



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2020-05-25

Ärendenr:

NV-00054-20

Industriutsläppsdirektivet

Redovisning av ett regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	6
1. INLEDNING	10
1.1 Uppdraget	10
1.2 Avgränsningar	11
1.3 Genomförande	11
1.4 Disposition	12
1.5 Definitioner	12
2. IED I EN ÖVERGRIPANDE KONTEXT	14
2.1 Bakgrund	14
2.2 Relationer till andra regelverk	17
2.3 IED och klimat	19
2.4 IED och cirkulär ekonomi	22
2.5 Kostnadseffektivitet	24
3. DIREKTIVETS OLIKA DELAR	27
3.1 Informationsutbyte och BAT-referensdokument (BREF)	27
3.2 Tillstånd	34
3.3 Tillsyn	39
3.4 Bilaga I – Branscher	40
3.5 Bilaga II – Förorenande ämnen	42
3.6 Sektorskapitlen – Safety net	43
3.7 Rapportering	45
3.8 Miljöinformation och allmänhetens deltagande i tillståndsprövsprocessen	48
4. SEVILLA-PROCESSEN	50
4.1 Utvecklingsmöjligheter för Sevilla-processen	51
4.2 Utvecklingsmöjligheter för BREF:arna	55
4.3 BREF och innovation	57
4.4 Delsammanfattning	58
5. EFFEKTER FÖR SVENSKA MYNDIGHETER	59
5.1 Prövningsmyndigheter	59
5.2 Tillsynsmyndigheter	60
5.3 Naturvårdsverket och Jordbruksverket	62
5.4 Delsammanfattning	63

KÄLLFÖRTECKNING	65
BILAGA 1 UPPDRAGET	67
BILAGA 2 FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR I DIREKTIVET	68

Sammanfattning

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag av regeringen att lämna ett underlag om ett antal frågeställningar kopplade till industriutsläppsdirektivet (IED). Syftet med uppdraget var att inför en eventuell kommande revidering sammanställa kunskapen om IED inom Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har gjort en bred genomlysning av direktivet som presenteras i skrivelsen.

Naturvårdsverket kan konstatera att IED är EU:s viktigaste instrument för att reglera utsläpp av olika föroreningar från industrianläggningar. Naturvårdsverket anser att direktivet i stort fungerar väl och fyller sitt syfte. Naturvårdsverket kan dock konstatera att det finns en rad centrala delar som bör utvecklas för att skapa förutsättningar för att minska industrins påverkan på människors hälsa och miljön så att de nya miljöutmaningar som vi ställts inför kan adresseras.

Naturvårdsverket anser att det är tydligt att IED i första hand svarar mot de behov och utmaningar som fanns när direktivet togs fram. Utvecklingen i Europa, och världen, har sedan direktivets tillkomst inneburit att en rad miljöfrågor behöver omhändertas på ett annat sätt än vad som då var fallet. Detta gäller bl.a. utsläpp av växthusgaser, miljöaspekter kopplade till cirkulär ekonomi och arbetet mot ett giftfritt samhälle. Naturvårdsverket anser att vid en omarbetning av direktivet är det viktigt att dessa nya utmaningar omhändertas på ett tillfredställande sätt. Naturvårdsverket kan redan nu konstatera att det finns ett behov av att skärpa vissa bestämmelser och att införa nya bestämmelser.

Naturvårdsverket anser att det är särskilt tydligt att direktivet behöver stärkas när det gäller frågor som koppar till en cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket anser bland annat att det finns ett behov av att utveckla direktivets syfte, bestämmelser kopplade till de centrala bestämmelserna om tillstånd och hur cirkulär ekonomi hanteras i BAT-referensdokumenten (BREF) som anger bästa tillgängliga teknik (BAT). Vidare ser Naturvårdsverket att det är viktigt att IED:s bilaga 2, som anger vilka förorenande ämnen som den behöriga myndigheten ska beakta då villkor formuleras, bör ses över och förtydligas i syfte att stärka kopplingar till annan relevant lagstiftning. Detta är en del i strävan mot ett giftfritt samhälle och en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverkets inställning är att EU även fortsättningsvis ska arbeta för exempelvis skärpningar av handel med utsläppsrätter inom EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS). Mot bakgrund av bland annat Den europeiska gröna given går det inte att utesluta att IED ändras i syfte att bidra till att minska industrins klimatpåverkan. Eventuella konsekvenser av att öppna för möjligheten att ställa ytterligare krav på verksamheter som ingår i EU ETS, såsom artikel 9.1, är otillräckligt studerade och kommer att behöva belysas och förtydligas, liksom vad en förändring av IED skulle kunna innebära för möjligheterna att minska den totala påverkan på klimatet i enlighet med fastslagna utsläppsmål. Därtill bör artikel 9.2 som ger medlemsstaterna möjlighet

att välja bort krav på effektiv energianvändning ses över och eventuellt utgå. Arbetsprocessen för att ta fram BREF-dokument och BAT-slutsatser, den så kallade Sevilla-processen, ska även den adressera klimatförändringarna genom klimatanpassning när det är relevant.

Tillståndprocessen med mera

Naturvårdsverket anser att IED:s krav på tillståndsplikt, regelbunden uppdatering av tillståndsvillkor, tillsammans med ett systematiskt tillsynsarbete, är verkningsfulla sätt att begränsa industriella verksamheters påverkan på människors hälsa och miljön inom EU. Vidare anser Naturvårdsverket att kravet på att samordnande åtgärder ska beaktas vid tillståndsprövning (integrerad prövning) är ett lämpligt tillvägagångssätt för att reglera komplexa verksamheter med stor miljöpåverkan. Naturvårdsverket anser att direktivets bestämmelser avseende en regelbunden omprövning är särskilt viktiga eftersom det minskar risken för att IED blir ett hinder för teknikutveckling.

Naturvårdsverket har dock konstaterat att direktivets bestämmelser avseende verksamhetsutövarens skyldigheter att driva anläggningen, ansökan om tillstånd, tillståndsvillkor samt BREF och informationsutbyte inte är helt samstämmiga i sin miljöambition. Detta blir särskilt tydligt för nya utmaningar som aspekter kopplade till en cirkulär ekonomi. Detta leder i sin tur till att direktivet inte når sin fulla potential. Naturvårdsverket anser dels att vissa bestämmelser behöver bli skarpare, dels att relevanta bestämmelserna bör ses över i sitt sammanhang.

Framtagande av BREF och BAT

Naturvårdsverket anser att Sevilla-processen i huvudsak fungerar väl för att ta fram BREF:ar med bindande utsläppsvärden. Naturvårdsverket kan konstatera att det ibland är en utmaning att nå samsyn kring vad som ska betraktas som BAT inom EU då processen sker i bred samverkan mellan medlemsstaterna, de berörda industrierna, icke-statliga miljöskyddsorganisationer och EU-kommissionen.

Naturvårdsverket bedömer att det finns förstärkningar som kan genomföras i syfte att öka direktivets genomslagskraft. Naturvårdsverket anser att det i första hand finns ett behov av att ta fram ambitiösare BREF:ar. Naturvårdsverket anser även att direktivet kan skärpas så att IPPC-byrån får tydligare och utökade ansvarsområden.

Naturvårdsverket kan konstatera att det endast är cirka en tredjedel av BAT-slutsatsdokumenten som passerat fyra år från offentliggörande och att det därför inte är möjligt att fullt ut analysera i vilken utsträckning direktivet och BAT-slutsatserna har medfört faktiska utsläppsminskningar och/eller minskad miljöbelastning. Naturvårdsverkets bedömning är, vilken även bekräftats i EU-kommissionens utvärdering¹ samt Europeiska miljöbyråns (EEA) rapport Europas miljö – tillstånd och

¹ EU-kommissionen 2020c

utblick 2020 (SOER 2020)², att direktivet haft störst genomslag för utsläpp till luft, därefter utsläpp till vatten.

Naturvårdsverkets bedömning är att detta delvis beror av att det inom Sevilla-processen råder brist på data. Naturvårdsverket konstaterar att det är viktigt att BREF:arna är evidensbaserade, men framhåller att detta innebär att BAT-slutsatser inte kan tas fram när det råder brist på data. Ett exempel är att det varit svårare att samla in data avseende utsläpp till vatten, i förhållande till utsläpp till luft. Här ser Naturvårdsverket att bristen på data varit starkt bidragande till att BAT-slutsatser med tillhörande utsläppsvärden, så kallade BAT-AEL, inte kunnat tas fram vilket inneburit att direktivet inte fått ett lika starkt genomslag. Vidare ser Naturvårdsverket att BREF:ar även bör kunna stärkas för att bättre lyfta ny teknik. Men det kan samtidigt konstateras att det är en svår balans. En av styrkorna i Sevilla-processen är att regelverket bygger på evidensbaserade data, och om detta frångås ökar risken att resultatet ifrågasätts.

Allmänhetens tillgång till miljöinformation

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att stärka allmänhetens tillgång till miljöinformation. Naturvårdsverket anser att direktivet är otydligt och att dessa delar bör ses över och att kraven bör skärpas. Vidare gör Naturvårdsverket bedömningen att en översyn av kraven kopplade till tillgängliggörande också ska ske med utgångspunkt i de krav på rapportering som följer av IED, med en målsättning att minska den administrativa bördan för rapporteringen.

Rättvisa konkurrensvillkor

IED innebär att BAT-referensdokumenten utgör underlag vid tillståndsprövning. Detta är viktigt för att rättvisa konkurrensvillkor ska råda inom EU. Den individuella tillståndsprövningen tillsammans med direktivets krav på tillsyn, kontroll och övervakning medför dock att ett stort antal myndigheter i respektive medlemsland ska tolka och tillämpa direktivet samt BREF-dokumentet. Det finns en risk för att tolkningar och bedömningar kan komma att variera mellan såväl medlemsstaterna som de behöriga myndigheterna.

Naturvårdsverket kan konstatera att det finns luckor i genomförandet och att många medlemsländer redogör för stora osäkerheter i genomförandet av direktivet. Naturvårdsverket anser att direktivet behöver ses över i detta avseende så att förutsättningarna för att genomföra och tillämpa bestämmelserna är tydliga.

Påverkan på svenska myndigheter

Naturvårdsverket kan konstatera att det svenska genomförandet genom generella föreskrifter inneburit att IED fått stor påverkan på svenska tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverkets uppfattning är att direktivets bestämmelser, inklusive tillhörande BREF:ar, är såväl omfattande som komplicerade. För att det svenska genomförandet ska

² Europeiska miljöbyrå 2019a, s. 268–287.

kunna tillgodose direktivets ambition är det avgörande att tillsynsmyndigheterna kan upprätthålla den kompetens som krävs för att kunna tillämpa och kontrollera efterlevnaden av direktivet, vid sidan av tillstånd och miljöbalken.

1. Inledning

EU-kommissionen lanserade i slutet av 2019 Den europeiska gröna given³, European Green Deal, som är en färdplan med åtgärder som ska främja ett effektivt utnyttjande av resurser genom att EU ställer om till en ren, cirkulär ekonomi samt återställa förlorad biologisk mångfald och minska föroreningarna. EU-kommissionen ger där uttryck för att industrin måste bidra till att uppnå detta mål, utifrån industrins övergripande belastning på miljön.

I Den europeiska gröna given aviserades ett flertal kommande initiativ. Bland annat har EU-kommissionen åtagit sig att se över dels EU:s åtgärder för att hantera föroreningar från stora industriella anläggningar, dels hur full överensstämmelse med klimat- och energipolitiken och cirkulär ekonomi ska åstadkommas. EU-kommissionen har inlett en utvärdering av IED som beräknas vara klar sommaren 2020.

Utvärderingen är tillbakablickande och syftar bland annat till att bedöma hur eller om direktivets mål har uppnåtts, om målen fortfarande motsvarar EU:s behov, om direktivets regler är konsekventa och sammanhängande samt om miljönyttan som uppnåtts uppväger kostnaderna. Utvärderingen syftar också till att bedöma hur mycket medlemsstaternas nationella genomförande varierar, och hur IED fungerar i relation till annan EU-lagstiftning.

Under sommaren 2019 höll EU-kommissionen ett offentligt samråd. Det var en kort enkät med 20 frågor riktade till bland annat allmänheten. Under sommaren 2019 genomförde EU-kommissionen också ett riktat samråd som vände sig till berörda branschorganisationer, företag, miljöorganisationer samt nationella, regionala och lokala myndigheter. Naturvårdsverket och cirka 30 andra svenska myndigheter besvarade var för sig enkäten.

EU-kommissionen meddelade i början av 2020 att man avser att presentera ett förslag till reviderat direktiv 2021 baserat på utvärderingen.⁴

1.1 Uppdraget

Naturvårdsverket vägleder om IED och är den myndighet som ansvarar för huvuddelen av de BAT-referensdokument (BREF:ar) som tagits fram inom ramen för direktivet. Jordbruksverket ansvarar för en BREF inom sitt ansvarsområde. Naturvårdsverket stödjer också Regeringskansliet i förhandlingar på EU-nivå inom den så kallade Sevilla-processen. Naturvårdsverket representerar Sverige i den kommitté och de arbetsgrupper under IED som hanterar genomförandefrågor. Bland genomförandefrågorna dominerar framtagande och revidering av BREF:ar med slutsatser om bästa tillgängliga teknik, så

³ EU-kommissionen 2019a.

⁴ EU-kommissionen 2020a.

kallade BAT-slutsatser, men kommittén hanterar också till exempel rapportering under IED. Naturvårdsverket har i sitt arbete med IED upparbetat stor kunskap om direktivet.

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag av regeringen att lämna ett underlag om ett antal frågeställningar kopplade till IED. Den fullständiga formuleringen av uppdraget finns i bilaga 1. Syftet med uppdraget var att inför den kommande revideringen av direktivet sammanställa den samlade kunskapen om IED inom Naturvårdsverket inför framtagande av mer detaljerade svenska positioner och påverkansarbete inom EU. Uppdraget har genomförts i samråd med Jordbruksverket.

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket redovisa vilka effekter IED har medfört vad gäller industrins miljö- och klimatpåverkan i Sverige och EU. I denna redovisning bör bl.a. kostnadseffektivitet, om några verksamheter eller branscher bör läggas till eller tas bort samt hur direktivet kan bidra till innovationer och teknikutveckling beaktas. Uppdraget omfattar också att göra en översyn av om Sevilla-processen fungerar på ett effektivt och tillfredsställande sätt samt vilka konsekvenser IED har för svenska myndigheter. Naturvårdsverket ska också lämna förslag på hur direktivet skulle kunna förbättras.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2020.

1.2 Avgränsningar

Mot bakgrund av den tidsram för uppdraget som Naturvårdsverket har att förhålla sig till har följande avgränsningar gjorts:

Redovisningen är en sammanställning av den kunskap Naturvårdsverket redan har. Inga nya undersökningar eller informationsinhämtningar har skett. Uppdraget omfattar inte att erövra ny kunskap eller att göra nya analyser.

Redovisningen redovisar inte effekterna av det svenska genomförandet.

Redovisningen är ett underlag inför en kommande revidering av direktivet, vars genomförande är en viktig men separat fråga. Redovisningen omfattar inte heller några förslag till ändringar i svensk författning.

Redovisningen är mer tillbaka- än framåtblickande. Eftersom uppdraget inte omfattar någon ny informationsinhämtning eller analys blir den mer tillbakablickande än framåtblickande. De framåtsyftande ställningstaganden som redovisas baserar sig på erfarenheter som redan finns i organisationen.

1.3 Genomförande

Detta regeringsuppdrag har genomförts i en projektgrupp bestående av handläggarna Caroline Appelberg, Staffan Asplind, Anna Brunlöf, Elin Sieurin och Eric Sjöberg.

Även Petter Larsson Garcia, Kenneth Petterson, Gunilla Söderström och Izabela Tyrka Petterson har deltagit i arbetet. Anna Karin Cederblad har varit projektledare.

I enlighet med uppdraget har samråd skett med Jordbruksverket. Samrådet har i huvudsak skett genom kommunikation via e-post, där Jordbruksverket beretts möjlighet att lämna synpunkter på avsnitten om tillstånd, tillsyn samt informationsutbyte och BAT-referensdokument i kapitel 3, samt kapitlen 4 och 5.

Beslut om denna redovisning har fattats av ställföreträdande generaldirektör Kerstin Cederlöf genom beslut den 25 maj 2020 (NV-00054-20).

1.4 Disposition

I kapitel 2 redovisas hur IED passar in i den bredare kontexten av EU:s reglering av industrins miljöpåverkan. Här redovisas syftet med IED, aspekter gällande kostnadseffektivt, hur IED reglerar klimat och cirkulär ekonomi samt hur det förhåller sig till andra regelverk.

I kapitel 3 görs en genomgång av IED:s olika delar dvs. reglerna för informationsutbyte och BREF:ar, tillstånd, tillsyn, sektorskapitlen (safety net), branscher (bilaga 1), miljöparametrar (bilaga 2), rapportering samt miljöinformation och allmänhetens deltagande i tillståndprocessen. I respektive del redovisas innebörden av regleringen, hur den fungerar i praktiken och i förekommande fall vad som enligt Naturvårdsverket bör ändras.

I kapitel 4 redovisas Naturvårdsverkets syn på om Sevilla-processen fungerar på ett effektivt och tillfredsställande sätt.

I kapitel 5 redovisas effekterna för svenska myndigheter.

1.5 Definitioner

Begrepp	Förklaring
BAT	Best Available Techniques, bästa tillgängliga teknik (art. 3.10 IED). ”det mest effektiva och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet”. I bilaga III framgår de kriterier som ska tillämpas för att bedöma BAT som beskrivs i BAT-referensdokumenten.
BAT-slutsats	Slutsats om bästa tillgängliga teknik finns både med och utan miljöprestandanivåer (värden).

BAT-slutsatsdokument	Kommissionsbeslut med BAT-slutsatser (ingår som ett kapitel i BREF och offentliggörs i EUT).
BAT-AEPL	BAT Associated Environmental Performance Level. Det samlade begreppet för BAT-slutsatser med tillhörande miljöprestandanivåer (värden). Miljöprestandanivåer kan omfatta: • Utsläppsnivåer (utsläppsvärden) • Förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden) • Andra nivåer (t.ex. reningseffektivitet).
BAT-AEL	BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall (art 3.13 IED).
BREF	BAT Reference Document, BAT-referensdokument, i vilka BAT-slutsatserna är ett kapitel. Definieras i artikel 3.11 och är ett tekniskt dokument som syftar till att fastställa BAT för de industrisektorer som framgår av bilaga I. Dokumenten identifierar den miljöprestanda som kan uppnås om man använder BAT för den aktuella sektorn.
EUT	Europeiska unionens officiella tidning.
Huvud-BREF	BREF som omfattar en huvudverksamhet.
Huvudverksamhet	Den huvudsakliga industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning.
IED	Industrial Emissions Directive, industriutsläppsdirektivet, eller ”direktivet”, Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).
Industriutsläppsverksamhet	En verksamhet som enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) definieras som industriutsläppsverksamhet.
IUF	Industriutsläppsförordningen (2013:250).
Sido-BREF	BREF som omfattar en sidoverksamhet.
Sidoverksamhet	En industriutsläppsverksamhet som bedrivs på en anläggning men som inte är den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten på anläggningen.

2. IED i en övergripande kontext

I detta kapitel redovisas en kort bakgrund till IED samt direktivets roll i den bredare kontexten av EU:s reglering av industrins miljöpåverkan. Här redovisas bakgrund och syfte med IED, hur direktivet förhåller sig till andra regelverk, hur IED reglerar klimat och cirkulär ekonomi samt aspekter gällande kostnadseffektivt.

2.1 Bakgrund

IED är resultatet av en översyn och omarbetning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, IPPC-direktivet, och sex sektorsdirektiv avseende industriutsläpp och energiproduktion. Sektorsdirektiven var:

- Rådets direktiv 1999/13/EG av den 11 mars 1999 om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar.
- Rådets direktiv 78/176/EEG av den 20 februari 1978 om avfall från titandioxidindustrin.
- Rådets direktiv 82/883/EEG av den 3 december 1982 om kontroll och övervakning av miljöer som påverkas av avfall från titandioxidindustrin.
- Rådets direktiv 92/112/EEG av den 15 december 1992 om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin.

IED bygger på ett integrerat synsätt för miljöhantering som introducerades inom EU med IPPC-direktivet. Med ett integrerat synsätt avses att alla miljöaspekter prövas i ett sammanhang i stället för att behandla de olika miljöområdena luft, vatten och mark var för sig. Det innebär ett avsteg från det tidigare dominerande sektoriella synsättet där varje sektor/miljöaspekt behandlades för sig.⁵ Det bör noteras att detta integrerade och individuella synsätt har Sverige tillämpat sedan 1969 i och med att miljöskyddslagen (1969:387) infördes.⁶

⁵ För en mer utförlig redogörelse över utvecklingen av EU:s reglering av industriutsläpp, se SOU 2011:86, s. 83–95 och prop. 2012/13:35, s. 20–26.

⁶ Prop. 2012/13:35, s. 21.

De centrala delarna i IED, såsom krav på tillstånd och reglering genom ett samordnat perspektiv, är bestämmelser som fanns i IPPC-direktivet. Omarbetningen av direktiven syftade till att öka lagstiftningens genomslagskraft och effektivitet jämfört med tidigare reglering. Detta genom att uppnå en hög miljöskyddsnivå, att minska administrativa bördor och minimera snedvridning av konkurrensen inom EU utan att försämra den europeiska industrins konkurrensläge.⁷

IED överlåter åt medlemsstaternas behöriga myndigheter att bestämma på vilket sätt bestämmelserna ska genomföras i den nationella lagstiftningen.⁸ Det är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna har rätt att behålla eller införa strängare, men inte mildare, krav än de som följer av direktivet.

2.1.1 Direktivets disposition

IED är uppdelat i sju kapitel. Kapitel I är en allmän och övergripande del med gemensamma bestämmelser för all industriell verksamhet som omfattas av direktivet. Kapitel II omfattar de verksamheter som anges i bilaga I och motsvarar i huvudsak IPPC-direktivet.

Kapitel III–VI, de så kallade sektorskapitlen, innehåller tekniska minimikrav för stora förbränningsanläggningar, avfallsförbränningsanläggningar, anläggningar där lösningsmedel används och anläggningar där titandioxid produceras.

Kapitel VII innehåller bestämmelser om behöriga myndigheter, medlemsstaternas rapportering, sanktioner och bestämmelser om genomförande samt övergångsbestämmelser med mera.⁹

2.1.2 Direktivets syfte

Direktivets huvudsakliga syfte är att minska industrins påverkan på människors hälsa och miljön. Detta ska bland annat ske genom en integrerad tillståndsprövning där den centrala utgångspunkten är att BAT ska tillämpas.

Artikel 1 i IED tillsammans med främst skälen 3 och 12 i ingressen tydliggör direktivets syfte att med ett samordnat synsätt minska och om möjligt eliminera föroreningar från industriella verksamheter.¹⁰ Av artikel 4 och skäl 5 framgår att verksamheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde endast får bedrivas med tillstånd. Av skäl 3 följer att ett lämpligt förfarande är att föreskriva samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa utsläpp till luft, vatten och mark samt för avfallshantering,

⁷ SOU 2011:86, s. 95.

⁸ Jämför artikel 288 i FEUF och prop. 2012/13:35, s. 88.

⁹ Prop. 2012/13:35, s. 22.

¹⁰ Trots att ingressen saknar juridiskt bindande status har den betydelse för hur artiklarna ska tolkas. För att få en bild av direktivets syfte är det därför av betydelse att se till hur det får genomslag dels i ingressen, dels i IED:s inledande artiklar.

energieffektivitet och förebyggande av olyckor. Sådana samordnade åtgärder kommer även att bidra till att uppnå rättvisa konkurrensvillkor genom att minimikraven på miljöprestanda för industriella anläggningar blir tydliga och mer likartade inom EU. I skäl 2 anges att vid behov ska hänsyn tas till de ekonomiska omständigheterna och de lokala särdragen på den plats där den industriella verksamheten bedrivs. Detta får bland annat genomslag genom direktivets krav på individuell tillståndsprövning.

2.1.3 BAT-konceptet och Sevilla-processen

En av de viktigaste förändringarna i IED, jämfört med tidigare rättsakter, är att BAT-konceptet fått en mer framskjuten roll genom att BREF:arna nu ingår som ett obligatoriskt underlag vid tillståndsprövning. Genom att göra dessa obligatoriska ökade lagstiftningens genomslagskraft och förutsättningarna för rättvisa konkurrensvillkor.

Processen kring hur BAT-slutsatser tas fram har genom IED formaliserats i den så kallade Sevilla-processen. Många BAT-slutsatser är flexibelt utformade och de är framtagna genom en förhandlingsprocess där såväl industrin som miljöorganisationer deltar.

Det är viktigt att lyfta att direktivet i första hand är inriktat på att fastställa BAT, som i sin tur resulterar i rimliga begränsningsvärden för den aktuella tekniken eller kombination av tekniker. Dessa begränsningsvärden reglerar samtidigt, enligt artikel 15.3, enbart utsläpp under normala driftsförhållanden. IED reglerar därmed inte de industriella verksamheternas totala miljöpåverkan, utan syftar till en kontroll av att utsläppen under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik.¹¹

2.1.4 Miljöskydd

Av den konsekvensanalys som gjordes vid översynen av IPPC-direktivet och anknytande lagstiftning inför att IED skulle tas fram, framgår att föreslagna åtgärder skulle ge stora miljö- och hälsovinster.¹² Naturvårdsverket känner inte till att någon utredning eller analys tagits fram efter det att IED börjat gälla, vare sig i Sverige eller inom EU. I dagsläget kan Naturvårdsverket därför inte svara på vilket genomslag direktivet har haft för faktiska utsläppsminskningar. Naturvårdsverket bedömer dock att EU-kommissionens utvärdering av IED, som ska redovisas under 2020, kommer att kunna visa på direktivets genomslag.

Naturvårdsverket menar härutöver att den rapportering som sker till följd av IED borde kunna användas för att få större klarhet i faktiska utsläppsminskningar.

Verksamheter som omfattas av sektorskapitlen har reglerats under en lång tid på ett mer konsekvent sätt. För stora förbränningsanläggningar, som regleras i kap. III IED, finns utredningar och analyser som visar på faktiska utsläppsminskningar. Bland annat

¹¹ Se även Naturvårdsverket 2016, s. 24.

¹² Detta redogörs för bl.a. i SOU 2011:86, s. 95.

publicerade EEA under 2019 en utredning om i vilken utsträckning EU:s reglering avseende stora förbränningsanläggningar har bidragit till att minska sektorns utsläpp till luft.¹³ EEA anser att regleringen har varit effektiv både för att harmonisera sektorns utsläpp och för att minska dess utsläpp av stoft, kväveoxider och svaveldioxid till luft.

Naturvårdsverket konstaterar att direktivet i första hand svarar mot de behov och utmaningar som fanns då det togs fram. Idag står vi inför nya utmaningar som inte helt kunde förutses vid framtagandet av IED.

2.2 Relationer till andra regelverk

Utöver IED reglerar flera andra direktiv och EU-förordningar industrins miljöpåverkan. Regleringarna har olika syften och utformning. Det är därmed viktigt att se IED i ett större sammanhang eftersom direktivet inte reglerar de industriella verksamheternas totala miljöpåverkan. För att direktivet ska få största möjliga genomslag är det därför viktigt att regelverken på bästa sätt stödjer varandra. I detta sammanhang är det främst avfallsdirektivet¹⁴, Reach¹⁵, avloppsdirektivet¹⁶ luftkvalitetsdirektivet¹⁷ och vattendirektivet¹⁸ som tydligast knyter an till IED:s syfte.

Det finns en direkt koppling mellan IED och avfallsdirektivet. Medlemsstaterna ska enligt IED vidta nödvändiga åtgärder för att i första hand tillse att anläggningar vidtar avfallsförebyggande åtgärder i enlighet med avfallsdirektivet. Det avfall som ändå uppstår ska hanteras i enlighet med avfallshierarkin.¹⁹ För anläggningar som förbränner avfall finns dessutom särskilda bestämmelser som knyter an till den kontroll som krävs, bland annat enligt avfallsdirektivet. Det finns även en möjlighet för EU-kommissionen att fastställa riktlinjer för förhållandet mellan avfallshanteringsverksamheter i bilaga I i IED och bortskaffnings- och återvinningsförfaranden i bilagorna I och II till avfallsdirektivet. Denna delegation har EU-kommissionen inte utnyttjat.

¹³ Europeiska miljöbyrån 2019b.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, s. 3–30.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

¹⁶ Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹⁹ Se artikel 11 d-e IED och artikel 4 i avfallsdirektivet.

Reach reglerar kemiska ämnens inneboende egenskaper. Reach nämns inte i några väsentliga sammanhang i IED. Även POPs-förordningen²⁰, är relevant i detta sammanhang. Kopplingen till dessa regelverk hänger samman med vilka ämnen som ingår i bilaga II till IED, se avsnitt 3.5.

Det finns tydliga kopplingar mellan luftkvalitetsdirektivet, vattendirektivet och IED. Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av BAT ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet.²¹ Även kraven på en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren triggas om det är nödvändigt för att uppfylla en ny eller reviderad miljökvalitetsnorm.²² Därutöver finns en koppling till vattendirektivet i förteckningen över förorenande ämnen i bilaga II till IED. Där anges som sista punkt i listan över ämnen som släpps ut till vatten: ”13. Ämnen som förtecknas i bilaga X till direktiv 2000/60/EG”. Det finns idag luckor mellan vattendirektivet och IED. Detta utvecklas vidare i avsnitt 3.1.1 och 3.5.

IED refererar till avloppsdirektivet på tre ställen i bilaga I: två punkter för avfallsbehandling (5.3 a och 5.3b) och en punkt om rening av avloppsvatten (6.11). Sådana anläggningar som släpper sitt avloppsvatten till en anläggning som omfattas av avloppsdirektivet exkluderas i samtliga fall från IED:s tillämpningsområde.

Vad gäller geologisk lagring av koldioxid finns en koppling i IED till CCS-direktivet²³ som innebär att verksamhetsutövarna vid alla förbränningsanläggningar med en nominell elektrisk effekt på 300 MW under vissa förutsättningar ska avsätta utrymme för den utrustning som krävs för att avskilja och komprimera koldioxid.²⁴

Därutöver finns en koppling till utsläppshandelsdirektivet²⁵, som redogörs för i avsnitt 2.3.1. Kopplingar till regelverk som reglerar utsläppsdata, miljöinformation och allmänhetens deltagande i tillståndprocesser redogörs för i avsnitt 3.8.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar.

²¹ Se artikel 18 IED.

²² Se artikel 21 IED.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) 1013/2006.

²⁴ Se artikel 36 IED.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

Det bör avslutningsvis noteras att IED saknar platsvalsregel, vilket bland annat finns i 2 kap. 6 § miljöbalken. EU:s reglering av sådant finns i MKB-direktivet²⁶. Därför saknas kopplingar mellan IED och t.ex. art- och habitatdirektivet²⁷.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att IED även fortsättningsvis hanterar den gränsdragning som finns mot andra direktiv. Ovan gjorda redogörelse är inte uttömmande men ger en översiktlig bild av hur IED förhåller sig till andra regelverk.

2.3 IED och klimat

Klimatförändringarnas omfattning och karaktär är en utmaning som inte var lika tydlig och aktuell när direktivets föregångare togs fram och detta beaktades inte heller vid sammanslagningen av regelverken. Enligt Den europeiska gröna given är klimatförändringarna en av de avgörande utmaningarna vi står inför idag. EU ska bli klimatneutralt till år 2050 och för att nå dit krävs full mobilisering av industrin enligt EU-kommissionen. I juni 2021 kommer alla relevanta klimatrelaterade politiska instrument inom EU därför att ses över och revideras där det behövs. Detta är också i linje med slutsatser från EEA:s rapport, SOER 2020,²⁸ där det konstateras att det finns klart utrymme för ytterligare integration av miljömål i EU:s industripolitik.

Det saknas för närvarande en analys av hur IED kan utvecklas för att minska industriella verksamheters klimatpåverkan. Hur klimatperspektivet kan lyftas in i IED för att med ett samordnat synsätt stärka direktivets syfte att minska och i möjligaste mån eliminera föroreningar från industriella verksamheter är inte analyserat.

Att prioritera satsningar på forskning, utveckling och innovation bedömer Naturvårdsverket som nödvändigt för att nå klimatmål på kort och lång sikt. En viktig aspekt blir därmed att säkerställa att IED, utan att göra avkall på övriga miljökrav, främjar utvecklingen av ny teknik och inte hindrar anläggningar som behövs för att nå klimatmålen. I detta ingår bland annat att ge verksamhetsutövare möjligheten att under en viss tid pröva nya tekniker, i avsnitt 3.2.1 beskrivs denna möjlighet till undantag från tillståndsplikt närmre, inklusive Naturvårdsverkets förslag på förstärkning.

2.3.1 Utsläpp av växthusgaser

Utsläpp av växthusgaser från industriella verksamheter som omfattas av IED kan förenklat delas in i sådana utsläpp som omfattas av handel med utsläppsrätter inom EU ETS och sådana utsläpp som inte gör det, den så kallade icke-handlande sektorn.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011, om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

²⁷ Rådets direktiv 1992/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁸ Europeiska miljöbyrån 2019, s 270 och 286.

För anläggningar som omfattas av EU ETS föreskriver artikel 9.1 att gränsvärden för utsläpp av koldioxid inte ska regleras i tillstånd enligt IED, detta för att undvika dubbelreglering.²⁹ Detta hindrar emellertid inte IED medlemsstaterna från att ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder, såsom utsläppskrav för växthusgaser, under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med fördragen och att EU-kommissionen underrättats.³⁰

Naturvårdsverkets inställning är att EU även fortsättningsvis ska arbeta för skärpningar av handeln med utsläppsrätter inom EU ETS och satsningar på forskning, utveckling och innovation för att nå klimatmål på kort och lång sikt. Huruvida dessa styrmedel får avsedd effekt behöver dock nog följars upp. Detta utesluter inte att även andra styrmedel bör övervägas.

Eventuella konsekvenser av att öppna för möjligheten att ställa ytterligare krav på verksamheter som ingår i EU ETS, såsom artikel 9.1, är otillräckligt studerat och kommer att behöva belysas och förtydligas, liksom vad en förändring av IED skulle kunna innebära för möjligheterna att minska den totala påverkan på klimatet i enlighet med fastslagna utsläppsmål. Det kan även vara relevant att beakta resultatet av Klimaträttsutredningen, M 2019:05, vid en sådan analys. Utredningen ska beakta EU-lagstiftning och internationell rätt och kan komma att belysa eventuella brister i denna.³¹

I en översyn av IED bör också innehållet i BAT-slutsatserna vad gäller utsläpp av växthusgaser som inte omfattas av EU ETS förstärkas. Det rör såväl utsläpp av vissa växthusgaser som de anläggningar eller delar av en anläggning som inte omfattas av EU ETS. Exempel på sådana utsläpp är utsläpp av svavelhexafluorid i vissa industriprocesser, hantering av vissa köldmedier, utsläpp från arbetsmaskiner samt utsläpp av växthusgaser från jordbruk och avfallsbehandling.

IED bör därutöver kunna utvecklas för att bättre hantera avvägningen mellan klimatmål och andra miljömål. Den generella aspekten av detta beskrivs i avsnitt 4.2.2. Det kan finnas synergier mellan klimatmålet och andra miljömål, till exempel när kol som bränsle ersätts med biobränsle som ger mindre utsläpp av både stoft och tungmetaller. I andra fall finns istället motsättningar såsom när fossilgas ersätts med biobränsle, vilket ger mer stoftutsläpp.

²⁹ Att syftet är att undvika dubbelreglering anges i skäl 9 IED.

³⁰ Skäl 10 kan ses som en upplysning om vad som gäller enligt artikel 193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), dvs. att medlemsstaterna inte är hindrade från att ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder under förutsättning att åtgärderna är förenliga med fördragen och att EU-kommissionen underrättats. Det gäller för alla EU-rättsakter som har artikel 192, miljöpolitiken, som rättslig grund. Även utsläppshandelsdirektivet är antaget med artikel 192 FEUF som rättslig grund.

³¹ Se dir. 2019:101, s. 5.

2.3.2 Energieffektivitet och resurshushållning

Inom ramen för Den europeiska gröna given ska bland annat kol fasas ut inom energisektorn och förnybar energi och energieffektivisering prioriteras.³² Däremot har EEA konstaterat att förbättringstakten avseende bland annat energieffektivitet och andelen förnybar energi har saktat ned vilket tyder på ett behov av att stärka genomförandet av miljöpolitiken.³³ Såvitt Naturvårdsverket känner till saknas utredningar som visar hur IED har påverkat energihushållningen i Europa.

Krav på energieffektivitet regleras dels direkt i IED, dels i tillämpliga BAT-slutsatser. Ett generellt krav på att en anläggning ska ha en effektiv energianvändning finns i artikel 11. I artikel 9.2 finns emellertid en möjlighet att undanta förbränningsanläggningar, och andra enheter som omfattas av EU ETS, från krav på energieffektivitet. Mot bakgrund av energihushållningens betydelse bör den möjlighet som idag finns för medlemsländer att med hänvisning till artikel 9.2 välja bort krav på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar ses över och eventuellt utgå.

Därutöver finns energieffektivisering med i de flesta BAT-slutsatsdokument. Det finns också en särskild BREF om energieffektivisering som behandlar generella frågor, medan branschspecifika frågor behandlas i respektive sektors-BREF. Naturvårdsverket anser att IED skulle kunna kompletteras med tydligare skrivningar om att alla BAT-slutsatsdokument ska innehålla väl genomarbetade avsnitt om energieffektivisering, anpassade till sina respektive industriella processer, tekniker och materialkvaliteter och ha ett livscykelperspektiv.

Genom en utvecklad tillämpning av IED bedömer Naturvårdsverket att det finns möjligheter att främja ökad energieffektivisering i de industriella verksamheter som omfattas av IED. Detta utvecklas närmare i avsnitt 4.2.1. Eftersom cirkulär ekonomi omfattar energieffektivisering är det som i övriga delar av skrivelsen redogörs för om cirkulär ekonomi är även relevant vad gäller energieffektivisering.

2.3.3 Klimatanpassningsåtgärder

Kraftfulla klimatanpassningsåtgärder är nödvändiga för att begränsa de negativa effekterna av klimatförändringar. I framtiden blir det sannolikt fler tillfällen med extremt väder, vilket kommer att medföra ökade risker för industriella verksamheter.

Klimatanpassningsåtgärder nämns inte uttryckligen i IED. Däremot följer det av artikel 7 att medlemsstaterna i händelse av olyckor som påverkar miljön i betydande grad, ska vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa miljökonsekvenserna och förhindra ytterligare olyckor. Detta gäller även olyckor till följd av extrema väderhändelser såsom torka, översvämningar efter kraftiga skyfall.

³² EU-kommissionen 2019a, avsnitt 2.1.2.

³³ Europeiska miljöbyrån 2019a, s. 13

Naturvårdsverket ser ett behov av att klimatanpassning uttryckligen lyfts in i IED. Direktivet skulle kunna preciseras så att Sevilla-processen även ska adressera klimatanpassning när det är relevant. Det kan avse åtgärder och tekniker för att förebygga eller förhindra påverkan från industriverksamheter på miljö och hälsa som utlöst av extremt väder, till exempel till följd av en översvämning som medför läckage av kemiska produkter till miljön, eller extrem hetta som kan slå ut kyltorn på kraftverk.

2.4 IED och cirkulär ekonomi

Att främja utvecklingen mot en cirkulär ekonomi har varit en prioriterad fråga för EU-kommissionen i flera år. I mars 2020 presenterade EU-kommissionen en plan för cirkulär ekonomi³⁴, som en del av Den europeiska Gröna given. Även i EU-kommissionens *Inception Impact Assessment*³⁵ för den kommande revideringen av IED anges cirkulär ekonomi som en av de viktigaste frågorna.

Begreppet cirkulär ekonomi används inte i direktivet. När begreppet cirkulär ekonomi används i denna skrivelse är det ett samlat begrepp för följande miljöaspekter: avfallshantering, resursanvändning, cirkulära materialflöden samt innehåll av farliga ämnen i materialflöden. Naturvårdsverket anser att det är av betydelse för främjandet av cirkularitet (i bland annat avfallsledet) att eftersträva giftfria kretslopp. I skrivelsen används för dessa miljöaspekter begreppet *den cirkulära ekonomins miljöaspekter*.

Till dessa miljöaspekter finns en rad aktiviteter och åtgärder som är relevanta vid framtagandet av nya BREF:ar:

- Avfall: generering, förebyggande, hantering med mera.
- Resursanvändning, inklusive vattenförbrukning, energiförbrukning samt förbrukning av råvaror och insatsvaror, till exempel kemikalier.
- Främjande av cirkulära och giftfria materialflöden.

Direktivet har ett, genom tillståndsprövning, integrerat synsätt på skyddsåtgärder för att främja människors hälsa och miljön. För såväl en enskild anläggning som en bransch är många miljöaspekter sammanlänkade. Det är därför viktigt att den cirkulära ekonomins miljöaspekter beaktas på samma sätt som exempelvis utsläpp till luft.

Naturvårdsverket anser att IED är ett viktigt verktyg för att nå de mål som sätts upp i Den europeiska gröna given. Men för att vara ett effektivt verktyg för att främja cirkulär ekonomi behöver IED ses över. Naturvårdsverket har identifierat ett antal utvecklingsområden som presenteras i flera avsnitt i skrivelsen.

2.4.1 Cirkulär ekonomi i direktivet

Naturvårdsverket kan konstatera att cirkulär ekonomi inte var en central fråga vid framtagandet av IED och att det därför är nödvändigt att direktivet ses över i sin helhet.

³⁴ EU-kommissionen 2020b.

³⁵ EU-kommissionen 2020a.

Vidare kan Naturvårdsverket konstatera att samtliga sektorer under direktivet omfattas av aspekter kopplade till cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverket anser att direktivet inte beaktar miljöaspekter kopplade till cirkulär ekonomi på ett sammanhållet sätt. Detta framgår bland annat av direktivets syfte och ingressen. I ingressen omnämns endast dessa miljöaspekter i begränsad omfattning. Bland annat anges i skäl 4 att lagstiftningen om industriella anläggningar bör ses över av flera skäl, bland annat för att genomföra slutsatserna i den tematiska strategin för förebyggande och materialåtervinning av avfall³⁶, med referens till det sjätte miljöhandlingsprogrammet³⁷. I artikel 1 i IED framgår direktivets syfte där det avseende den cirkulära ekonomins miljöaspekter endast anges att uppkomsten av avfall ska förebyggas.

Naturvårdsverket kan konstatera att det i kapitel V, om användning av lösningsmedel, finns en artikel om substitution av CMR-ämnen³⁸ eller blandningar med mindre farliga ämnen.³⁹ Idag saknas en sådan generisk artikel i IED. Naturvårdsverket anser att kravet på att ersätta farliga kemikalier med mindre farliga är en viktig bestämmelse som främjar icke-toxiska materialcykler, vilka är en förutsättning för att kunna förverkliga en cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket kan konstatera att bilaga III till IED, som anger kriterier för BAT, omfattar en punkt om att användningen av mindre farliga ämnen ska vägas in i tillämpningen av BAT. Naturvårdsverket anser att direktivet bör ses över i syfte att eventuellt införa en bestämmelse om substitution, liknande produktvalsprincipen⁴⁰, för samtliga verksamheter som omfattas av direktivet.

Naturvårdsverket har identifierat ett antal bestämmelser i direktivet som kan förtydligas och förstärkas, avseende cirkulär ekonomi, dessa framgår under respektive avsnitt om informationsutbyte och BAT-referensdokument (3.1) och tillstånd (3.2).

2.4.1 Cirkulär ekonomi i BREF:ar

Naturvårdsverket kan konstatera att tillgången på data skulle kunna begränsa BREF:ar och BAT-slutsatsers användbarhet i främjandet av en cirkulär ekonomi. IPPC-byrån har under årens lopp vidtagit åtgärder för att överbrygga detta, och ytterligare åtgärder har

³⁶ EU-kommissionen 2005.

³⁷ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställande av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram.

³⁸ Cancerframkallande, mutagena (genotoxiska) och reproduktionstoxiska ämnen.

³⁹ Se artikel 58 IED.

⁴⁰ Benämns också substitutionsprincipen. I korthet innebär principen att undvika farliga kemikalier. I svensk miljölagstiftning är den formulerad på följande sätt i 2 kap. 4 § miljöbalken: "Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism."

nyligen vidtagits, åtgärder som vi kommer att se resultatet av tidigast i slutet av året. Resultaten från projektet HazBREF⁴¹ kommer också förhoppningsvis att förbättra detta. Frågan om datatillgång behöver bevakas tills vi ser utfallet av dessa förändringar och förslag.

Naturvårdsverket har identifierat ett antal förbättringsområden för hur BREF:ar och BAT-slutsatser tas fram och revideras. Flera av dem har betydelse för hur BREF:ar och BAT-slutsatser fungerar som verktyg för att främja en cirkulär ekonomi. Hantering av avfall hanteras väl, men cirkulära och giftfria materialflöden hanteras i mindre omfattning. Hur cirkulär ekonomi hanteras i Sevilla-processen beskrivs i avsnitt 4.

2.5 Kostnadseffektivitet

I regeringsuppdraget specificeras att "[f]rågor som bör övervägas är om direktivet möter dagens miljöproblem på ett kostnadseffektivt sätt". Ett sätt att ta sig an detta är att se till graden av kostnadseffektivitet av IED i förhållande till alternativa styrmedel som leder till samma mål.⁴² Ett annat sätt är att fokusera främst på kostnadseffektiviteten inom det nuvarande styrmedlet, i syfte att möjliggöra förbättringar av de brister i kostnadseffektivitet som vanligtvis uppstår vid administrativa styrmedel. Naturvårdsverkets analys avser inte att argumentera för alternativ styrning till IED utan att illustrera de brister i kostnadseffektivitet som uppstår genom administrativa styrmedel.⁴³ Fokus för denna text är det senare och den inleds därför med en kort betraktelse av vanliga brister i kostnadseffektivitet med olika typer av administrativa styrmedel. Därefter följer ett exempel på ett område där IED skulle kunna utvecklas för att öka graden av kostnadseffektivitet inom ramarna för ett omförhandlat direktiv.

En kostnadseffektiv styrning medför att de åtgärder som vidtas är de som genererar störst minskning av miljöpåverkan för en given mängd resurser, alternativt att styrningen mot ett givet mål uppnås med de åtgärder som förbrukar minst resurser.⁴⁴ Det är generellt enklare att avgöra om ett styrmedel är kostnadseffektivt om målet man vill uppnå är väl definierat. Ett direktiv som IED är ett av många regelverk som tillsammans ska nå EU:s mål om minskade utsläpp samt ökat miljöskydd och svarar mot

⁴¹ Projektet HazBREF finansieras av INTERREG Baltic Sea Region. Finland leder arbetet. Naturvårdsverket medverkar för Sveriges räkning. Läs mer på <https://www.syke.fi/projects/hazbref>.

⁴² Naturvårdsverket analyserar kostnadseffektivitet utifrån det övergripande målet om minskade föroreningar och den styrning som direkt ska uppnå detta, såsom tillståndsplikt, förbud och teknikreglering via BAT-slutsatser, vilka samtliga tillhör typen administrativa styrmedel inom IED. Analysen inkluderar dock inte om tillsynen är kostnadseffektiv utifrån regelefterlevnad eller möjliga förbättringar i tillgänglighöret av miljöinformation.

⁴³ Perman et al. 2011.

⁴⁴ I teorin är ett styrmedel kostnadseffektivt om, givet marginalskadekostnaden, alla parter möts av samma kostnad för att reducera sina utsläpp. Då kommer de aktörer som har starkast incitament (de aktörer som har lägst marginalkostnad för att reducera sina utsläpp och som även understiger priset på styrningen, till exempel en skatt) att genomföra utsläppsminskningar exempelvis genom teknikbyte, beteendeanpassning och/eller effektiviseringsåtgärder, och utsläppsminskningarna sker till lägsta möjliga kostnad.

flera syften, vilket gör det svårt att utvärdera styrmedlets kostnadseffektivitet utöver några generella slutsatser.⁴⁵

En helt kostnadseffektiv styrning mot minskade föroreningar som regleras inom IED skulle innebära att föroreningarna prissätts utifrån deras marginalskaidekostnader. Eftersom marginalskaidekostnaden för många av föroreningarna inom IED beror på såväl geografiska faktorer som tidsfaktorer och dessutom på utsläppsmängd och miljötillstånd, är det i praktiken omöjligt att utforma en helt kostnadseffektiv styrning för alla föroreningar som regleras av IED.

Även approximationer av kostnadseffektiv styrning, såsom snävt geografiskt avgränsade handelssystem, innebär en avvägning mellan genomförbarhet och mer kontinuerliga incitament till minskad miljöpåverkan genom en prissättning. En mer kontinuerlig prissättning av föroreningar, även en indirekt sådan, innebär att de billiga utsläppsminskningar som har stor effekt på miljötillståndet och i dagsläget inte prissätts av IED ändå genomförs. Som exempel har det utretts om vissa luftföroreningar inom IED, såsom NO_x och SO₂, skulle kunna prissättas i ett avgränsat handelssystem⁴⁶. Man ska dock inte underskatta svårigheten i att definiera, upprätthålla och genomföra mätning, övervakning och rapportering i ett sådant system. Det är alltså i praktiken inte klart att ens ett avgränsat handelssystem skulle vara ett realistiskt alternativ till IED.

Det är ändå önskvärt att försöka avhjälpa de brister som finns gällande kostnadseffektivitet i de olika administrativa styrmedel som ingår i IED, vilka både har högre genomförbarhet och kan vara minst lika verkningsfulla jämfört med mer kostnadseffektiva styrmedel. Ett tydligt exempel på bristen i kostnadseffektivitet för, exempelvis, styrning genom att ange standarder är att det endast finns svaga incitament för aktörerna att ytterligare minska sin verksamhets miljöpåverkan så snart kraven är uppfyllda. Det gäller även för de verksamheter som har låga marginalkostnader för ytterligare utsläppsminskningar. I praktiken betyder det att utsläppsminskningar som uppstår utöver de som drivs av krav som härleds från IED, inte genererar ytterligare ekonomiska fördelar för verksamheterna. Att utreda hur detta kan förbättras skulle kunna vara ett sätt att förbättra IED:s kostnadseffektivitet.

I praktiken krävs ofta en kombination av olika styrmedel för att nå ett uppsatt miljömål, eftersom den teoretiskt kostnadseffektiva styrningen inte alltid är genomförbar. Då blir den relativa kostnadseffektiviteten viktig där man jämför olika mindre kostnadseffektiva alternativ som är genomförbara. I dagsläget går det varken att utesluta eller styrka om

⁴⁵ EU har begränsad beslutanderätt gällande styrmedel (exempelvis skatter) vilket gör att vissa kostnadseffektiva styrmedel inte går att implementera på EU-nivå. Därför bör ett styrmedel inte endast utvärderas utefter dess kostnadseffektivitet. Vid införande eller utvärdering av styrmedel är kostnadseffektivitet endast ett av flera kriterier att ta hänsyn till vid bedömning om ett visst styrmedel eller kombination av olika styrmedel är lämpliga. Målpåfyllelse, som även kan uttryckas som verkningsfullhet, och effektivitet är exempel på andra relevanta kriterier. Ett administrativt styrmedel (IED) kan exempelvis uppnå en hög grad av målpåfyllelse även om det inte uppfyller kriteriet för kostnadseffektivitet.

⁴⁶ EU-kommissionen 2007.

IED har en relativt god kostnadseffektivitet bland de lösningar som har en god genomförbarhet. För att besvara detta krävs ytterligare utredning och analyser, eftersom sådana underlag saknas idag.

3. Direktivets olika delar

I detta kapitel görs en genomgång av direktivets olika delar såsom bestämmelser för BREF och BAT, tillstånd, tillsyn, branscher (bilaga 1), miljöparametrar (bilaga 2), sektorskapitlen, rapportering samt miljöinformation och allmänhetens deltagande i tillståndprocessen. I respektive del redovisas innebörden av regleringen, hur den fungerar i praktiken och i förekommande fall vad som enligt Naturvårdsverket bör ändras eller kan utvecklas.

3.1 Informationsutbyte och BAT-referensdokument (BREF)

För uttolkningen av BAT tar EU fram särskilda dokument, så kallade BREF-dokument. Av den så kallade BREF-guiden⁴⁷ framgår hur framtagandet av en BREF ska genomföras och kvalitetsgranskas. Det finns både vertikala (branschspecifika) och horisontella (branschgemensamma) BREF:ar. Vertikala BREF:ar gäller för en viss industrisektor som omfattas av bilaga I, till exempel järn- och ståltillverkning, medan horisontella gäller sektorsövergripande frågor avseende samtliga berörda industrisektorer, till exempel energifrågor, lagring eller kylsystem. Idag är 16 BREF:ar publicerade under IED.

I BREF:arna redovisas slutsatser om vad som anses vara bästa tillgängliga teknik, vilket benämns BAT-slutsatser.⁴⁸ Texten om BAT-slutsatser i en BREF antas av EU-kommissionen som genomförandebeslut. De publiceras också som ett kapitel i BREF:en, och benämns då BAT-slutsatsdokument.

Ett BAT-slutsatsdokument innehåller många, ofta 50 eller fler, enskilda BAT-slutsatser. Generellt anger en enskild BAT-slutsats en eller flera tekniker som bidrar till reducerad miljöpåverkan.⁴⁹

Många av BAT-slutsatserna, men inte alls alla, innehåller också siffervärden för hur stor miljöpåverkan som kan förväntas när de angivna teknikerna används.⁵⁰ Dessa siffervärden anges alltid som intervall och benämns *miljöprestandanivåer* eller BAT-AEPL. Miljöprestandanivåer kan omfatta utsläppsnivåer (utsläppsvärden), förbrukningsnivåer (konsumtionsvärden) och andra nivåer (till exempel reningseffektivitet).⁵¹ BAT-slutsatser utan tillhörande miljöprestandanivåer kan vara

⁴⁷ EU-kommissionens genomförandebeslut (2012/119/EU) av den 10 februari 2012 om regler för de riktlinjer om insamlingen av uppgifter och om utarbetande av BAT-referensdokument och om deras kvalitetssäkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (BREF-guiden).

⁴⁸ Naturvårdsverket 2016, s. 19.

⁴⁹ BREF-guiden, avsnitt 3.2.1.

⁵⁰ BREF-guiden, avsnitt 3.2.1 och 3.3.

⁵¹ BREF-guiden, avsnitt 3.3 och Naturvårdsverket 2018.

rena beskrivningar av tekniker för att förebygga en miljöaspekt, men de kan också handla om krav på exempelvis kontroll, materialhantering eller miljöledningssystem.

Det ankommer på medlemsstater att genomföra det som anges i ett BAT-slutsatsdokument, vilket i huvudsak sker genom tillståndsprövning. Olika delar av ett BAT-slutsatsdokument är i olika grad tvingande för verksamhetsutövaren. Man kan urskilja tre nivåer: BAT-slutsatser med utsläppsvärden, BAT-AEL, är mest normativa, eftersom begränsningsvärden fastställs. Minst normativa är beskrivningen av tekniker, i början av varje BAT-slutsatsdokument anges att teknikbeskrivningar varken är normativa eller uttömmande. Mellan dessa grupper finns BAT-AEPL utan utsläppsnivåer, såsom beskrivningar av medelvärdesbildningstider.

3.1.1 Informationsutbyte för framtagande av BREF

Av artikel 13.3 framgår att EU-kommissionen ska inrätta och regelbundet sammankalla till ett forum för deltagarna i Sevilla-processen det så kallade artikel 13-forumet. Där framgår att medlemsstaterna, de berörda industrierna, icke-statliga miljöskyddsorganisationer och EU-kommissionen ska representeras.

Representanterna i forumet nominerar experter till den tekniska arbetsgruppen som tillsammans med IPPC-byrån arbetar fram nya BREF:ar (Sevilla-processen beskrivs i avsnitt 4). Det har vid flera tillfällen inträffat att medlemsstater representerats enbart av personer som arbetar för privata företag eller branschorganisationer. Efter kritik mot detta, bland annat från EEB⁵², skärpte EU-kommissionen för ett par år sedan reglerna för representationen i artikel 13-forumet och de tekniska arbetsgrupperna. Samtidigt har deltagandet haft en alltför stor övervikt av industrirepresentanter. Vid möten har även ett stort antal industriorganisationer deltagit på plats. Naturvårdsverket menar att miljöorganisationer har en viktig roll genom att de framför ambitiösa miljöargument och ibland pekar på andra informationskällor än övriga medverkande. Miljöorganisationernas bidrar därmed till balans i arbetsgrupperna.

Naturvårdsverkets uppfattning är att det är viktigt med ett balanserat deltagande i såväl de tekniska arbetsgrupperna som i artikel 13-forum. Vi anser därför att Sverige bör ha en positiv inställning till förändringar som främjar detta. För att främja upptaget av ny teknik i BAT-slutsatser borde, enligt Naturvårdsverket, till exempel artikel 13.3 i IED kompletteras så att där framgår att representanter för tillverkare av reningsteknik eller mätteknik ska ingå. Detta fanns med under ett eget avsnitt i BREF-vägledningsdokumentet under IPPC-direktivet, den tidens motsvarighet till BREF-guiden.⁵³ Att även inkludera forskarsamhället skulle kunna främja samma syften.

⁵² The European Environmental Bureau, en paraplyorganisation för miljöorganisationer inom EU.

⁵³ EU-kommissionen 2010. Detta BREF-vägledningsdokument under IPPC-direktivet uppstod som en syntes av flera vägledningsdokument som tagits fram under IPPC-direktivet.

IED har viktiga beröringspunkter med vattendirektivet. Hösten 2018 ordnade Tyskland i samarbete med EU-kommissionen en workshop på detta tema. En slutsats efter workshopen var att IED och vattendirektivet behöver stödja varandra bättre. Ett sätt att åstadkomma detta bedömdes vara att experter som arbetar med vattendirektivsfrågor skulle involveras mer i arbetet under IED. Därför anser Naturvårdsverket att det bör övervägas om artikel 13.3 skulle kunna omformuleras på så sätt att experter på vattendirektivet ska kunna delta i artikel 13-forum. Naturvårdsverket menar att detta bör kunna vara möjligt då dessa experter ofta finns inom medlemsstaternas statsförvaltningar. Möjligen skulle samma resonemang kunna vara relevant även för representanter för Europeiska kemikaliemyndigheten, ECHA. En komplettering av artikel 13.3 skulle kunna innebära en viktig och styrande tydlighet. För- och nackdelar med detta behöver dock bedömas.

3.1.2 Flera industriutsläppsverksamheter och BAT-slutsatsdokument

Naturvårdsverket har uppfattat att EU-kommissionen anser att IED stödjer att en anläggning kan omfattas av flera huvudsakliga industriutsläppsverksamheter liksom att en huvudsaklig industriutsläppsverksamhet kan omfattas av flera huvudsakliga BREF:ar.⁵⁴ Naturvårdsverket kan konstatera att det svenska genomförandet inte stödjer att en anläggning kan omfattas av flera huvudsakliga industriutsläppsverksamheter.

Naturvårdsverket anser att det inte på ett tydligt sätt framgår i IED varken att en anläggning kan omfattas av flera huvudsakliga industriutsläppsverksamheter eller att en huvudsaklig industriutsläppsverksamhet kan omfattas av flera huvudsakliga BREF:ar. För att främja såväl likvärdiga konkurrensförhållanden som ett högt miljöskydd i EU bedömer Naturvårdsverket att båda dessa frågeställningar behöver förtydligas i IED.

3.1.3 Luckor mellan BAT-slutsatsdokument

Det finns några grupper av industriutsläppsverksamheter som faller mellan BAT-slutsatsdokumentens tillämpningsområden, trots att de omfattas av IED kapitel II. I vissa fall ligger en stor del av en bransch i en BREF samtidigt som vissa delar ligger utanför. Detta innebär orättvisa konkurrensvillkor och försvagar miljönyttan med IED. Ett exempel är att många samförbränningsanläggningar under 50 MW inte omfattas av några BAT-slutsatser.

Varken IED eller BREF-guiden innehåller regler som pekar på att IPPC-byrån eller de tekniska arbetsgrupperna har ett ansvar att undvika eller förhindra luckor mellan tillämpningsområdena. Tillämpningsområdena beslutas av respektive teknisk arbetsgrupp men Naturvårdsverket anser att det bör finnas viss samordning inom IPPC-byrån. Idag saknas en transparens kring hur detta hanteras.

Naturvårdsverkets bedömning är att en del av luckorna har uppkommit oavsiktligt.

⁵⁴ EU-kommissionen 2019b.

Naturvårdsverket bedömer att dessa luckor behöver hanteras i den andra revideringsomgången med målsättningen att de stängs. För att främja detta helhetsperspektiv bedömer Naturvårdsverket att det bör ses över om IED behöver förändras. Exempelvis genom att artikel 13-forums ansvarsområden utökas vad gäller gränsdragningen mellan BREF:ar, detta skulle kräva en ändring i artikel 13.3. Sådana ändringar i IED föranleder förmodligen följdändringar i BREF-guiden, liksom i arbetssättet i Sevilla-processen.

3.1.4 Begränsningsvärden som motsvarar BAT

De utsläppsnivåer som är förknippade med BAT definieras som ett intervall i artikel 3.13 IED. I kapitel II anges inte vilka bedömningar de behöriga myndigheterna behöver göra för att sätta begränsningsvärden inom intervallet, alltså för begränsningsvärden som är skarpare än det övre värdet i intervallet. Det anges inte heller uttryckligen att de behöriga myndigheterna har ansvar för att bedöma om kostnaderna uppväger fördelarna för miljön eller människors hälsa. I IED finns inte heller någon bevisbörderegler eller kunskapsregel så som det gör i 2 kap. miljöbalken. BREF:arna fyller därför i många medlemsstater en viktig, eller helt avgörande, funktion som stöd till tillståndsmyndigheterna.

Naturvårdsverkets erfarenhet är att i de flesta medlemsländer fastställs tillståndsvillkor som motsvarar det övre värdet i intervallet, det kan finnas flera skäl till detta. En orsak kan vara att det i många enskilda BAT-slutsatser är otydligt vilka kombinationer av tekniker som i normalfallet ger olika utsläppsnivåer. Att i större utsträckning frånga om endast det övre värdet i intervallet fastställs som villkor skulle innebära ökad miljönytta.

Det finns inte heller någon bestämmelse i IED som anger att de tekniska arbetsgrupperna ska specificera vilka tekniker, eller kombinationer av tekniker, som behövs för att en verksamhet ska kunna innehålla ett begränsningsvärde som är mellan det övre och nedre värdet i ett intervall för BAT-AEL eller BAT-AEPL.

Naturvårdsverket bedömer att utformningen av BAT-slutsatser skulle kunna förbättras så att de behöriga myndigheterna får mer vägledning om vilka tekniker eller kombinationer av tekniker som leder till vilka kostnadseffektiva utsläppsreduktioner. Naturvårdsverket anser att det skulle vara möjligt att mer systematiskt formulera vilka tekniker som behövs för att nå olika delar av BAT-AEL-intervallet.

För att uppfylla direktivets syfte att varje verksamhet ska tillämpa BAT bedömer Naturvårdsverket att IED bör förtydligas så att det framgår att hela intervallet måste användas. Naturvårdsverket bedömer att en sådan ändring exempelvis kan ske i artikel 13.2. En förändring i BREF-guiden kan därefter bli aktuell. Med detta som bas skulle de tekniska arbetsgrupperna formulera beskrivningar av BAT som anger vilka utsläppsnivåer som kan förväntas utifrån olika kombinationer av tekniker.

3.1.5 Begränsningsvärden för utsläpp till vatten

Enligt artikel 15 i IED ska begränsningsvärden som anges i tillståndet

gälla vid den punkt där utsläppen lämnar anläggningen. Detta gäller även om avloppsvattnet leds till ett externt reningsverk, men de kan vara mindre stränga eftersom hänsyn då får tas till just detta reningsverks rening.

De tekniska arbetsgrupperna har dock tagit fram BREF:ar för flera sektorer där BAT-slutsatser för biologiskt nedbrytbara utsläpp inte gäller för de utsläpp som går via externt reningsverk. Sådana utsläpp benämns under IED som indirekta utsläpp. I avsaknad av bindande BAT-AEL får tillståndsmyndigheterna ingen vägledning om vilka begränsningsvärden som ska gälla för dessa utsläpp, så som det förutsätts i artikel 15.

Naturvårdsverket menar att detta flyttar ansvaret för reningen från industriutsläppsverksamheten till det externa reningsverket, vilket strider mot principen om att förorenaren ska betala, och snedvrider konkurrensvillkoren. Dessutom har industriavloppsvattnet blivit utspädd på vägen till det externa reningsverket, vilket gör att det inte renas så effektivt som det skulle ha gjorts på industrin. Mängden utsläppt förorening kan alltså bli högre än om BAT-AEL hade satts för utsläppet från industriutsläppsverksamheten.

EU-kommissionens projekt *Implementation Support* har bland annat behandlat frågan om direkta och indirekta utsläpp till vatten och kommit fram till att det finns en samsyn i att direktivet är otydligt avseende vad som är direkta respektive indirekta utsläpp.

Vidare ser Naturvårdsverket en trend att tätorternas avloppsreningsverk inför rening av nya parametrar, såsom läkemedel och tungmetaller. Med ovanstående resonemang kan det på sikt leda till att ytterligare parametrar exkluderas från BAT-slutsatser. För de branscher där merparten av miljöpåverkan är utsläpp till vatten av biologiskt nedbrytbara ämnen genom utsläpp via externa reningsverk ser Naturvårdsverket en risk att hela BAT-slutsatsdokumentet endast får en begränsad betydelse som styrmedel för sektorns utsläpp.

Naturvårdsverket anser att det är i konflikt med syftet med artikel 15.1 IED att inte definiera bindande BAT-AEL för biologiskt nedbrytbart indirekt utsläpp till vatten. Naturvårdsverket bedömer att IED behöver förtydligas i detta avseende. Naturvårdsverket bedömer bland annat att det skulle vara lämpligt att införa en definition av direkta och indirekta utsläpp till vatten i artikel 3 IED.

3.1.6 Negativa BAT

Det saknas tydliga bestämmelser i IED för att stödja utarbetandet av BAT-slutsatser som definierar en teknik som icke BAT, alltså ett tydligt uttalande om att tekniken (t.ex. en industriprocess) är förbjuden, men det finns några exempel. Det mest kända exemplet är den kvicksilveranvändande tekniken i BAT-slutsatsdokumentet för kloralkalitillverkning. Det saknas också bestämmelser i IED för att stödja utarbetandet av BAT-slutsatser som definierar användningen av ett visst bränsle som förbjudet.

Naturvårdsverket bedömer att IED skulle kunna kompletteras med bestämmelser som förtydligar sådana negativa BAT-slutsatser status.

3.1.7 Informationsutbytet och cirkulär ekonomi

Naturvårdsverket kan konstatera att IPPC-byrån under 2018 och 2019, särskilt under 2019, i de pågående BREF-revideringarna fokuserat mer på miljöaspekter med koppling till cirkulär ekonomi.⁵⁵ Naturvårdsverket är positivt till detta men ser att det finns ytterligare förtydliganden och förstärkningar som är nödvändiga.

I artikel 13.2 anges vad informationsutbytet inom de tekniska arbetsgrupperna särskilt ska omfatta. Uppräkningen är inte uttömmande, men Naturvårdsverket bedömer att den har en styrande effekt. Uppräkningen är tämligen begränsad vad gäller cirkulär ekonomi:

- Prestanda för anläggningar och teknik i fråga om utsläpp, förbrukning och typ av råvaror, vattenförbrukning, energiförbrukning och generering av avfall.
- Vilken teknik som används, hur den kontrolleras, tvärmediaeffekter (cross-media) och ekonomi.
- Bästa tillgängliga teknik och ny teknik.

Detta innebär att uppdraget till IPPC-byrån och de tekniska arbetsgrupperna för aspekter relaterade till cirkulär ekonomi inte är lika specifikt preciserade som de som anges i exempelvis artikel 11 och artikel 14 om hur anläggningen ska drivas och vad tillståndet ska innehålla, se vidare i avsnitt 3.2.4 om tillstånd.

Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen i artikel 13.2 behöver skärpas så att BAT-slutsatser blir ett starkare stöd för medlemsstaterna att främja en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen kompletteras på följande sätt:

- Bästa tillgängliga tekniker som främjar att råvaror som är återanvända eller av återvunnet material används i processen, eller som främjar att restprodukter som lämnar anläggningen kan hanteras högt upp i avfallstrappan så att en cirkulär ekonomi främjas.
- Vilka egenskaper restprodukter behöver ha för att främja att avfall kan hanteras så högt upp som möjligt i den så kallade avfallstrappan.

Naturvårdsverket bedömer att dessa förändringar också skulle innebära att artikel 13.2 blir mer i linje med de formuleringar som föreslås för artikel 11, 12, 14 och bilaga III i avsnitt 3.2.4 om tillstånd. Baserat på sådana ändringar i artikel 13.2 skulle de tekniska arbetsgrupperna studera hur tekniker förhåller sig till innehåll av föroreningar, såsom farliga ämnen, i inkommande respektive utgående materialströmmar.

⁵⁵ Ett exempel är formulering av enskilda BAT för BREF TXT, textilproduktion. Vidare samlades data in i form av kvoter för energi respektive avfall dividerats med producerad mängd eller råvaruförbrukning (Se avsnitt 4.1.2).

3.1.8 BAT och cirkulär ekonomi

Av definitionen av BREF framgår att dokumentet ska redovisa tillämpad teknik, aktuella utsläpp och förbrukningsnivåer. Av definitionen av BAT framgår att syftet med att använda bästa tillgängliga teknik är att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet. De kriterier som ska användas för att fastställa vad som är BAT anges i bilaga III, följande kriterier har en koppling till cirkulär ekonomi:

1. Användning av avfallssnål teknik.
2. Användning av ämnen som är mindre farliga.
3. Främjande av återvinning och materialåtervinning av utsläppta ämnen som används i processen och, i förekommande fall, av avfall.⁵⁶
9. Förbrukningen och arten av råvaror (inklusive vatten) som används i processen och energieffektivitet.

Den cirkulära ekonomins aspekter nämns alltså i bilaga III, och täcks också i viss mån av definitionen av BREF.

Naturvårdsverket bedömer att bilaga III omfattar den cirkulära ekonomins miljöaspekter bättre än andra delar av direktivet. Naturvårdsverket bedömer ändå att fler kompletteringar av bilaga III kan vara aktuella för att ytterligare belysa vikten av miljöaspekter relevanta för en cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket anser att bilaga III bland annat kan stärkas genom att punkten 3 kompletteras med vilka egenskaper restprodukter som lämnar anläggningen bör eller ska ha för att främja cirkularitet och en användning högt upp i avfallshierarkin. Vidare kan bilaga III kompletteras med en ny punkt som anger att man ska eftersträva att använda råvaror av återanvänt eller återvunnet material.

3.1.9 Delsammanfattning

Naturvårdsverket anser att IED på ett framgångsrikt sätt reglerat informationsutbyte genom Sevilla-processen, men att ändringar behövs i IED för att stärka Sevilla-processens förmåga att leverera BREF och BATC med hög miljöambition. Detsamma gäller för att processen ännu bättre ska kunna svara mot behovet för en cirkulär ekonomi.

Naturvårdsverket bedömer bland annat att IED bör ändras så att de behöriga myndigheterna får bättre stöd i BAT-slutsatsdokument för att sätta begränsningsvärden inom intervallen för BAT-AEPL, och att alla relevanta tekniker tas med i BREF:arna. IED behöver också ses över så att tillämpningen av begreppen huvudsaklig industriutsläppsverksamhet och huvudsaklig BREF förtydligas. Vidare menar

⁵⁶ Den engelska språkversionen har möjligen en annan innebörd eftersom den anger "substances generated" medan det på svenska anges som "utsläppta ämnen".

Naturvårdsverket att det är viktigt att sammansättningen i artikel 13-forum är balanserad och att justeringar i IED behöver övervägas för att främja detta.

3.2 Tillstånd

En av direktivets mest centrala delar är att samtliga anläggningar⁵⁷ som omfattas av direktivets tillämpningsområde omfattas av tillståndsplikt⁵⁸. Tillståndsvillkoren ska vara fullständigt samordnade för att uppfylla kraven i direktivet, även då exempelvis flera myndigheter eller verksamhetsutövare medverkar. För verksamheter som omfattas av kapitel II och bilaga I gäller en rad bestämmelser avseende ansökans innehåll⁵⁹, tillståndprocessen⁶⁰, tillståndsvillkor⁶¹ samt allmänhetens möjlighet att delta vid tillståndsförfarandet och tillgång till information⁶². Naturvårdsverket anser att dessa delar av direktivet är nödvändiga och betydelsefulla.

Direktivet innehåller också bestämmelser om statusrapport.⁶³ En statusrapport ska redovisa föroreningssituationen i mark och grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivas. Det är fråga om en nulägesbeskrivning av situationen i mark och grundvatten som ska göra det möjligt att i framtiden, när verksamheten definitivt upphört, kunna göra en kvantifierad jämförelse av föroreningsstatusen mellan dessa två tidpunkter. Direktivet innehåller bestämmelser av vad en statusrapport åtminstone ska innehålla och EU-kommissionen ska upprätta riktlinjer om innehållet. Statusrapporten utgör ett viktigt underlag för att bedöma verksamhetsutövarens skyldighet att återställa ett område och för att upprätthålla principen om att förorenaren ska betala. Naturvårdsverkets bedömning är att regleringen av en statusrapport har ett viktigt syfte och fyller en viktig funktion.

3.2.1 Tillståndsplikt och teknikutveckling

Naturvårdsverket kan konstatera att det är nödvändigt att innovationer och ny teknik utvecklas för att nå högt uppsatta mål avseende industrins påverkan på människors hälsa och miljön. Det är därför av stor vikt att IED inte hindrar en snabb teknikutveckling. Direktivet innehåller, till skillnad från tidigare rättsakter, krav på att en förnyad bedömning av industriella verksamheter ska genomföras inom fyra år efter det att BAT-slutsatsdokumenten för respektive anläggnings huvudsakliga verksamhet har offentliggjorts. Naturvårdsverket anser att en återkommande uppdatering av tillståndet

⁵⁷ Det finns ett undantag för verksamheter som endast omfattas av kap. V där medlemsstaterna kan välja att fastställa ett registreringsförfarande. Detta undantag har Sverige inte genomfört.

⁵⁸ Se artikel 4.1 IED.

⁵⁹ Se artikel 12 IED.

⁶⁰ Se artikel 21 IED.

⁶¹ Se artikel 14 IED.

⁶² Se artikel 24 IED.

⁶³ Se artikel 22.2 IED.

är en viktig del i att främja att tillståndsvillkoren i större utsträckning är uppdaterade vilket kan främja att ny teknik måste användas.

Direktivet gäller inte för forskningsverksamhet, utvecklingsverksamhet eller utprovning av nya produkter och processer.⁶⁴ Dessutom finns det en möjlighet för behöriga myndigheter att medge tillfälliga undantag från vissa krav i direktivet för utprovning och användning av ny teknik för en period på totalt högst nio månader⁶⁵ Denna möjlighet till undantag gäller bland annat krav på att använda bästa tillgängliga teknik, att vidta alla lämpliga förebyggande åtgärder för att undvika föroreningar och att fastställa BAT-AEL för verksamheten. En förutsättning för att kunna medge undantag är antingen att tekniken upphör eller verksamheten åtminstone klarar de utsläppsnivåer som motsvarar BAT, efter den angivna perioden.

Naturvårdsverket kan i dagsläget inte bedöma om direktivet fungerar på bästa sätt i detta avseende och anser att direktivet kan behöva ses över för att säkerställa att IED inte är ett hinder för ny teknik. Naturvårdsverkets bedömning är att undantagsmöjligheten, liksom direktivets begränsning när det gäller tillämpningsområde, är viktiga eftersom de underlättar för innovation och teknikutveckling.

Mot bakgrund av att innovation och teknikutveckling har en central roll för att minska miljö- och hälsopåverkan och bidra till industrins utveckling bör det, enligt Naturvårdsverket, övervägas om möjligheten till undantag ska ses över. Artikeln ger idag möjlighet till undantag för högst nio månader, därefter ska tekniken antingen upphöra eller ha uppnått BAT. Naturvårdsverket har förståelse för att det av flera skäl är viktigt att tidsperioden för undantag är begränsad, bland annat utifrån aspekterna miljöpåverkan och konkurrens. I syfte att underlätta förutsättningarna för innovation och teknikutveckling skulle det ändå kunna övervägas om det kan vara lämpligt att utöka tidsperioden för undantag eller att under vissa förutsättningar ge möjlighet till förlängning av det tillfälliga undantaget. Naturvårdsverket noterar att Sverige inte genomfört undantagsmöjligheten för ny teknik.

3.2.2 När huvudverksamheten saknar BAT-slutsatsdokument

Enligt direktivet är det offentliggörandet av huvudslutsatser som medför en skyldighet för myndigheter att säkerställa att tillståndsvillkor för berörda anläggningar omprövas och vid behov uppdateras.⁶⁶ Det är alltså BAT-slutsatser som är hänförliga till anläggningens huvudverksamhet som är styrande i detta avseende. Naturvårdsverket anser att detta, som utgångspunkt, är en lämplig ordning.

⁶⁴ Se artikel 2.2 IED.

⁶⁵ Se artikel 15.5 IED.

⁶⁶ Se artikel 21.3 IED.

Det medför dock särskilda svårigheter för vissa avfallsbehandlingsanläggningar som ligger på eller i direkt anslutning till en deponi. Deponier omfattas av kapitel II IED men inga BAT-slutsatsdokument har tagits fram eller kommer att tas fram, såvitt Naturvårdsverket känner till. Detta eftersom deponidirektivet⁶⁷ har ansetts vara tillräckligt. I de fall där det på en avfallsbehandlingsanläggning finns en deponi och deponin bedöms utgöra den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten får detta till följd att några huvudsakliga BAT-slutsatser som utlöser den fyraåriga genomförandeperioden inte kommer att publiceras. Detta innebär att skyldigheten att börja tillämpa sidoslutsatser uppkommer först vid en tillståndsprövning. Naturvårdsverket anser därför att det bör ses över om det inte enligt IED borde finnas en bortre gräns för när även sidoslutsatser ska vara uppfyllda.

3.2.3 Begränsningsvärden

Av artikel 14.1 f i IED följer att tillståndet ska omfatta åtgärder som rör andra förhållanden än normala driftsförhållanden (OTNOC). Detta är en central bestämmelse som vid en otydlig tillämpning kan få stora konsekvenser för direktivets genomslag. BAT-AEL omfattar endast normala driftförhållanden. Att bedöma vad som ska betraktas som OTNOC är därför avgörande för när BAT-AEL ska tillämpas och måste därför tolkas lika för att uppfylla utgångspunkten att direktivet ska medverka till rättvisa konkurrensvillkor och uppfylla miljöambitionerna. Under bland annat EU-kommissionens projekt *Implementation support* har det framkommit att medlemsstaterna i hög utsträckning implementerat bestämmelser kring OTNOC på olika sätt. Även om det i ett antal BREF:ar förekommer exempel på vad som utgör OTNOC anser Naturvårdsverket att det i första hand bör övervägas om bestämmelsen i direktivet ska förtydligas. I andra hand anser Naturvårdsverket att EU-kommissionen ska vägleda i frågan. Detta eftersom det finns ett behov av att tillämpning av OTNOC är likartad mellan medlemsstaterna.

En närliggande fråga som har stor inverkan på genomslagskraften i BAT-AEL är vilken grad av mätosäkerhet som kan accepteras. Såvitt Naturvårdsverket förstår finns det skillnader mellan medlemsstaterna i tillämpningen kring vilken mätosäkerhet som accepteras och hur det påverkar bedömningen av om begränsningsvärden uppfylls eller överskrids. Detta är, enligt Naturvårdsverket bedömning, problematiskt eftersom det innebär att IED:s miljöambitioner riskerar att sättas ur spel, samtidigt som det får till följd att olika verksamhetsutövare inte ställs inför samma krav. Naturvårdsverket anser därför att det finns anledning att även denna fråga ses över.

Vidare möjliggör direktivet att dispens från begränsningsvärden kan meddelas.⁶⁸ Även detta är en bestämmelse som ger utrymme för tolkning och det finns skillnader i tillämpning av dispensmöjligheten mellan medlemsstater. För att tillståndet ska få den

⁶⁷ Rådets direktiv 99/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall.

⁶⁸ Se artikel 15.4 IED.

tyngd som direktivet avser ska dispensmöjlighetens användas restriktivt och det finns behov av åtgärder för att garantera att bestämmelsen tillämpas på ett likartat sätt både inom och mellan medlemsstaterna. Enligt direktivet har EU-kommissionen en möjlighet att göra förtydliganden kring artikeln men detta har, såvitt Naturvårdsverket känner till, inte skett. Naturvårdsverket anser att det finns ett behov av att åtminstone denna möjlighet används.

3.2.4 Tillståndsplikt och cirkulär ekonomi

Artikel 11 i IED innehåller bestämmelser om allmänna principer kring verksamhetsutövarens skyldigheter. Artikel 11 anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att anläggningen drivs enligt principerna dels om att generering av avfall förhindras i enlighet med avfallsdirektivet dels att avfall som ändå genereras, i prioritetsordning och i enlighet med avfallsdirektivet, förbereds för återanvändning, materialåtervinns, återvinns eller, när detta inte är tekniskt och ekonomiskt möjligt, bortskaffas på ett sådant sätt att påverkan på miljön undviks eller minskas. Artikel 11 saknar helt bestämmelser kring verksamhetsutövarens skyldigheter avseende resurshushållning i form av cirkulära och giftfria materialflöden.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om ansökans innehåll. Artikel 12 anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en tillståndsansökan innehåller bland annat uppgifter om åtgärder för förebyggande, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återvinning av avfall som anläggningen ger upphov till samt andra åtgärder för att följa de allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter som avses i artikel 11. Vidare framgår av bestämmelsen att ansökan ska innehålla uppgifter om de råvaror, andra insatsvaror och andra ämnen som används eller genereras i anläggningen.

Artikel 14 innehåller bestämmelser om tillståndsvillkor och vad tillståndet ska omfatta. Artikel 14 anger att tillstånd bland annat ska innehålla bestämmelser om åtgärder för kontroll och hantering av avfall som genereras vid anläggningen. Vidare anger artikeln att BAT ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkoren. Naturvårdsverket konstaterar att artikel 14 saknar bestämmelser om cirkularitet, såsom åtgärder för förebyggande, förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och återvinning av avfall som anläggningen ger upphov till. Vidare saknas bestämmelser om exempelvis främjande av giftfria kretslopp samt en princip motsvarande produktvalsprincipen (se avsnitt 2.4.1).

När det gäller frågor om cirkulär ekonomi, såsom avfallshantering energiförbrukning och vattenförbrukning, regleras dessa i vissa fall genom BAT-AEPL. Dessa slutsatser har inte samma status som slutsatser med BAT-AEL utan ska, precis som övriga BAT-slutsatser, endast "ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkor".⁶⁹

⁶⁹ Se artikel 15.3 och 21.3 IED.

Naturvårdsverket menar att bestämmelser kring cirkulär ekonomi behöver ses över så att bestämmelserna i artiklarna 11, 12 och 14 både blir samstämmiga och har en hög ambitionsnivå. I detta avseende menar Naturvårdsverket att artikel 14 exempelvis bör kompletteras så att tillståndet även ska innehålla åtgärder som medför krav på att generering av avfall förhindras samt att avfall som ändå genereras, i prioritetsordning förbereds för återanvändning, materialåtervinns, återvinns eller, när detta inte är tekniskt och ekonomiskt möjligt, bortskaffas på ett sådant sätt att påverkan på miljön undviks eller minskas. Vidare menar Naturvårdsverket att det är av största vikt att BAT-slutsatsdokumenten är tydliga för att i så stor utsträckning som möjligt undvika ett alltför stort tolkningsutrymme då tillståndsvillkoren ska formuleras. I avsnitt 4.2 redovisas ytterligare synpunkter om förtydliganden i BAT-slutsatsdokumenten.

Naturvårdsverket menar att bestämmelserna om cirkulär ekonomi även bör förtydligas för att ge samma effekt som exempelvis bestämmelser för utsläpp till luft. Aspekter inom begreppet cirkulär ekonomi finns för alla sektorer som omfattas av direktivet. Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl att se över bestämmelserna avseende tillståndprocessen i detta sammanhang. Naturvårdsverket ser att vissa förtydliganden i dessa delar tillsammans med skärpningar i BAT-slutsatsdokument kan öka direktivets genomslag i att främja en cirkulär ekonomi. IED skulle därför behöva ändras så att BAT-AEPL, med miljöaspekter relevanta för den cirkulära ekonomin, har samma status som BAT-AEL. Ett sådant förtydligande kan exempelvis genomföras i artikel 15.3.

3.2.5 Delsammanfattning

Naturvårdsverket menar att bestämmelserna kring tillstånd och tillståndprocessen är helt avgörande för direktivets effekt. Tillståndsplikt samt utformningen av tillståndsvillkor genomför den viktiga och allmänna principen om BAT. EU-kommissionens ambition att uppdatera BAT-slutsatserna vart åttonde år, vilket medför att tillstånden ska ses över och vid behov förnyas med åtminstone samma intervall, får ur ett svenskt perspektiv betraktas utgöra en hög ambitionsnivå. Vid en effektiv Sevilla-process kan detta leda fram till krav som bland annat kan följa teknikutvecklingen på ett bra sätt, för ytterligare beskrivning av Sevilla-processen se avsnitt 4.3. Naturvårdsverket menar dock att direktivet bör ses över för att säkerställa att det inte föreligger hinder för att ny teknik ska kunna tas fram.

Naturvårdsverket kan dock konstatera att IED saknar en bestämmelse som tydliggör verksamhetsutövarens ansvar, att jämföra med den så kallade bevisbörderegeln, i 2 kap. 1 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser att det är en viktig utgångspunkt och det bör övervägas om en sådan regel kan läggas till i direktivet. Ett exempel kan vara att artikel 12 förstärks på så sätt att tillståndsansökan ska omfatta alternativa skyddsåtgärder och försiktighetsmått.

Vidare menar Naturvårdsverket att det är av stor vikt att direktivet ses över för att minska risken för ett alltför stort genomförandegap avseende tillämpningen av BAT-

slutsatsdokument. Det är av stor vikt att dessa förtydliganden genomförs för att ytterligare stärka konkurrenskraften och säkerställa miljöambitionerna.

Avslutningsvis ser Naturvårdsverket att direktivet bör ses över för att stärka regleringen av aspekter kopplade till cirkulär ekonomi.

3.3 Tillsyn

IED innehåller regleringar om tillsyn, egenkontroll och krav på vidtagande av åtgärder vid nedläggning av verksamhet kopplade till en statusrapport. Regleringarna, som är mer eller mindre omfattande, utgör enligt Naturvårdsverkets bedömning nödvändiga delar av direktivet.

IED ställer krav på att medlemsstaterna ska införa ett system för miljötillsyn.⁷⁰ Detta innebär bland annat att alla anläggningar ska omfattas av en miljötillsynsplan, vilken ska uppfylla vissa krav, som i sin tur ska ligga till grund för program för rutinmässig miljötillsyn. En betydelsefull bestämmelse är att frekvensen för tillsynsbesök ska bestämmas utifrån verksamhetens risk för miljön, vilket innebär att frekvensen inte får överstiga ett år för anläggningar som medför de största riskerna och tre år för anläggningar som medför de minsta riskerna. IED:s artikel om miljötillsyn preciserar också krav på återbesök vid allvarliga fall av bristande efterlevnad av tillståndsvillkoren och innehåller bestämmelser om hur rapporter från tillsynsbesöken ska delges verksamhetsutövaren och offentliggöras.

IED innehåller också krav på periodisk kontroll av mark och grundvatten inom en anläggnings område.⁷¹ Syftet med de periodiska kontrollerna är att ta fram information som kan användas för att skydda mark och grundvatten från föroreningar av farliga ämnen.

IED anger att om en BAT-AEL inte följs ska verksamhetsutövaren omedelbart informera tillsynsmyndigheten som i sin tur ska kräva att verksamhetsutövaren vidtar alla lämpliga åtgärder som behövs för att villkoren åter ska följas.⁷²

3.3.1 Delsammanfattning

Direktivets krav på tillsyn och kontroll medförde inte i sig några större nyheter för de svenska tillsynsmyndigheterna. Detta eftersom tillsynsmyndigheternas ansvar när det gäller tillsyn sedan tidigare är reglerat i 26 kap. miljöbalken samt i miljötillsynsförordningen (2011:13). Av dessa framgår bland annat att tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden av de lagar och beslut som gäller för verksamheten samt upprätta en tillsynsplan, grundad på en behovsutredning och ett

⁷⁰ Se artikel 23 IED.

⁷¹ Se artikel 14.1(d) och (e) samt 16.2 IED.

⁷² Se artikel 8.2 IED genomfört genom 1 kap. 9 § industriutsläppsförordningen.

register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Enligt direktivet ska kontroll framförallt bedrivas genom besök på anläggningen. De kompletterande kraven som införts i svensk lagstiftning, till följd av artikel 23 i IED, innebär tydligare och skarpare krav på tillsynsbesök. Naturvårdsverket kan inte se att tillsynsmyndigheterna tillämpat sanktionsmöjligheter vid överträdelser av BAT-AEL. Se vidare avsnitt 5.2 om effekter av IED för svenska myndigheter.

3.4 Bilaga I – Branscher

Direktivets syfte är att minska miljö- och hälsopåverkan från verksamheter med hög föroreningspotential. Av artikel 2 framgår att IED gäller för de industriella verksamheter som ger upphov till föroreningar som avses i kapitlen II–VI. Av artikel 10 och bilaga I framgår vilka kategorier av verksamheter som omfattas av kapitel II. Dessa verksamheter består av industrier inom energisektorn, metall- och mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering, massa- och pappersindustri, livsmedelsindustri och stora anläggningar med djurhållande verksamhet med mera. Endast de verksamheter som ingår i direktivets kapitel II och bilaga I omfattas av BAT-slutsatser. IED omfattar i stort sett samma verksamheter som tidigare föll under IPPC-direktivet. Några ytterligare verksamheter som tillkommit under IED är verksamheter för behandling av trä och träprodukter med träskyddsmedel och tillverkning av träskivor.

Naturvårdsverket gör bedömningen att de verksamheter som omfattas av direktivets kapitel II och bilaga I bör göra det även i fortsättningen. Naturvårdsverket bedömer även att det finns fler verksamheter och sektorer som möjligen bör inkluderas i bilaga I. Naturvårdsverket anser att det finns ett antal verksamheter och sektorer för vilka det kan vara lämpligt att se över om de, på grund av verksamheternas höga föroreningspotential, bör omfattas av IED:s tillämpningsområde. Följande *verksamheter* kan vara aktuella att inkludera:

- Fiskodlingar.
- Intensiv uppfödning av nötkreatur.
- Intensivt jordbruk och intensivt skogsbruk.
- Mejerier.
- Gruvor.

Även frågan om avloppsreningsverk bör inkluderas i bilaga I har diskuterats. När det gäller avloppsreningsverk som omfattas av avloppsdirektivet, och som tar emot och behandlar utsläpp från många industriutsläppsverksamheter, kan det uppstå konflikter både med principen att förorenaren ska betala och med strävan efter rättvisa konkurrensvillkor, se vidare i avsnitt 3.1.5. Anledningen till detta är att dessa reningsverk bara omfattas av direktivets relativt smala krav och inte av de mångfasetterade kraven i de enskilda BAT-slutsatser som gäller för utsläpp till vatten från de industriutsläppsverksamheter som släpper sitt vatten till reningsverket. Naturvårdsverket bedömer att det finns flera skäl till att inte inkludera avloppsreningsverk i bilaga I, men bedömer att problematiken kring att upprätthålla

principen om att förorenaren ska betala och rättvisa konkurrensvillkor behöver hanteras. Mot bakgrund av detta bedömer Naturvårdsverket att denna fråga behöver bevakas i de kommande förhandlingarna.

Naturvårdsverket bedömer att nya *sektorer* kan tillkomma till följd av den industriella transformation som krävs för att möta utmaningar inom klimat och cirkulär ekonomi. Naturvårdsverkets anser därför att det bör bedömas om även sådana verksamheter bör omfattas av industriutsläppsdirektivet om de har en hög föroreningspotential. Sådana bedömningar bör göras regelbundet.

Naturvårdsverket har i samband med en utvärdering av direktivet identifierat ett antal A-verksamheter⁷³ som inte omfattas av direktivets bilaga I.⁷⁴ Dessa är följande:

- Gruvor samt bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol (4 kap. 11 och 14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251)).
- Anläggning för överföring av bituminös skiffer till gas- eller vätskeform (11 kap. 1 § miljöprövningsförordningen).
- Viss behandling, varm- eller kallvalsning och produktion av järn- och stål under tröskelvärdena (15 kap. 2 och 6 §§ miljöprövningsförordningen).
- Tillverkning av batterier eller ackumulatorer med kadmium, bly eller kvicksilverinnehåll (17 kap. 1 § miljöprövningsförordningen).
- Tillverkning av kol- eller grafitelektroder (17 kap. 5 § miljöprövningsförordningen).
- Maskinell metallbearbetning av större omfattning (18 kap. 6 § miljöprövningsförordningen).
- Viss avfallsbehandling som faller under tröskelvärdena, såsom:
 - o underjordsförvar av farligt avfall/kvicksilver (12 kap. 53 miljöprövningsförordningen)
 - o återvinning genom omhändertagande av fartyg (12 kap. 57 § miljöprövningsförordningen) och
 - o CCS-anläggningar (12 kap. 60 § miljöprövningsförordningen).

Naturvårdsverket anser att det bör ses över om dessa A-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen bör omfattas av bilaga I. Det är alltså fråga om de verksamheter som påverkar miljön mest.

Slutligen bedömer Naturvårdsverket att det finns ett behov av att se över de tröskelvärden som anges i bilaga I för smedjor med hammare, gjuterier som använder kadmium samt garverier. Naturvårdsverket anser att dessa tröskelvärden bör sänkas.

⁷³ I miljöprövningsförordningen (2013:251) är tillståndspliktiga verksamheter markerade med A eller B och anmälningspliktiga med C. A-verksamheter ska söka tillstånd hos mark- och miljödomstol. B-verksamheter ska söka tillstånd hos miljöprövningsdelegation vid länsstyrelsen. C-verksamheter anmäls till kommunen. A-verksamheter är de verksamheter som bedöms ha störst påverkan på människors hälsa och miljön.

⁷⁴ Naturvårdsverket 2019.

Naturvårdsverket anser att det även finns skäl att se över bilaga I för att säkerställa att branschindelningen i stämmer överens med tillämpningsområdena för BAT-slutsatsdokumenten.

3.5 Bilaga II – Förorenande ämnen

IED:s bilaga II omfattar de förorenande ämnen som den behöriga myndigheten ska beakta vid formulering av tillståndsvillkor.⁷⁵ Av artikel 14.1a framgår att även andra förorenande ämnen som myndigheten kan anta kommer att släppas ut i betydande omfattning ska beaktas. Naturvårdsverket finner dock att bilaga II kan uppfattas som styrande och att den även ligger till grund för vad som hanteras i framtagandet av BREF:ar och BAT-slutsatsdokument.

Den gröna given anger att utsläpp av farliga ämnen under IED ska ses över för att omfatta alla ämnen som orsakar miljö- och hälsoproblem idag. EEA:s rapport SOER 2020⁷⁶ pekar också på fortsatt stora utmaningar inom kemikalieområdet. Vidare lyfter EEA ett behov av en övergång till reglering av grupper av kemiska ämnen. En annan aspekt som lyfts in är ämnens toxicitet.

I bilaga II i IED refererar flera av punkterna till ämnen eller ämnesgrupper som kan vara särskilt farliga. Naturvårdsverket bedömer dock att flera formuleringar inte är tillräckligt specifika och inte ger tydlig vägledning till de tekniska arbetsgrupperna vid framtagande av nya BREF:ar. Vidare kan Naturvårdsverket konstatera att befintliga BAT-slutsatsdokument innehåller relativt få kvantitativa krav, BAT-AEL, för utsläpp av farliga ämnen samt att grupper av ämnen endast har reglerats i ett fåtal BAT-slutsatsdokument. Frågor kring kemiska ämnen och grupper av kemiska ämnen kopplar till främjandet av en cirkulär ekonomi utifrån aspekten giftfria kretslopp. Det kan konstateras att ett stort antal kemiska ämnen och deras breda användning och spridning är en utmaning för avgiftningen av den cirkulära ekonomin.

Naturvårdsverket kan konstatera att det under en längre tid har diskuterats på vilket sätt IED och näraliggande rättsakter kan stödja varandra. Naturvårdsverket bedömer att bilaga II behöver innehålla alla relevanta farliga ämnen med negativ påverkan på hälsa och miljö. Naturvårdsverket anser att detta i första hand måste ske genom stärkta kopplingar till kandidatlistan i Reach särskilt farliga ämnen i vattendirektivet samt till ämnen som regleras i POPs-förordningen. En mekanism som medför att ämnen som har identifierats som prioriterade eller särskilt farliga enligt dessa regelverk bör införas i IED och beaktas i Sevilla-processen (se avsnitt **Fel! Hittar inte referensälla.**4.1.3). Ämnen i kandidatlistan i Reach och i bilaga XIV för godkännande, nämns inte i bilaga II IED. Naturvårdsverket anser att den hänvisning som idag finns till vattendirektivet, i bilaga II punkt 12, är alltför svag.

⁷⁵ Se artikel 14.1a IED.

⁷⁶ Europeiska miljöbyrån 2019a, kapitel 10.

Ytterligare ett problem är att varken cocktaileffekter eller kumulativa effekter beaktas för att härleda BAT-AEL. Reglering av grupper av ämnen kan, enligt Naturvårdsverkets bedömning, vara ett sätt att överbrygga detta. Naturvårdsverket utesluter inte att det även kan behövas förstärkningar i IED:s artiklar och anser att detta därför behöver ses över.

Avslutningsvis vill Naturvårdsverket även lyfta att utsläpp av ammoniak och metan inte i tillräcklig utsträckning omfattas av direktivet, det gäller särskilt inom jordbruksverksamheter. Naturvårdsverket kan även konstatera att mikroplast saknas i bilaga II.

3.6 Sektorskapitlen – Safety net

Som redovisas i avsnitt 2.1 tillkom IED som en sammanslagning av sju direktiv. Ett av de ursprungliga direktiven var IPPC-direktivet. Dess centrala regler finns i kapitel II IED, vilket utgör huvuddelen av denna skrivelse. Tre av de ursprungliga direktiven gällde produktion av titandioxid, vilket inte förekommer i Sverige, varför kapitel VI inte behandlas närmare i denna skrivelse.

Två av de ursprungliga direktiven reglerade förbränning och ett reglerade användning av lösningsmedel. Dessa tre utgör nu kapitel III, IV och V i IED, och benämns sektorskapitlen. För dessa sektorer utgör bestämmelser i kapitlen en minsta miljöambition som ingen medlemsstat får underskrida, och för förbränningsanläggningar finns inga bestämmelser om dispens i det enskilda fallet. EU-kommissionen ger därför sektorskapitlen den målande benämningen ”safety net”.

3.6.1 Kapitel III om stora förbränningsanläggningar samt kapitel IV om förbränning av avfall

Naturvårdsverket kan konstatera att en betydande del av industrins utsläpp till luft av stoft, kväveoxider och svaveldioxid kommer från stora förbränningsanläggningar. Under 1980-talet ifrågasattes förbränning av avfall och kritikerna pekade bland annat på utsläpp av dioxiner. Efter forskningsinsatser och tekniskt utvecklingsarbete införde Sverige, och andra länder, bindande regler för utsläpp, samt konstruktion och drift av förbränning av avfall. Innan IED infördes fanns, som nämns ovan, två direktiv som reglerade dessa verksamheter, och dessförinnan ytterligare direktiv. Dessa verksamheter har därmed reglerats under lång tid. Kapitel III och IV kan mot bakgrund av detta betraktas som EU:s tredje generation av reglering av utsläppen från dessa källor.

Genom IED skärptes de begränsningsvärden som angavs i de äldre direktiven både för stora förbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar. Detta är, tillsammans med införandet av bindande BAT-slutsatser, några av de viktigaste förändringarna som IED innebar. För stora förbränningsanläggningar innebar IED också att begränsningsvärden för kolmonoxid infördes för vissa bränslen. I övrigt innebar IED huvudsakligen att bestämmelserna flyttades över från de två äldre direktiven.

I Sverige omfattas ungefär 150 anläggningar av kapitel III IED. Kapitlet om stora förbränningsanläggningar reglerar utsläpp till luft av stoft, kväveoxider, svaveldioxid och kolmonoxid. Ungefär 80 anläggningar omfattas av kapitel IV IED. Kapitlet om förbränning av avfall reglerar utsläpp till luft och vatten av ett flertal parametrar samt anger krav på konstruktion och drift av anläggningarna.

Under IPPC-direktivet togs BREF:ar fram dels för stora förbränningsanläggningar, dels för förbränning av avfall. Under IED har dessa reviderats och bindande BAT-slutsatser publicerats. Dessa omfattar inte exakt, men ungefär, samma anläggningar som de respektive sektorskapitlen. Parallellt med sektorskapitlen gäller de nämnda BAT-slutsatserna.

Naturvårdsverket kan konstatera att de två sektorskapitlen och de två BAT-slutsatsdokumenten reglerar samma sektorer. Vidare kan dock konstateras att de båda regelverken inte helt överlappar varandra. BAT-slutsatsdokumenten reglerar inte alla de anläggningar som sektorskapitlen gör. Kapitlet reglerar inte alla miljöaspekter, och inte ens alla relevanta utsläppsparametrar. Medlemsstaterna har möjlighet att i det enskilda fallet meddela dispens från kraven i BAT-slutsatsdokumentet. Någon dispensmöjlighet från sektorskapitlen finns däremot inte.

Sektorskapitlen och BREF:arna anger i många fall utsläppskrav för samma parameter, men med olika begränsningsvärden och/eller olika medelvärdesbildningsperioder. De flesta av de berörda anläggningarna omfattas också av EU ETS och av den svenska avgiften på utsläpp av kväveoxider. Att hantera detta innebär en utmaning både för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverkets bild är dock att detta, trots att det medför en viss ökad administrativ börda, fungerar bra. Det finns ett flertal leverantörer av programvara som beräknar och redovisar utsläpp och regelefterlevnad för såväl sektorskapitlen och BAT-slutsatser som för kväveoxidavgiften respektive handelssystemet.

Naturvårdsverket kan förstå varför aktörer anser att kraven i dessa kapitel och motsvarande BAT-slutsatsdokument behöver samordnas. Naturvårdsverkets uppfattning är dock att samordningen måste ske utan någon reducerad miljöskyddsnivå, om en sådan process blir aktuell.

3.6.2 Kap V om användning av lösningsmedel

Kapitel V omfattar gränsvärden för de verksamheter som omfattas av kapitlet. Dessa gränsvärden är samstämmiga med vad som angavs i tidigare direktiv. Även kraven kring substitution, dispenser och användning av minskningsplan är samstämmiga med tidigare reglering. Samstämmigheten mellan äldre och ny reglering innebär att övergången inte har påverkat verksamheterna i sak.

Under 2020 publiceras BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel (inklusive träimpregnering med kemikalier), vilket bland annat innebär skärpta krav på utsläpp. IED innebär, på samma sätt som för förbränningsanläggningar, att verksamheterna därmed omfattas av parallella system.

I Sverige omfattas ungefär 650 anläggningar av kapitel V IED. Av dessa omfattas ungefär 30 anläggningar av kommande BAT-slutsatser. Till skillnad från kapitlen om förbränningsanläggningar är det därmed ett stort antal anläggningar som endast omfattas av sektorskapitlet.

Kapitel V innehåller krav om att miljö- och hälsofarliga lösningsmedel ska bytas ut mot miljövänligare alternativ, så kallad substitution⁷⁷ Naturvårdsverket bedömer att kapitlets bestämmelser, vilka leder till dels en minskad användning av lösningsmedel, dels till substitution, effektivt reglerar dessa verksamheter och att det ger positiva effekter på människors hälsa och miljön. Mot denna bakgrund är det Naturvårdsverkets uppfattning att regleringen av utsläpp av lösningsmedel i kapitel V bör behållas.

3.6.3 Delsammanfattning

Naturvårdsverket anser att sektorkapitlet har spelat en viktig roll i EU:s reglering avseende minskad miljöpåverkan. Stora förbränningsanläggningar har utvärderats i flera sammanhang och Naturvårdsverkets bedömning är att det tydligt framgår att regelverket varit effektivt för att minska utsläpp till luft.

Naturvårdsverket kan konstatera att särskilt kapitlen avseende förbränningsanläggningar kan anses medföra en dubbelreglering då verksamheterna omfattas av både sektorskapitlet och BAT-slutsatser, och att en översyn därför skulle kunna vara motiverad. Samtidigt anser Naturvårdsverket att en förändring i kapitlen inte får leda till att miljöskyddet försämras.

Kapitel V omfattar inte dubbelregleringar i samma utsträckning som de som gäller för förbränningsanläggningar. Naturvårdsverket anser därför inte att detta kapitel bör ses över i samma utsträckning.

3.7 Rapportering

IED ställer krav på rapportering till EU-kommissionen.⁷⁸ Rapporteringen syftar till att ge EU-kommissionen underlag från medlemsstaterna, dels för att övervaka efterlevnaden av direktivet dels för att utvärdera hur genomförandet fungerar i sin helhet inom EU.

⁷⁷ Se artikel 58 IED.

⁷⁸ Preciserat i artikel 72 och på olika ställen i sektorskapitlet i IED. EU-kommissionen har preciserat kraven på rapportering i IED genom Kommissionens genomförandebeslut 2018/1135 av den 10 augusti 2018 om fastställande av typ, format och periodicitet för den information som medlemsstaterna ska göra tillgänglig vid rapporteringen om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

Som ovan nämnts i avsnitt 2.1 2.1.1 är IED en omarbetning av IPPC-direktivet och sex sektorsdirektiv. De tidigare rapporteringskraven i dessa olika direktiv har ersatts av en gemensam rapporteringsskyldighet. Jämfört med tidigare rapportering innebär IED ett större årligt dataflöde och att miljödata rapporteras på ett integrerat sätt, vilket ger möjlighet till bättre validering och utvärdering av informationen. Integreringen minskar också den administrativa bördan.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det finns ett behov av att löpande utvärdera om rapporteringskraven i IED och i de relevanta genomförandebesluten är de mest lämpade i förhållande till att stödja IED:s mål.

3.7.1 Utsläppsrapportering

IED:s utsläppsrapportering sker i huvudsak genom den rapportering som sker genom den så kallade E-PRPT-förordningen som bidrar med underlag för att analysera industriutsläpp inom EU.⁷⁹ Vilka verksamheter som omfattas av E-PRTR framgår av bilaga I och de förorenade ämnen som ska rapporteras av medlemsstaterna framgår av bilaga II.

Ett problem som Naturvårdsverket har identifierat är att det finns skillnader mellan bilaga I i IED och bilaga I i E-PRTR⁸⁰. Ändringar i IED jämfört med IPPC-direktivet har medfört att dessa bilagor skiljer sig åt angående vilka anläggningar som ska rapporteras. Vidare saknas en tydlig koppling mellan bilaga II i IED och bilaga II i E-PRTR. Bilaga II i E-PRTR är inte uppdaterad med nya föroreningar, såsom mikroplast och flera farliga ämnen.

Som nämnts i avsnitt 3.5 bedömer Naturvårdsverket att bilaga II i IED behöver uppdateras så att den omfattar alla relevanta farliga ämnen med negativ påverkan på hälsa och miljö. Detta bör även återspeglas genom kopplingar till E-PRTR:s bilaga II så att alla de ämnen som bör övervakas enligt IED även omfattas av rapporteringsskyldighet i enlighet med E-PRTR.

Naturvårdsverket anser att tröskelvärdena i bilaga II i E-PRTR bör utvärderas med målet att de framöver ska omfatta majoriteten av utsläppen och att bilagan bör utökas med relevanta farliga ämnen. Sådana åtgärder skulle öka tillgången till data som är

⁷⁹ I skäl 38 till direktivet beskrivs att EU-kommissionen ska förenkla rapporteringen genom att anpassa den till övriga krav i unionslagstiftningen och i synnerhet till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar, E-PRTR. Detta i syfte att minska onödiga administrativa bördor. Detta är genomfört i 2018 års genomförandebeslut genom att det för samtliga anläggningar som omfattas av kapitel II även ska anges om anläggningen omfattas av E-PRTR. På det sättet anses rapporteringskravet enligt artikel 72.1 i IED uppfyllas, enligt vilket medlemsstaterna ska rapportera representativa uppgifter om utsläpp och andra former av föroreningar.

⁸⁰ Det är viktigt att i detta sammanhang ha med sig att E-PRTR även behöver uppfylla bl.a. Kiev-protokollet och global jämförbarhet. Detta kan därför medföra skillnader mellan bilagorna över vilka anläggningar som ska rapporteras enligt E-PRTR.

nödvändig för att följa utsläppen och bedöma politikens effektivitet. EU-kommissionen arbetar för nuvarande med att ta fram underlag till ändring av bilaga I och II i E-PRTR, varför innehållet i dessa bilagor kan komma att ändras framöver.

Slutligen saknar EU-rättsakter en fullt ut harmoniserad begreppsapparat. Samma företeelse kan gå under olika benämningar i IED, E-PRTR och EU ETS, och samma begrepp kan användas för att beskriva olika, men ofta snarlika, företeelser. Ytterligare otydligheter skapas i och med att begrepp översätts till andra språk, däribland svenska. Ett exempel på detta är begreppet ”anläggning”, vilket är den svenska benämningen på det som på engelska benämns som ”facility”, ”installation” eller ”plant”. Begreppet ”anläggning” förekommer med olika definitioner i de svenska versionerna av såväl IED som E-PRTR-förordningen. Framöver bör definitionerna för installationer, anläggningar och så vidare anpassas så att de överensstämmer mellan olika rättsakter.

3.7.2 EU Registry on Industrial Sites

Som nämnts i föregående avsnitt finns det kopplingar mellan den rapportering som ska ske enligt IED och andra direktiv som sedan tidigare innehåller krav på att medlemsstaterna rapporterar uppgifter för att övervaka och följa upp genomförandet av lagstiftningen. Den genomgående svårigheten i detta har varit att en överblick saknades. Även om det i verkligheten handlade om en och samma anläggning kunde dess namn och identifiering ofta skilja sig åt mellan de olika rapporteringarna. Omfattande dubbelarbete pågick också i och med att identiska uppgifter om anläggningarna lämnades i flera separata rapporteringar.

EU-kommissionen och EEA påbörjade därför ett arbete med att effektivisera och integrera de olika rapporteringarna och dataflödena. I detta syfte gavs EEA uppdraget att ta fram ”EU Registry of Industrial Sites”, ett IT-system med syftet att inrymma samlad information om anläggningar som berörs av IED och/eller E-PRTR. Dess funktion är att ta emot medlemsstaternas rapporteringar av anläggningsuppgifter. Det finns ambitioner att göra registrets information tillgängligt på internet. Det pågår även diskussioner om att eventuellt utöka det till att inrymma fler rapporteringar.

Slutligen har både genomförandebesluten och de elektroniska verktygen färdigställts för sent för att medlemsländerna ska kunna utveckla eller komplettera relevanta IT-system på ett kostnadseffektivt sätt. Ur Naturvårdsverkets perspektiv är det viktigt att det finns förutsägbarhet i arbetet genomförandebeslut och elektroniska verktyg.

3.7.3 Delsammanfattning

Som nämdes i avsnitt 2.1 var ett av syftena med IED att jämfört med tidigare lagstiftning ta bort onödiga administrativa bördor. Vad gäller rapportering till EU-kommissionen anser Naturvårdsverket att IED har bidragit till att effektivisera rapporteringen genom integrering av olika dataflöden genom EU Registry of Industrial Sites. Däremot krävs en fortsatt harmonisering mellan olika rättsakter för att underlätta detta ytterligare, inte minst vad gäller olika begrepp.

Slutligen anser Naturvårdsverket att den integrerade rapporteringen, det vill säga kopplingen mellan IED och E-PRTR behöver bli föremål för löpande utvärdering. Detta i syfte att säkerställa att nödvändiga data samlas in. Frågan om alla rapporteringsskyldigheter uppfyller verkliga behov bör också ingå i utvärderingen.

3.8 Miljöinformation och allmänhetens deltagande i tillståndprocessen

Tillståndprocessen är en förankringsprocess, som ger enskilda och organisationer möjlighet att bli informerade, att delta i och överklaga beslut rättsligt. Att allmänheten ges effektiva möjligheter att delta i beslutsprocesser är en viktig källa till information för prövningsmyndigheterna. Ett sådant system ökar insynen och allmänhetens möjligheter att påverka och kontrollera samt bidrar till att allmänhetens medvetenhet om miljöfrågor ökar.⁸¹

I IED finns kopplingar både till Århuskonventionen⁸² och EU:s miljöinformationsdirektiv⁸³. Skäl 27 i ingressen hänvisar till Århuskonventionen. Utöver detta betonar skäl 27 betydelsen av allmänhetens deltagande i frågor som berör industriutsläppsverksamheter, vilket bidrar till att förbättra möjligheterna att utkräva ansvar, att öka beslutsprocessers öppenhet samt att förstärka beslutens legitimitet.

Naturvårdsverket har i denna skrivelse inte gjort någon analys av hur bestämmelserna i IED om miljöinformation och allmänhetens deltagande i tillståndprocessen förhåller sig till minimikraven i Århuskonventionen. När IED genomfördes i Sverige gjordes bedömningen att svensk rätt i huvudsak lever upp till direktivets krav avseende allmänhetens deltagande i tillståndprocessen. Vad gäller tillgängliggörande av miljöinformation gjordes bedömningen att den svenska offentlighetsprincipen i huvudsak är tillräcklig för att uppfylla kraven i IED. Dock behövde bestämmelser om att information om återställandeåtgärder och att domar och beslut skulle tillgängliggöras på internet införas.⁸⁴

3.8.1 Särskilt om tillgängliggörande av miljöinformation

Vad gäller genomförandet av artiklarna som avser tillgängliggörande av miljöinformation avseende stora förbränningsanläggningar publicerade EEB en rapport om hur EU:s medlemsländer tillgängliggör sådan information. I rapporten redogörs för

⁸¹ SOU 2011:86, s. 188.

⁸² Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

⁸³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

⁸⁴ Prop. 2012/13:35, s. 47.

att det finns en stor variation i hur och om medlemsländer tillgängliggör miljöinformation samt att flera länder inte uppnår de minimikrav som följer av IED.⁸⁵ I EEB:s rapport konstaterades att mer än hälften av medlemsländernas tillgängliggörande av miljöinformation avseende stora förbränningsanläggningar inte uppfyllde minimikraven i IED.⁸⁶

Vad gäller miljöinformation innehåller IED olika krav på vilket tillgängliggörande som krävs beroende på vilken information som avses. Vissa uppgifter ska göras tillgängliga på internet. För andra uppgifter preciseras inte vilken grad av tillgängliggörande som krävs. Därutöver har 2018 års genomförandebeslut som avser rapportering ett antal krav som är kopplade till tillgängliggörande av miljöinformation.⁸⁷ Ett sådant exempel är att medlemsländerna i rapporteringen ska tillhandahålla länkar till den senaste tillsynsrapporten eller till en webbplats där det förklaras hur allmänheten kan få tillgång till enskilda besöksrapporter i enlighet med artikel 23.6 andra stycket IED.⁸⁸

Naturvårdsverket anser, mot bakgrund av EEB:s rapport, att genomförandet framöver bör förstärkas i medlemsstaterna. Ett sätt är att se över ordalydelserna i direktivet i de delar som reglerar tillgängliggörande och publicering av miljöinformation så att de inte lämnar utrymme för tolkning. Vidare gör Naturvårdsverket bedömningen att en översyn av krav kopplade till tillgängliggörande också ska ske med utgångspunkt i de krav på rapportering av uppgifter som följer av IED.

3.8.2 Delsammanfattning

Naturvårdsverket anser att tillgängliggörande av miljöinformation samt allmänhetens möjlighet att delta i tillståndprocesser är en mycket viktig del av EU:s miljöreglering. Naturvårdsverket anser också att det är en viktig del i att skapa förståelse och engagemang, som i sin tur kan driva miljöpolitiken i rätt riktning.

Naturvårdsverket bedömer att det kan finnas stora skillnader i hur medlemsstaterna har genomfört bestämmelserna i direktivet och att insatser kan behöva vidtas för att förbättra genomförandet.

⁸⁵ EEB 2017, s. 4–5.

⁸⁶ EEB 2017, s. 4.

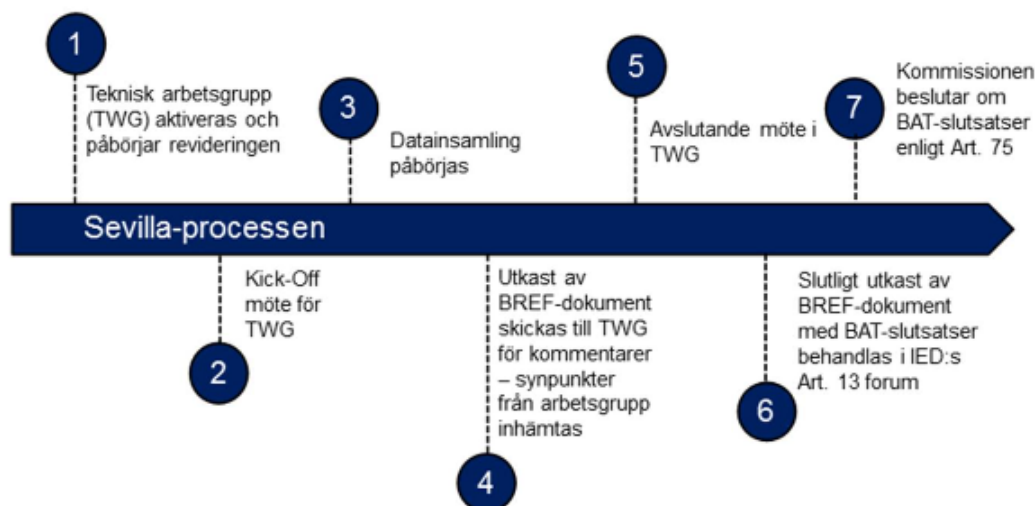
⁸⁷ Kommissionens genomförandebeslut 2018/1135 av den 10 augusti 2018 om fastställande av typ, format och periodicitet för den information som medlemsstaterna ska göra tillgänglig vid rapporteringen om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (EUT L 205, 14.8.2018 s. 40).

⁸⁸ Se punkten 1.2.15.b i bilaga 1 till beslut 2018/1135.

4. Sevilla-processen

Sevilla-processen, eller BREF-processen, har fått sitt namn av att arbetet leds av Europeiska IPPC-byrån som har sitt kontor i Sevilla i Spanien. I BREF-guiden framgår hur processen ska genomföras och kvalitetsgranskas.⁸⁹ I bilden nedan framgår översiktligt processens olika steg.

Figur 1: Processbild som beskriver Sevilla-processen.



Källa: Naturvårdsverket 2020.

Arbetet med att ta fram en ny BREF startar med en aktivering av en teknisk arbetsgrupp. De tekniska arbetsgrupperna består av representanter för medlemsstaterna, de berörda industrierna, icke-statliga miljöskyddsorganisationer och EU-kommissionen. Den tekniska arbetsgruppen tar fram underlag till arbetet, utväxlar information och ger synpunkter på utkast till BREF:en. IPPC-byrån analyserar och sammanställer arbetet samt upprättar ett utkast till BREF.

När IPPC-byrån är klar med ett utkast till BREF skickar de den till EU-kommissionens generaldirektorat för miljö. Efter omröstning i Artikel 75-kommittén antas BAT-slutsatsdokumentet formellt av EU-kommissionen och publiceras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). BREF-revideringarna under IED har tagit i genomsnitt fem till sex år, dock med stor variation. För varje BREF som revideras leder Naturvårdsverket en nationell referensgrupp som ges tillfälle att lämna synpunkter i varje steg i processen.

Naturvårdsverket bedömer att Sevilla-processens styrka är att EU-kommissionen, medlemsstaterna samt industri- och miljöorganisationer i de tekniska arbetsgrupperna utbyter anläggningsspecifik information om verksamheterna och deras miljöprestanda,

⁸⁹ Se även artikel 13.3 första stycket c och d, artikel 13.3 andra stycket och artikel 75.2 IED.

och bedömer den tillsammans. De tekniska arbetsgrupperna kommer på så sätt fram till vad som bör anses vara BAT samt ny teknik (emerging techniques).⁹⁰ Naturvårdsverket anser att Sevilla-processen i huvudsak fungerar väl, men kan se att det finns förbättringsmöjligheter, vilka beskrivs i det följande.

Naturvårdsverkets anser att mötet mellan intressentgrupper var mycket framgångsrikt under IPPC-direktivet och bedömer att det skulle varit svårt för medlemsstaterna och EU-kommissionen att ensamma få fram så kvalificerade underlag. Naturvårdsverkets anser att samverkan fortsatt på ett bra sätt under IED. Naturvårdsverkets bild är att motsättningarna avseende miljöambition inom de tekniska arbetsgrupperna har ökat något under IED och att detta i huvudsak beror på att det är mer utmanande att enas när resultatet är bindande BAT-slutsatser. Därmed har också tidsåtgången för revidering blivit längre.

Av BREF-guiden framgår att ambitionen varit att en BREF-revidering ska ta cirka två och ett halvt år. Som nämns ovan har det tagit betydligt längre tid. Naturvårdsverket kan inte se någon tydlig väg framåt men bedömer att Sverige bör stödja förslag som syftar till att korta revideringstiden utan att riskera kvaliteten på BAT-slutsatserna.

Naturvårdsverket bedömer också att de framtagna miljöprestandanivåerna (BAT-AEPL) har en hög trovärdighet eftersom de baseras på data insamlade från många anläggningar. Oftast fungerar datainsamlingen bra. Naturvårdsverket bedömer dock att brist på data leder till svårigheter som beskrivs i avsnitt 4.1.2.

4.1 Utvecklingsmöjligheter för Sevilla-processen

I detta avsnitt redogör Naturvårdsverket för utvecklingsmöjligheter i Sevilla-processen. En del bedömer Naturvårdsverket kan förverkligas inom ramen för Sevilla-processen, eller efter ändringar i BREF-guiden. För några av utvecklingsmöjligheterna kan inte uteslutas att även direktivet kan behövas ses över för att fullt ut frigöra utvecklingspotentialen.

Främsta fokus för den första BREF-revideringen under IED är att ta fram BAT-slutsatser som kan beslutas av EU-kommissionen så att de blir BAT-slutsatser under IED med bindande BAT-AEPL. Enligt BREF-guiden är målet med en BREF-revidering också att identifiera framsteg i utvecklingen av BAT.

⁹⁰ EU-kommissionen 2020d.

EU-kommissionen har utvecklat ett arbetssätt för BREF-revideringen i samverkan med artikel 13-Forum och sedan 2015 genomsyras hela arbetet med revidering av BREF av begreppen *frontloading*⁹¹, *focused approach*⁹² och ”Key Environmental Issues⁹³ (KEI).

Naturvårdsverkets erfarenheter av *frontloading* är enbart goda. Naturvårdsverket anser att ett fokuserat arbetssätt, *focused approach*, är nödvändigt, liksom att avgränsa arbetet till ett lämpligt urval miljöaspekter. Dock har den metod som tagits fram för att välja KEI en del nackdelar, vilket beskrivs i det följande.

4.1.1 Key Environmental Issues

KEI är en väsentlig del av den metod som används för att ta fram BAT-AEL och andra BAT-AEPL och är därför helt central i Sevilla-processen. Naturvårdsverket kan konstatera att vare sig begreppet KEI och eller arbetssättet att identifiera KEI finns beskrivet i IED, och inte heller i BREF-guiden. För identifiering av KEI finns fyra huvudkriterier:⁹⁴

1. Är miljöaspekten relevant för den aktuella verksamheten eller industriprocessen?
2. Är industriprocessens utsläpp och konsumtion av råvaror och insatsvaror en betydande del av industrins samlade utsläpp och konsumtion av råvaror och insatsvaror, för närvarande eller i framtiden?
3. Potentialen att identifiera nya eller ytterligare tekniker som avsevärt skulle minska utsläppen.
4. Potentialen för att fastställa BAT-AEL och BAT-AEPL som avsevärt skulle förbättra skyddsnivån för miljön.

I de tre BREF-revideringar som påbörjats med detta KEI-koncept⁹⁵ har IPPC-byrån preciserat att BAT-AEL bara kommer att tas fram för parametrar som identifierats som KEI. För KEI läggs arbetet upp så att informationsutbytet inom den tekniska arbetsgruppen utformas med sikte på att kunna formulera BAT-AEL. Under arbetets gång kan det visa sig att BAT-AEL inte kan eller inte bör tas fram för vissa av de KEI som identifierats.

⁹¹ Frontloading innebär att alla som medverkar i den tekniska arbetsgruppen förbereder sig noga redan innan IPPC-byrån återaktiverar arbetsgruppen, vilket är det formella startskottet. Detta blev snabbt ett etablerat arbetssätt.

⁹² Med *focused approach* avses bland annat att arbetet fokuserar på de mest miljöpåverkan de tillverkningsprocesserna som en viss BREF omfattar, ett begränsat antal miljöaspekter, så kallade Key Environmental Issues, insamling av pålitliga data, som bedöms, och fokus på BATC och på kapitlet om BAT-kandidater.

⁹³ EU-kommissionen 2013.

⁹⁴ EU-kommissionen 2017, s. 7.

⁹⁵ De BREF-revideringar som var i startfasen: först TXT, textilproduktion, sedan SA, slakterier och animaliska biprodukter, och sedan SF, gjuterier och smedjor.

Naturvårdsverket befarar att en strikt tillämpning av kriterierna skulle kunna medföra att endast ett fåtal parametrar bedöms vara KEI för en BREF. Detta kan i sin tur medföra att BAT-slutsatsdokumentet endast kommer omfatta några få BAT-AEPL, möjligen färre än vad som funnits under IPPC. Naturvårdsverket kan dock konstatera att kriterierna hittills inte tillämpats så strikt så att dessa farhågor realiserats. Arbetssättet med dessa kriterier har dock ifrågasatts på denna grund.

Naturvårdsverket bedömer att det vore lämpligt att kriterierna förtydligas för att göra KEI till ett verktyg som både är verkningsfullt och tydligt. För kriterium 1 skulle vad som menas med ”relevant” behöva förtydligas, för kriterium 2 ”betydande del” och för kriterium 3 och 4 ”potential”. För att IED ska kunna främja en cirkulär ekonomi behöver förtydligandena även innefatta den cirkulära ekonomins aspekter.

4.1.2 Brist på data och konfidentiella data

Det som gör att BAT-AEL har en unik integritet är att de baseras på data samlade från verkliga anläggningar. Oftast fungerar datainsamlingen bra men i flera BREF-revideringar inträffar det att insamlade data inte är tillräckliga för att härleda BAT-AEL, och att BAT då inte kan fastställas.

Naturvårdsverket bedömer att en möjlighet att förebygga detta skulle kunna vara att reglera, i IED, eller nationellt, om att de anläggningar som är referensanläggningar ska tillhandahålla data om de tillfrågas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten.

Vilka parametrar som mäts vid industriutsläppsverksamheter styrs dels av vilka parametrar som regleras i villkor i tillstånd, men också av vad medlemsstaterna ska rapportera under IED. Detta styrs i sin tur av vad som anges i E-PRTR-förordningen, jämför avsnitt 3.7. Vidare bör data från medlemsstaternas rapportering till EU-kommissionen, och från källor utanför EU, användas i ännu högre grad än idag. Det behöver övervägas hur IED kan kompletteras för att åstadkomma detta.

Eftersom BAT-AEPL tas fram från anläggningsspecifika data är tillgången på data helt avgörande för resultatet. IPPC-byrån hänvisar återkommande till att Århuskonventionen innebär att anläggningsspecifika data om utsläpp inte är konfidentiella.⁹⁶ De anläggningar som medverkar som referensanläggningar kan i de flesta medlemsstater inte tvingas att lämna ifrån sig uppgifter som gäller andra parametrar än utsläpp.

Det har förekommit att branschorganisationer eller enskilda anläggningar anser att data om energikonsumtion, avfallsgenerering (uppdelat på avfallstyp), produktionsmängder eller mängd råvaruintag är konfidentiella. Dessa data anser Naturvårdsverket är särskilt viktiga bland annat mot bakgrund av att stärka miljöaspekter kopplade till cirkulär ekonomi. Ett exempel är att data om produktionsmängder kan ligga till grund för

⁹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

produktionsrelaterade BAT-AEPL, det vill säga kvoten mellan ett utsläpp och produktionen.

Med konfidentiella data blir den tekniska arbetsgruppens bedömning inte transparent och resultatet inte fullt ut evidensbaserat. Under exempelvis revideringen av BREF:en för livsmedelsproduktion medförde detta att förslag på produktionsrelaterade BAT-AEL för utsläpp till vatten helt ströks.

För att förebygga svårigheter med konfidentiella data påbörjade IPPC-byrån under 2019 ett arbete med att utveckla ett nytt arbetssätt, med målsättningen att BREF-processen ska leverera evidensbaserade BAT-AEPL som ska vara tillräckligt transparenta för de tekniska arbetsgruppernas granskning. Referensanläggningar⁹⁷ har nu ombetts att lämna data i form av redan framräknade kvoter för energiförbrukning per producerad mängd eller motsvarande. På det sättet avslöjas inte de exakta siffrorna för exempelvis energiförbrukning.

Ytterligare ett försök som vidtagits, i en annan BREF-revidering, var att konfidentiella data gällande energi visades upp på ett fysiskt möte, för att bakgrunden till BAT-AEPL åtminstone skulle vara transparent för den tekniska arbetsgruppen. Ingen dokumentation lämnades ut och inga foton fick tas. Referensanläggningarna fick först ge sitt medgivande till denna hantering.

Om dessa arbetssätt inte faller väl ut, och inga nya arbetssätt kan hittas, bedömer Naturvårdsverket att svårigheterna att få in anläggningsspecifika data kan hota möjligheterna att stärka BREF och BAT-slutsatsdokument som ett verktyg för en cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket är positivt till de initiativ IPPC-byrån tagit senaste åren för att förebygga att data bedöms vara konfidentiella. Naturvårdsverket bedömer dock att mer kan göras, och bland annat kan möjligheterna att ändra i IED behöva ses över.

4.1.3 Tillgång till data för utsläpp av farliga ämnen

I EEA:s rapport SOER 2020 konstateras att bedömningen av vad som är relevant policy ändras över tid med vår förståelse för industrins utsläpp, och att vissa aspekter av industrins utsläpp därför är reaktiva till sin natur.⁹⁸ Tillkomst av policy begränsas därmed av tillgång på data.

Naturvårdsverket bedömer att brist på data är den svåraste utmaningen för att systematiskt kunna beakta farliga ämnen i BREF-revideringar.

⁹⁷ För revideringarna av BREF för SA, slakterier och hantering av animaliska biprodukter, samt för SF, gjuterier och smedjor.

⁹⁸ Europeiska miljöbyrån 2019a, kapitel 10.

Det är svårt att ur ECHA:s databaser få ut underlag om kemiska ämnen som kan användas i Sevilla-processen. Naturvårdsverket har medverkat i projektet HazBREF⁹⁹ där arbetet syftar till att ta fram en metod för att kunna göra systematiska bedömningar av vilka farliga ämnen som faktiskt används i en bransch, genom att använda data från Reach eller vattendirektivet. Det bedöms också vilka av dessa som passerar biologiska avloppsreningsverk.

Naturvårdsverket står bakom HazBREF-projektets slutsatser. En slutsats som lyfts är att processen för att identifiera KEI måste förbättras, eftersom att de fyra KEI-kriterierna inte är lämpliga för att identifiera relevanta farliga ämnen. Vidare framhålls att BREF-revideringsprocessen inte omfattar en obligatorisk systematisk bedömning av användning av kemikalier och minskningen av farliga ämnen och att det behövs utvecklas en systematisk strategi för att identifiera relevanta farliga ämnen, och för att identifiera BAT för dessa. Avslutningsvis konstateras att för att identifiera relevanta farliga ämnen i en BREF-revidering är de datakällor som används för begränsade, och att kriterierna för urval av ämnen behöver förbättras samt att BAT-slutsatserna huvudsakligen innehåller allmänna åtgärder avseende farliga ämnen, snarare än specifika åtgärder.

Mot bakgrund av detta ser Naturvårdsverket ett behov av att se över om det är lämpligt att lägga till uttryckliga formuleringar i IED som gör det obligatoriskt att bedöma användning av kemikalier och möjligheter att minska farliga ämnen i BREF-revideringar samt använda ett strukturerat tillvägagångssätt för att identifiera BAT och åtgärder för relevanta farliga ämnen.

4.2 Utvecklingsmöjligheter för BREF:arna

I detta avsnitt redogörs för de utvecklingsmöjligheter Naturvårdsverket ser för IED:s mer specifika reglering i BREF:ar och BAT-slutsatsdokument.

4.2.1 Energiaspekter

Naturvårdsverket samverkar med Energimyndigheten avseende hur energiaspekter ska hanteras i BREF:arna. Bland annat medverkar Energimyndigheten i ett urval av Naturvårdsverkets referensgrupper för BREF-revideringar. Inom ramen för denna samverkan har Energimyndigheten redovisat sin syn på hur energiaspekter bör hanteras i BREF:arna.

Naturvårdsverket delar i huvudsak Energimyndighetens syn på hur energiaspekter bör hanteras i revidering av BREF:ar, och bedömer att detta kan ligga till grund för arbetet i pågående och kommande revideringar.

⁹⁹ Projektet HazBREF finansieras av INTERREG Baltic Sea Region. Finland leder arbetet. Naturvårdsverket medverkar för Sveriges räkning. Läs mer på <https://www.syke.fi/projects/hazbref>.

I korthet anser Naturvårdsverket att det är viktigt att fortsätta verka för att energieffektiva tekniker och metoder beskrivs mer utförligt i kommande BREF-revideringar, särskilt för energiintensiva branscher. Följande principer har identifierats som viktiga för att stärka energifrågorna:

- Att systemaspekter och systemgränser beaktas för att undvika suboptimering.
- Att data och BAT-AEPL för olika energibärare hålls isär.
- Att branschspecifika tekniker ska beskrivas i vertikala BREF:ar.
- Att generiska tekniker beskrivs i den horisontella BREF:en om energieffektivisering.

4.2.2 Tvärmediaeffekter

Begreppet tvärmediaeffekter (cross-mediaeffekter) används i BREF:arna men förstås inte intuitivt. Det avser de fall då användningen av en teknik för att reducera en miljöaspekt (t.ex. utsläpp, resursåtgång, avfallsgenerering) medför att en annan miljöaspekt ökar. Begreppet tvärmediaeffekter är snarlikt begreppet konflikter mellan miljömål, men är bredare eftersom det inkluderar även förändringar av utsläpp som påverkar samma miljömål, ett exempel är att utsläpp av ett försurande ämne ökar när en teknik används för att reducera ett annat försurande ämne. En tekniks tvärmediaeffekter beskrivs i BREF:ens tekniska avsnitt. I BAT-slutsatsdokumentet beskrivs de endast om de påverkar tillämpligheten för en viss teknik.¹⁰⁰ Eftersom BREF:ar inte översätts ger detta ett svagt stöd till de behöriga myndigheterna vad gäller att förstå tvärmediaeffekterna av en viss teknik. Detta motverkar syftet med den integrerade prövningen som är grundbulten i kapitel II IED.¹⁰¹

Naturvårdsverket bedömer att tvärmediaeffekter skulle behöva beskrivas bättre även i BAT-slutsatsdokumenten. Detta främst för att ge ett bättre stöd för behöriga myndigheter, men också för att främja att de tekniska arbetsgrupperna kan lägga sin tid på att analysera tekniker och diskutera avvägningar.

4.2.3 Reningsteknik och processinterna åtgärder

Sevilla-processen anses vara bra på att identifiera reningstekniker och förteckna dessa som BAT, men mindre bra på att identifiera och förteckna förebyggande åtgärder för att minska utsläpp från produktionsprocessen. Naturvårdsverket delar denna bild. Att på ett tydligt sätt beskriva hur processinterna åtgärder samverkar med varandra är svårare än att redovisa effekten av att tillämpa olika ”end-of-pipe”-tekniker.

För att stärka direktivets genomslag bedömer Naturvårdsverket att det vore värdefullt om BREF-revideringsprocessen utvecklas för att i ännu större utsträckning identifiera förebyggande utsläppsåtgärder i produktionsprocessen och analysera vilka BAT-AEL som är lämpliga att besluta om.

¹⁰⁰ BREF-guiden, avsnitt 3.2.3.

¹⁰¹ Naturvårdsverkets uppfattning är att konflikter mellan miljömål (eller tvärmediaeffekter) hanteras bättre i tillståndsprövning enligt den svenska miljöbalken, t.ex. genom kunskapskravet och bevisbörderegeln i 2 kap. miljöbalken. Dessa principer finns inte i IED.

4.2.4 Avancerade tekniker som används utanför EU

Definitionen av BAT i artikel 3.10 b anger uttryckligen att BAT inte avgränsas av att tekniken används eller produceras inom EU. Av artikeln framgår endast att tekniken på ett rimligt sätt är tillgänglig för verksamhetsutövarna. I de fall en framstående teknik inte används inom EU men är vanlig på andra ställen, finns det dock en del hinder för att dess miljöprestanda fullt ut ska beaktas i BREF-revisionsprocessen. En anledning är att framtagandet av BREF, och särskilt av BAT-AEPL, baseras på data från anläggningar inom EU. Andra anledningar kan vara den tekniska arbetsgruppens tillgång på information, liksom språkhinder.

Naturvårdsverket bedömer att det här finns en utvecklingspotential och att BREF:arna kan stärkas.

4.3 BREF och innovation

För att IED ska vara ett relevant verktyg för att minska industrins miljöpåverkan och bidra till en hållbar utveckling av industrin behöver direktivet, enligt Naturvårdsverkets bedömning, ha ett omställnings- och innovationsperspektiv som bidrar till hållbar tillväxt. Viktiga frågor framöver är klimatpåverkan, cirkulär ekonomi, energi samt minskade utsläpp av farliga ämnen.

BREF:arna har reviderats med mellan 10 och 15 års mellanrum efter första publiceringen. Naturvårdsverket bedömer att dessa långa tidsintervall inte överensstämmer med de behovet av att stimulera innovationer och att identifiera BAT för nya industriella processer. Samma bedömning görs avseende att ta ”transformativa steg” och genomföra ”fundamentala transitioner”. Detta gäller till exempel anläggningar som behövs för att uppnå klimatmålen, där några exempel kan vara anläggningar som använder biobränsle, gruvor som utvinna omvandlingsmineraler, batterifabriker eller specifika industriprocesser som släpper ut väsentligt mindre mängder koldioxid än de som hittills använts. Naturvårdsverket har genomfört en studie om hur man kan öka effekten av ny teknik (*Emerging Techniques*) under IED.¹⁰²

Naturvårdsverket anser att ett lämpligt sätt att undvika alltför långa tidsintervall mellan BREF-revideringarna kan vara att det finns möjlighet att regelbundet endast revidera BREF:arnas avsnitt ”emerging techniques”. Vidare anser Naturvårdsverket att icke-sektorsspecifika BREF:ar kan vara relevanta för att identifiera BAT som kopplar till fundamentala transitioner.

I framtagandet av BAT och BAT-AEL-intervall baseras analysen på data insamlade från ett stort antal anläggningar, alltså ett evidensbaserat tillvägagångssätt. Genom ensidigt fokus på befintliga data hämmas spridningen av ny effektiv teknik, eftersom de få fall där tekniken installerats inte får genomslag i den totala datamängden. Naturvårdsverket

¹⁰² Naturvårdsverket 2018b.

bedömer att en väg framåt skulle kunna vara att i vissa fall ha ett inslag av expertbedömning, detta kan kräva kompletteringar av IED.

Naturvårdsverket anser att det vore bra med en formaliserad koppling till andra EU-processer, såsom miljöteknikverifiering (Environmental Technology Verification, ETV) och med EU-kommissionens program för identifiering och verifiering, till exempel LIFE. EU-kommissionens forsknings- och innovationsobservatorium (Research and Innovation Observatory, RIO) kan också spela en viktig roll i detta arbete. För att både främja detta arbete och reglera dess omfattning och förutsättningar kan IED behöva kompletteras.

4.4 Delsammanfattning

Naturvårdsverket bedömer att Sevilla-processen i huvudsak fungerar väl men generellt behöver stärkas ytterligare för att kunna leverera BREF och BAT-slutsatsdokument med hög miljöambition.

Naturvårdsverkets bedömning är att ett avgörande problem är att det många gånger inom Sevilla-processen råder brist på data, alternativt att data betraktas som konfidentiella data. Naturvårdsverket konstaterar att det är viktigt att BREF:arna är evidensbaserade, men framhåller att detta innebär att BAT-slutsatser inte kan tas fram när det råder brist på data. Ett exempel som är särskilt viktigt för att stärka BAT-slutsatser relevanta för den cirkulära ekonomin är att data avseende energikonsumtion och produktionsmängder har ansetts vara konfidentiella. Naturvårdsverket konstaterar samtidigt att det är en svår balans. En av styrkorna i Sevilla-processen är att regelverket bygger på evidensbaserade data, och i det fall detta frångås ökar risken att resultatet ifrågasätts.

Naturvårdsverket bedömer avslutningsvis att IED behöver fungera som ett ännu effektivare verktyg för att främja utveckling och sprida ny teknik som bidrar till minskad miljöpåverkan. Tekniker med låga koldioxidutsläpp som är under utveckling bör därför bedömas som framväxande tekniker i BREF-revideringar.

5. Effekter för svenska myndigheter

Vilka konsekvenser IED har för svenska myndigheter beror dels på de krav som följer av direktivet, dels hur denna påverkan fördelas till följd av det svenska genomförandet. Inom ramen för detta uppdrag har det inte funnits möjlighet att stämma av innehållet med berörda myndigheter. De slutsatser som dras är Naturvårdsverkets egna.

Inledningsvis vill Naturvårdsverket kort redogöra för frågan om sanktioner. Vad gäller straffrättsliga sanktioner till följd av överskridande av BAT-AEL saknar Naturvårdsverket kunskap om några sådana ärenden åtalsanmälts och sedermera prövats i domstol. Det går därför inte att inom ramen för denna skrivelse avgöra om det har haft någon effekt för svenska myndigheter.

IED anger att sanktioner ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.¹⁰³ Något uttryckligt krav på straffsanktionering finns dock inte. Enligt miljöbalken ska tillsynsmyndigheten anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.¹⁰⁴

Enligt det svenska genomförandet är en överträdelse av en bestämmelse som anger en BAT-AEL straffsanktionerad.¹⁰⁵ Eftersom verksamhetsutövaren, enligt direktivet och de svenska bestämmelserna, omedelbart ska informera tillsynsmyndigheten om en överträdelse och vidta de åtgärder som behövs för att följa begränsningsvärdet¹⁰⁶ har det framförts synpunkter på att dessa moment inträder innan en straffsanktionerad handling anses föreligga.¹⁰⁷ För att direktivets syften när det gäller miljöambition och konkurrensvillkor ska kunna uppfyllas anser Naturvårdsverket att det är viktigt att skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller vad som utgör en överträdelse och konsekvenserna av en sådan inte är för stora. Denna fråga är viktig att bevaka.

5.1 Prövningsmyndigheter

Sverige har valt att genomföra till direktivet hänförliga BAT-slutsatser genom generella föreskrifter¹⁰⁸ i industriutsläppsförordningen. Detta medför att verksamheter i Sverige inte behöver ansöka om ett nytt eller uppdaterat tillstånd till följd av att nya BAT-

¹⁰³ Se artikel 79 IED.

¹⁰⁴ Se 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken.

¹⁰⁵ Se 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen och 9 kap. 5 § miljöbalken.

¹⁰⁶ Se artikel 8.2 a) och b) IED genomförd genom 1 kap. 9 § industriutsläppsförordningen.

¹⁰⁷ Naturvårdsverket 2016, s. 57.

¹⁰⁸ Generella bindande regler enligt IED.

slutsatser publiceras. I sin tur innebär detta att svenska prövningsmyndigheter inte påverkas i någon större utsträckning. Svenska prövningsmyndigheter ska tillämpa BAT-slutsatserna som referens vid prövning. BAT-slutsatserna är därmed ett viktigt underlag för prövningsmyndigheterna, men de har också att förhålla sig till andra underlag som förekommer i målen.

Prövningar av dispenser och alternativvärden är nya ärendetyper som till följd av IED avgörs av prövningsmyndigheterna.¹⁰⁹ Naturvårdsverket kan konstatera att fram till och med mars 2020 hade cirka 40 dispensärenden hanterats av svenska prövningsmyndigheter. Ett antal av ärendena innehöll dock ansökningar om dispens från flera BAT-AEL:er, antalet dispensansökningar från olika BAT-AEL:er uppgick till cirka 60 stycken. Naturvårdsverket saknar kännedom om antal ärenden som avser alternativvärden men gör bedömningen att dispens- och alternativvärdesärendena överlag inte medfört någon ökad arbetsbelastning av betydelse.

Ansaret för genomförandet av BAT-slutsatserna ligger därmed i stor utsträckning på tillsynsmyndigheterna. Även om BAT-slutsatserna inverkar på prövningar, precis som IED i övrigt, har påverkan på de svenska prövningsmyndigheterna ändå varit begränsad, vilket bland annat beror på det svenska genomförandet med två parallella system.

5.2 Tillsynsmyndigheter

Enligt Svenska miljörapporteringsportalen (SMP) finns i nuläget 153 tillsynsmyndigheter som utövar operativ tillsyn över cirka 1 200 industriutsläppsverksamheter. Tillsyn, inklusive tillsyn över industriutsläppsverksamheter, har i stor utsträckning delegerats till kommunala tillsynsmyndigheter. Enligt SMP ansvarar länsstyrelserna för tillsynen av endast cirka 40 procent av alla industriutsläppsverksamheter. Antal tillsynsobjekt per tillsynsmyndighet varierar eftersom tillsynsmyndigheternas upptagningsområden baseras på geografisk indelning. Av SMP framgår att vissa tillsynsmyndigheter har tillsyn över enstaka industriutsläppsverksamheter medan andra utövar tillsyn över allt från tiotals upp till över hundra verksamheter.

Det svenska genomförandet med generella föreskrifter innebär att tyngdpunkten när det gäller de olika delarna för genomförandet av IED ligger på tillsynsmyndigheterna och inte, vilket direktivet kan ge sken av, på tillståndsmyndigheterna. För tillsynsmyndigheterna innebär detta att en rad olika bedömningar måste göras.

Tillsynsmyndigheterna behöver för det första ta ställning till om verksamheten ifråga utgör en industriutsläppsverksamhet eller inte. Därefter har tillsynsmyndigheten att ta ställning till om någon eller några, och i sådant fall vilken eller vilka, BAT-slutsatsdokument är tillämpliga på verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan också behöva ta ställning till vilken delverksamhet som utgör den huvudsakliga

¹⁰⁹ Se 1 kap. 16 § och 1 kap. 15 § industriutsläppsförordningen.

industriutsläppsverksamheten. Utöver detta har tillsynsmyndigheten att bedöma om varje enskild bestämmelse i en BAT-slutsats är tillämplig på verksamheten och hur den i så fall ska tillämpas. Naturvårdsverkets uppfattning är att de bedömningar som behöver göras i dessa avseenden många gånger kan vara komplicerade.

BAT-slutsatser ska uppfyllas senast fyra år från det att huvudslutsatserna offentliggjorts. Detta gäller även för sidoslutsatser som offentliggjorts före tidpunkten för huvudslutsatsernas offentliggörande. Omfattas en verksamhet av flera BAT-slutsatser kan det därmed bli ett stort antal bestämmelser som tillsynsmyndigheten har att förhålla sig till. När huvudslutsatserna sedan revideras gäller en ny sådan ordning som beskrivits ovan. Till detta kommer att tillsynsmyndigheten har att bedöma om tillämpliga BAT-slutsatser efterlevs eller inte och om det är aktuellt att vidta åtgärder om en slutsats inte efterlevs. En sådan bedömning kompliceras av att det inte är ovanligt att BAT-slutsatser är otydliga eller lämnar ett utrymme för tolkning.

En central del i IED:s regelverk är BAT-AEL, som anger utsläppsvärden. Med det svenska genomförandet har tillsynsmyndigheterna fått en avgörande roll när det gäller att kontrollera efterlevnaden av BAT-AEL och medlemsstatens skyldighet att säkerställa att BAT-AEL följs.¹¹⁰

Utsläppsnivåerna anges oftast som ett intervall men utsläppen får, enligt det svenska genomförandet, maximalt uppgå till det övre värdet i intervallet. Detta innebär att det inte sker en individuell bedömning av vilken utsläppsnivå inom intervallet som återspeglar verksamhetsutövarens användning av BAT. BAT-slutsatser med utsläppsvärden gäller under normala driftsförhållanden. Utsläppsvärdena gäller direkt så som de uttrycks i BAT-slutsatsdokumentet, oavsett vad som anges i ett befintligt tillstånd för verksamheten. Eftersom BAT-AEL endast gäller under normala driftsförhållanden har tillsynsmyndigheten även att förhålla sig till vad som utgör sådana förhållanden. Enligt Naturvårdsverket är denna bedömning inte alltid självklar, se avsnitt 3.2.3.

Det svenska genomförandet medför att en verksamhetsutövare måste kontrollera och i miljörapporten redovisa hur både tillståndsvillkor och BAT-slutsatser uppfylls. Utöver verksamhetsutövarens allmänna skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten om det inträffar en driftstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön¹¹¹ följer av industriutsläppsförordningen, till följd av IED, att om en BAT-AEL inte följs ska verksamhetsutövaren omedelbart informera tillsynsmyndigheten.¹¹²

¹¹⁰ Se artikel 8.1 IED.

¹¹¹ Se 6 § andra stycket förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

¹¹² Se 1 kap. 9 § industriutsläppsförordningen och artikel 8.2 IED.

När det gäller BAT-AEL har tillsynsmyndigheterna möjlighet att säkerställa efterlevnaden, genom exempelvis förelägganden eftersom BAT-AEL bryter ett tillstånds rättskraft. För BAT-slutsatser som inte är BAT-AEL är tillsynsmyndigheten, i den mån tillståndets rättskraft utgör hinder, vilket torde vara fallet i de flesta situationer, istället hänvisad till att begära omprövning eller ändring av villkor vid tillståndsmyndigheten. Naturvårdsverkets uppfattning är att detta är processer som i normalfallet är tidskrävande och alltså kan kräva betydande resurser.

Tillsynen omfattar därmed ytterligare ett regelsystem som till exempel kan innehålla andra typer av utsläpp, andra ämnen, parametrar, tidsintervaller och tillämpliga driftsförhållanden än vad som följer av villkor enligt ett miljöbalkstillstånd. Till detta kommer att det förekommer att BAT-AEL innehåller formuleringar som ibland gör att det kan vara mindre tydligt under vilka förutsättningar de gäller. Det ankommer på tillsynsmyndigheten att bland annat ta ställning till ovanstående vid bedömningen av om en BAT-AEL följs och att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att så sker.

Naturvårdsverkets bedömning är att detta medför att ett stort ansvar läggs på tillsynsmyndigheterna och att vikten av att BAT-AEL:er, så långt möjligt, är tydligt formulerade inte nog kan betonas. För att garantera att det inte görs olika bedömningar inom och mellan medlemsstaterna är det också viktigt att det är tydligt vad som avses med normala driftsförhållanden.

En särskild utmaning som tillsynsmyndigheterna ställs inför är vilken grad av mätosäkerhet som kan accepteras. Såvitt Naturvårdsverket förstår finns det skillnader mellan medlemsstaternas i tillämpning vad gäller vilken mätosäkerhet som accepteras (se avsnitt 3.2.3). Detta är, enligt Naturvårdsverket bedömning, problematiskt eftersom det innebär att IED:s miljöambitioner riskerar att sättas ur spel och dessutom får till följd att verksamhetsutövare inte behandlas lika.

5.3 Naturvårdsverket och Jordbruksverket

Bestämmelsernas komplexitet och otydligheter har lett till att vägledningsbehovet är fortsatt stort. Naturvårdsverket har en viktig roll i detta.

Vidare är Naturvårdsverket den myndighet som ansvarar för Sveriges rapportering till EU-kommissionen. Det underlag Naturvårdsverket behöver för att genomföra rapporteringen omfattar både uppgifter från verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Den information som behövs för att genomföra rapporteringen ägs därför av många aktörer, bland annat för att ansvaret för prövning och tillsyn enligt svensk lagstiftning är fördelat över ett stort antal myndigheter.

För att fullgöra kraven på ett kostnadseffektivt sätt har Naturvårdsverket kartlagt informationsbehov och informationshantering samt tagit fram lösningsförslag avseende

informationsförsörjning.¹¹³ Den lösning som valts i Sverige bygger på en digital samverkanslösning. En samordnad digital verksamhetsutveckling kräver stöd av IT och e-förvaltning inom samtliga berörda tillsyns-, prövnings- och centrala myndigheter. Lösningen förutsätter att juridiska, organisatoriska, semantiska, och framför allt tekniska hinder undanröjs. Det är ett komplext arbete som ställer höga krav på samverkan. Arbetets komplexitet i samband med det stora antalet berörda, självständiga myndigheter leder till att det tar lång tid att utveckla de IT-funktioner som är nödvändiga för digital hantering av den information som behövs för rapporteringen.

Eftersom en digital samverkanslösning idag inte finns att tillgå hämtas uppgifter med hjälp av olika utdrag ur SMP frågeformulär med riktade frågor som skickas ut till berörda tillsynsmyndigheter och andra manuella sammanställningar. För närvarande krävs stora manuella insatser hos flera myndigheter för att samla in, bearbeta och granska informationen. Det innebär att arbetet med att samla in och sammanställa det underlag som behövs för rapporteringen är både resurs- och tidskrävande.

Av 1 kap. 28 § industriutsläppsförordningen framgår att Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk ansvarar för tillgängliggörande av tillståndsbeslut, dispenser och uppgifter om de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtagit vid nedläggning. Information samlas in från tillståndsmyndigheterna. Den information som behövs för att genomföra denna rapportering ägs också av många aktörer.

Övriga krav på tillgängliggörande av miljöinformation anses vara uppfyllda i svensk rätt genom offentlighetsprincipen och påverkar därför inte svenska myndigheter i någon större utsträckning.

5.4 Delsammanfattning

Naturvårdsverket kan konstatera att det svenska genomförandet, att genomföra delar av tillståndsbestämmelserna genom generella föreskrifter, innebär att ett stort ansvar och en stor arbetsbörda läggs på tillsynsmyndigheterna. Detta kan jämföras med de medlemsstater där det är tillståndsmyndigheter som prövar en ansökan om ett nytt eller uppdaterat tillstånd när nya BAT-slutsatser publiceras. IED har därmed stor påverkan på tillsynsmyndigheterna eftersom de fått ett nytt regelverk att förhålla sig till vid sidan av tillståndsbeslut och miljöbalken.

För att det svenska genomförandet ska kunna tillgodose direktivets ambition är det därför av avgörande betydelse att tillsynsmyndigheterna kan upprätthålla nödvändig kompetens för att både kunna tillämpa och kontrollera direktivets omfattande och ofta komplicerade bestämmelser. BAT-slutsatsers tydlighet är av största vikt då tolkningssvårigheter kan resultera i olika bedömningar av hur och om BAT-slutsatserna efterlevs. Detta kan i sin tur riskera att direktivets syfte inte säkerställs. Detta gäller både inom och mellan medlemsstater. I vilken utsträckning ett system med

¹¹³ Naturvårdsverket 2014.

decentraliserad tillsyn och ojämn belastning på tillsynsmyndigheterna bidrar till dessa risker kan, enligt Naturvårdsverkets bedömning, vara lämpligt att följa upp och utvärdera, särskilt i ljuset av att tillsynen har en central funktion i det svenska genomförandet.

Slutligen är rapporteringen resurs- och tidskrävande för Naturvårdsverket och berörda tillsynsmyndigheter. Tillräckliga IT-system saknas fortfarande.

Källförteckning

EU-kommissionen 2020a, INCEPTION IMPACT ASSESSMENT, Revision of the Industrial Emissions Directive, Ref. Ares(2020)1738021 - 24/03/2020.

EU-kommissionen 2020b, A new Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe – annex, Bryssel, mars 2020.

EU-kommissionen 2019a, COM (2019) 640 final, The European Green Deal, Bryssel den 11 december 2019.

EU-kommissionen 2017, REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on implementation of Directive 2010/75/EU and final reports on its predecessor legislation, Bryssel den 4.12.2017, COM(2017) 727 final.

EU-kommissionen 2013, Proposed work programme for the exchange of information under Article 13(3)(b) of the IED for 2014, IED Article 13 Forum meeting of 6 June 2013, Ref. Ares (2013)1283691 - 23/05/2013.

EU-kommissionen 2010, BAT information exchange guidance document, IEF 22-4-1, September 2010.

EU-kommissionen 2007, IMPACT ASSESSMENT, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (recast). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. SEC (2007) 1679, Bryssel 21.12.2007.

EU-kommissionen 2005, Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall, KOM(2005) 666 slutlig, Bryssel den 21.12.2005.

European Environmental Bureau 2017, Burning: The evidence, How European countries share industrial pollution permit information online.

Europeiska miljöbyrån 2019a, Europas miljö – tillstånd och utblick 2020, SOER 2020.

Europeiska miljöbyrån 2019b, Assessing the effectiveness of EU policy on large combustion plants in reducing air pollutant emissions

Naturvårdsverket 2019, Naturvårdsverkets svar på enkäten ”Targeted Online Survey” från EU-kommissionen, rörande utvärderingen av IED, 2019-09-12 (NV-00605-19).

Naturvårdsverket 2018, Begrepp och förklaringar knutna till industriutsläppsbestämmelser, publicerat 2018-04-10.

Naturvårdsverket 2018b, Emerging Techniques Pilot Project at the Swedish EPA, 1 januari 2018.

Naturvårdsverket 2016, Naturvårdsverkets rapport 6702, Vägledning om industriutsläppsbestämmelser.

Naturvårdsverket 2014, Förstudierapport för Informationsförsörjning IED, 2014-02-28 (NV-08801-13).

Perman et al. (2011). *Natural Resource and Environmental Economics*, 4th edition. ISBN: 9780321417534.

Offentligt tryck

Kommittédirektivet 2019:101 Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål

SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp.

Prop. 2012/13:35 Nya regler för industriutsläpp.

Elektroniska källor

EU-kommissionen 2019b, Chapter 2 Q&A,
<https://circabc.europa.eu/ui/group/06f33a94-9829-4eee-b187-21bb783a0fbf/library/62b396ee-bb16-4868-95e9-a57eb273a0/details>, besökt 2020-05-15,

EU-kommissionen 2020d, More information on the European IPPC Bureau (EIPPCB), hämtad från www2020-05-15, https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/about/more_information

EU-kommissionen 2020c, Final workshop background-paper,
<https://circabc.europa.eu/ui/group/06f33a94-9829-4eee-b187-21bb783a0fbf/library/2e34693a-e809-4005-a57f-d4c620697954/details>, besökt 2020-05-15

Naturvårdsverket 2020, BREF-processen, <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Industriutslappsdirektivet--IED/BREF-processen/>, besökt 2020-05-15

Bilaga 1 Uppdraget

Uppdragsformuleringen i Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket:

Industriutsläppsdirektivet

Naturvårdsverket ska redovisa vilka effekter som Industriutsläppsdirektivet har medfört i Sverige och EU vad gäller industrins miljö- och klimatpåverkan. Frågor som bör övervägas är om direktivet möter dagens miljöproblem på ett kostnadseffektivt sätt och om några verksamheter eller branscher bör läggas till eller tas bort samt hur direktivet kan bidra till innovationer, teknikutveckling och till att minska industrins miljö- och klimatpåverkan. Naturvårdsverket ska även se över om Sevilla-processen fungerar på ett effektivt och tillfredsställande sätt och beskriva vilka konsekvenser

Industriutsläppsdirektivet har för svenska myndigheter. Verket ska lämna förslag på hur direktivet skulle kunna förbättras. Naturvårdsverket ska under genomförandet samråda med Statens jordbruksverk. Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2020.

Bilaga 2 Förslag till förbättringar i direktivet

Bilaga 2 är en översiktlig sammanställning av Naturvårdsverkets huvudsakliga förslag på hur direktivet skulle kunna förbättras. Bilagan behöver läsas tillsammans med skrivelsen och ska inte ses som uttömmande.

Bestämmelse/regelverk	Syftet med förändring/förtydligande	Naturvårdsverkets förslag till förändring/förtydligande	Avsnitts-hänvisning
Förändring/Förtydligande i direktivet			
Ingressen	Cirkulär ekonomi Klimat	Kompletterande skrivningar om nyttillkommande reglering i ett omförhandlat direktiv. Naturvårdsverket ser särskilt att cirkulär ekonomi och klimat behöver stärkas.	2.1.2 2.1.4 2.3 2.4
Artikel 1	Cirkulär ekonomi	Kompletterande skrivningar om utökat syfte i ett omförhandlat direktiv, t.ex. avseende cirkulär ekonomi.	2.4.1
Artikel 3 (och artikel 13)	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	IED behöver ses över i syfte att i större utsträckning reglera alla utsläpp till vatten. En del i en översyn kan vara att införa definitioner på direkta och indirekta utsläpp. BAT-AEL för biologiskt nedbrytbart indirekt utsläpp till vatten bör tas fram i större utsträckning, detta kan kräva förtydliganden i artikel 13.	3.1.5
Artikel 7 (och artikel 13.2)	Klimat	Se över skrivningen i artikeln för att lyfta in klimatanpassningsåtgärder uttryckligen. Kan även innebära att artikel 13.2 behöver ses över.	2.3.3
Artikel 9.1	Klimat	Se över artikeln. Att öppna för möjligheten att ställa ytterligare krav är otillräckligt studerat, och behöver belysas samt förtydligas.	2.3.1
Artikel 9.2	Klimat	Se över artikeln, och eventuellt utgå.	2.3.2

Artikel 11	Cirkulär ekonomi	Se över skrivningar för att stärka en cirkulär ekonomi	3.2.4
Artikel 12	Cirkulär ekonomi	Se över skrivningar för att stärka en cirkulär ekonomi	3.2.4
Artikel 13.2	Cirkulär ekonomi	Se över skrivningar för att stärka en cirkulär ekonomi, inklusive användningen av kemikalier och minska användningen av farliga ämnen.	3.1.7 4.1.3
Artikel 13.2	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	IED behöver ses över i syfte att förtydliga att hela intervallet för BAT-AEL måste användas. Kompletteringar av BREF-guiden och BAT-slutsatsdokumenten kan följa av en eventuell förändring i artikeln.	3.1.4
Artikel 13.3	Miljöskydd	Se över och komplettera skrivningar i syfte att få balanserat deltagande i representationen i artikel 13-forumet och de tekniska grupperna. Artikel 13-Forums ansvarsområden bör ses över, bl.a. gränsdragningen mellan BREF:ar. En ändring i artikel kan leda till att BREF-guiden behöver kompletteras.	3.1.1 3.1.3
Artikel 14	Cirkulär ekonomi	Se över skrivningar för att stärka en cirkulär ekonomi.	3.2.4
Artikel 15.3	Cirkulär ekonomi Klimat	BAT-AEPL som kopplar till miljöaspekter relevanta för en cirkulär ekonomi, inklusive energiförbrukning, bör ses över om de kan vara bindande på samma sätt som BAT-AEL.	3.2.4
Artikel 15.4	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	Se över bestämmelse avseende dispens. KOM bör åtminstone ta fram vägledning.	3.2.3
Artikel 15.5	Innovationer och teknikutveckling	Se över bestämmelsen i syfte att främja innovationer och teknikutveckling (Sverige bör överväga att genomföra bestämmelsen)	3.2.1

Artikel 21.3	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	Se över om det är lämpligt att ta fram bortre gräns för när sido-slutsatser ska efterlevas av verksamhetsutövaren.	3.2.2
IED (artiklarna 19, 25, 26, 55 och 65)	Miljöskydd Tillgängliggörande Allmänhetens deltagande	Direktivet behöver ses över avseende skrivningar om tillgängliggörande av miljöinformation.	3.8.1
Kompletterande bestämmelse	Rättvisa konkurrensvillkor Stärkt genomförande	Krav om bevisbördans placering bör förstärkas i IED. Ett alternativ kan vara att komplettera artikel 12 avseende ansökans innehåll.	3.2.5
Kompletterande bestämmelse	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	IED bör ses över i syfte att införa negativa BAT. Ett alternativ kan vara att komplettera exempelvis artikel 14 med krav avseende tillståndsvillkor.	3.1.6
Kompletterande bestämmelse	Cirkulär ekonomi	IED bör ses över i syfte att komplettera direktivet med en bestämmelse liknande produktvalsprincipen i miljöbalken.	2.4.1
IED	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	Förtydliganden i IED behövs för att klargöra om det kan finnas flera huvudsakliga industriutsläppsverksamheter och/eller flera huvudsakliga BREF:ar.	3.1.2
IED	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor Stärkt genomförande	IED behöver ses över i syfte att minska genomförandegap, dvs för att minska risk för alltför stor variation i tillämpningen av direktivet.	3.2.3 3.2.5
Bilaga I	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	Bilaga I bör ses över, dels avseende ytterligare sektorer, dels avseende tröskelvärden för befintliga verksamheter, dels avseende regler om regelbunden översyn för att säkerställa att bilagan korrelerar med BAT-slutsatsdokumentens tillämpningsområden. IED:s koppling till E-PRTR - förordningen bör ses över.	3.4 3.7.3

Bilaga II	Miljöskydd	Bilaga II bör ses över, dels kopplingen till annan relevant lagstiftning, dels avseende relevanta farliga ämnen. IED:s koppling till E-PRTR -förordningen bör ses över.	3.5 3.7.3
Bilaga III	Cirkulär ekonomi	Bilaga III bör ses över i syfte att stärka cirkulär ekonomi.	3.1.8
Särskilda förstärkningar i Sevilla-processen ink. BREF:ar			
Sevilla-processen (BREF-guiden)	Miljöskydd Cirkulär ekonomi	Kriterier för KEI behöver förtydligas.	4.1.1 4.1.3
Sevilla-processen (BREF och BATC)	Miljöskydd Cirkulär ekonomi Rättvisa konkurrensvillkor	IED bör ses över i syfte att stärka en ändamålsenlig datainsamling, minska möjligheten för uppgiftslämnare att hänvisa till konfidentiella data samt använda ett strukturerat tillvägagångssätt och en systematisk utvärdering för att identifiera BAT för farliga ämnen.	2.4.1 4.1.2 4.1.3
Sevilla-processen (BREF och BATC)	Innovation och teknikutveckling	Sevilla-processen bör ses över i syfte att möjliggöra för att använda expertutlåtanden vid framtagande av BREF och BATC. Det kan även innebära att direktivet bör ses över.	4.3
BREF	Miljöskydd	BREF:ar och BREF-revideringarna bör inkludera teknik som används utanför EU.	4.2.4
BREF	Innovation och teknikutveckling	BREF-dokumentens kapitel om Emerging techniques bör uppdateras mer regelbundet.	4.3
BREF och BATC	Miljöskydd Klimat Cirkulär ekonomi	BREF-revideringen bör ses över i syfte att stärka möjligheten att ta fram förebyggande utsläppsåtgärder i produktionsprocessen, inklusive relevanta BAT-AEPL.	4.2.3

BREF och BATC	Klimat	BREF:ar och BAT-slutsatsdokument bör förstärkas avseende energieffektiva tekniker och metoder.	2.3.2 4.2.1
BATC	Klimat	BAT-slutsatserna bör förstärkas avseende växthusgaser som inte regleras genom EU ETS samt ytterligare verksamheter/processer utanför EU ETS.	2.3.1
BATC	Miljöskydd	BATC bör inkludera/beskriva tvärmediaeffekter på ett bättre sätt.	4.2.2
BREF ENE	Klimat	Den horisontella BREF:en om energieffektivisering bör ses över.	2.3.2
Ny horisontell BREF	Innovation och teknikutveckling	Det bör övervägas om det är aktuellt med en ny horisontell BREF avseende fundamentala transitioner	4.3
Områden som särskilt Naturvårdsverket identifierat inom uppdraget			
Svenska genomförandet	Administrativa lättnader Rättvisa konkurrensvillkor	Begreppsvärlden bör ses över för att följa andra relevanta rättsakter, även på EU-nivå.	3.7.1
Svenska genomförandet	Miljöskydd Stärkt genomförande	Stärka tillgängliggörande av miljöinformation för att uppfylla direktivets syfte.	3.8.2
Svenska genomförandet	Administrativa lättnader	Utveckla IT-system för rapportering.	3.7.2 5.4
Svenska genomförandet	Miljöskydd Rättvisa konkurrensvillkor	Tillsyn av industriutsläppsverksamheter bör följas upp och utredas.	5.4