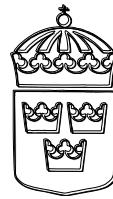


Regeringens proposition 2012/13:35



Nya regler för industriutsläpp

Prop.
2012/13:35

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 oktober 2012

Carl Bildt

Lena Ek
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i miljöbalken för att genomföra EU:s direktiv om industriutsläpp. Förslagen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för verksamhetsutövare att upprätta en statusrapport som redovisar föroreningar i mark och grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivs. Det föreslås också en bestämmelse om ansvar för återställande vid nedläggning av sådana verksamheter för vilka det har upprättats en statusrapport. Vid prövning av en miljöfarlig verksamhet ska hänsyn tas till sådana EU-referensdokument om bästa tillgängliga teknik som har tagits fram före direktivets ikraftträdande. Hänsyn till sådana äldre referensdokument kan göra det nödvändigt att ta in anpassade villkor i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet. Det föreslås att en bestämmelse av denna innebörd tas in i miljöbalkens bestämmelser om vad ett tillstånd ska innehålla.

Utöver det som behövs på grund av direktivet föreslås följande. Tillståndsansvar myndigheten får upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om tillståndsplikten har upphört eller om verksamheten slutligt har upphört. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ändring av sådana verksamheter som upphört att vara tillståndspliktiga men som fortfarande bedrivs med stöd av ett tillstånd samt för verksamheter med frivilligt tillstånd. Ett tillägg görs i fråga om vad en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla. Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om kostnadsansvar för fastighetsägare när åtgärder för avhjälpande av miljöskada medför värdeökning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 7 januari 2013.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	6
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Gällande rätt	18
5	Allmänt om industriutsläppsdirektivet	21
6	Genomförandet av industriutsläppsdirektivet	27
6.1	Genomförande av BAT-slutsatserna i svensk rätt	27
6.2	Bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken och begreppet bästa möjliga teknik	33
6.3	Statusrapport	35
6.4	Krav på återställande vid nedläggning	37
6.5	Ansökningsmål	44
6.6	Innehållet i en tillståndsansökan	45
6.7	Formkrav för ansökningshandlingar	47
6.8	Innehållet i tillståndsdomar	48
6.9	Hänsyn till referensdokument om bästa tillgängliga teknik antagna enligt IPPC-direktivet	52
6.10	Huvudverksamhet enligt industriutsläppsdirektivet	54
6.11	Sanktioner	55
7	Förfaranderegler i mål om kostnadsansvar enligt 10 kap. 9 § miljöbalken	58
8	Tillståndets rättskraft och generella föreskrifter för jordbruket	59
9	Bemyndigande avseende frivilliga tillstånd	61
10	Upphävande av tillstånd	63
11	Ändringstillstånd – ansökans innehåll	65
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	65
13	Konsekvenser	66
14	Författningskommentar	70
Bilaga 1	Industriutsläppsdirektivet	76
Bilaga 2	Lagförslag i SOU 2011:86	179
Bilaga 3	Naturvårdsverkets lagförslag	199
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna för SOU 2011:86 och Naturvårdsverkets lagförslag	201
Bilaga 5	Promemorians lagförslag	203
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna för promemorian	206
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	208

Prop. 2012/13:35	Bilaga 8	Lagrådets yttrande.....	219
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 2012...	220
		Rättsdatablad.....	221

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att nuvarande 9 kap. 6 a–6 d §§ ska betecknas 9 kap. 6 e–6 h §§,

dels att 9 kap. 6 §, 10 kap. 21 §, 21 kap. 1 och 1 a §§, 22 kap. 1, 25 och 25 b §§ och 24 kap. 1 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas sju nya paragrafer, 9 kap. 6 a–6 d §§, 10 kap. 5 a § och 22 kap. 1 c och 25 f §§, samt närmast före 10 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 §²

Regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,

2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller

4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1–3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt.

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket, får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden.

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamhe-

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17, Celex 32010L0075).

² Senaste lydelse 2009:652.

ten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

6 a §

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

6 b §

Den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

6 c §

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

6 d §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden som avses i 6 a §, och
2. vad som ska gälla vid ändring av en verksamhet som omfattas av ett tillstånd som avses i 6 b § eller som har upphört att vara tillståndspliktig men bedrivs med stöd av ett tillstånd enligt detta kapitel.

Återställande när en verksamhet upphör**5 a §**

Den som senast har bedrivit en verksamhet som omfattas av en statusrapport enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 § första stycket 5 ska, när verksamheten har upphört, återställa området där verksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten, om

1. verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten i området, och

2. åtgärder för återställande är tekniskt genomförbara.

Första stycket innebär inte någon inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av detta kapitel.

21 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka omständigheter som *särskilt skall beaktas* vid bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada,

2. vilka åtgärder för avhjälpande som *skall* vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada,

3. undantag från *bestämmelserna* om allvarliga miljöskador i 5 och 12–14 §§, *och*

4. utredningen i ärenden om miljöriskområden samt tillfälliga inskränkningar och andra villkor enligt 17 § i samband med prövning av sådana ärenden.

1. vilka omständigheter som *det ska tas särskild hänsyn till* vid bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada,

2. vilka åtgärder för avhjälpande som *ska* vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada,

3. undantag från 5 och 12–14 §§ om allvarliga miljöskador,

4. utredningen i ärenden om miljöriskområden samt tillfälliga inskränkningar och andra villkor enligt 17 § i samband med prövning av sådana ärenden, *och*

5. *skyldighet att upprätta en statusrapport som redovisar föroreningar som förekommer i mark och*

³ Senaste lydelse 2007:660.

grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivs.

Föreskrifter om undantag enligt första stycket 3 får meddelas endast

1. i fråga om verksamheter eller åtgärder som med hänsyn till sin art eller omfattning typiskt sett

a) inte anses kunna orsaka en allvarlig miljöskada, eller

b) syftar till en godtagbar påverkan på miljön, om undantaget inte omfattar skador som orsakas av fel eller försummelse, eller

2. i den mån som behövs för att kunna göra avvägningar mellan olika väsentliga allmänna intressen.

21 kap.

1 §⁴

Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket, 1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen,

3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite *som har förelagts* med stöd av balken efter särskild ansökan av den myndighet som har *förelagt viten* eller, om *viten* har *förelagts* i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten, och 8. utdömande av vite *enligt ett föreläggande som har förenats med vite* med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har *beslutat vitesföreläggandet* eller, om *vitesföreläggandet* har *beslutats* i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt vad som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europa-

9. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt vad som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europa-

⁴ Senaste lydelse 2010:923.

parlamentets 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.

parlamentets 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, och

10. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §.

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

1 a §⁵

Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt *vad som föreskrivits* med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ *samt enligt 7 kap. 13–15 §§*

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt *föreskrifter som har meddelats* med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ *som inte ska prövas av en*

⁵ Senaste lydelse 2011:734.

lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

8. enligt 7 kap. 1 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Gäller ett ansökningsmål uteslutande en viss eller vissa sakägare och kan målet avgöras med bindande verkan endast mot dessa, får mark- och miljödomstolen, om sökanden medger det, förordna att målet ska behandlas enligt vad som enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet gäller för stämningssmål.

länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

8. enligt 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

9. om omprövning enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstol får besluta att ett ansökningsmål som gäller uteslutande en viss eller vissa sakägare ska behandlas enligt det som gäller för stämningssmål enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet, om sökanden medger det och målet kan avgöras med bindande verkan endast mot dessa sakägare.

22 kap.

1 §⁶

En ansökan i ett ansökningsmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energi-användning,

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. 4 och 6 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

⁶ Senaste lydelse 2005:571.

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

7. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

I mål om vattenverksamhet *skall* ansökan dessutom innehålla

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och

2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Ytterligare bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall *skall* innehålla i mål om vattenverksamhet finns i 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och

8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

I mål om vattenverksamhet *ska* ansökan dessutom innehålla

I 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns *det ytterligare* bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall *ska* innehålla i mål om vattenverksamhet.

1 c §

En ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § tredje stycket ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor samt de uppgifter enligt 1 § första stycket 1–8 som behövs för bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljön.

25 §⁷

En dom som innebär att tillstånd *lämnas* till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

En dom som innebär att tillstånd *ges* till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

⁷ Senaste lydelse 2010:923.

1. den tid som tillståndet *skall* gälla

2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen *skall* ske,

5. skyldighet att betala avgifter,

6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar *samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen*,

7. de villkor som behövs avseende *hanteringen* i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering *och* återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

10. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

11. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

12. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

13. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

1. den tid som tillståndet *ska* gälla,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen *ska* ske,

6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som

a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller

b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,

7. de villkor som behövs avseende *hantering* av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

12. de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,

13. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

14. den förlust av vatten eller annat som *en* tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

14. rättegångskostnader.

Avser tillståndet arbeten för vattenverksamhet, skall i domen anges den tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Den tid inom vilken igångsättandet av miljöfarlig verksamhet skall ha skett skall anges.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar skall innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

15. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

25 b §⁸

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,

2. en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas,

3. i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

4. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, och

5. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

4. villkor om begränsningsvärdet för utsläpp som ska beräknas enligt föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 §,

5. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, och

6. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

⁸ Senaste lydelse 2011:734.

En dom som omfattar tillstånd till en förbränningsanläggning med en tillförd installerad effekt på minst 50 megawatt ska innehålla uppgift om de förfaranden som ska följas vid driftstörning i reningsutrustningen.

24 kap.

1 §⁹

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt

⁹ Senaste lydelse 2010:923.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdöm eller ett tillståndsbeslut.

8 §

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten *upphäva eller ändra andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdöm eller ett tillståndsbeslut än som avser storleken av ersättningens belopp. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.*

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten *besluta att*

1. upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och

a) tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller

b) verksamheten slutligt har upphört, eller

2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdöm eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

1. Denna lag träder i kraft den 7 januari 2013.

2. I fråga om föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 10 § före den 7 januari 2013 gäller 24 kap. 1 § i sin äldre lydelse.

3 Ärendet och dess beredning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 21 oktober 2010 tillkallade chefen för Miljödepartementet en särskild utredare (dir. 2010:113) med uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur industriutsläppsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17, Celex 32010L0075), ska genomföras i svensk rätt. Direktivet återges i *bilaga 1*.

Utredningen valde namnet Industriutsläppsutredningen. Den 16 januari 2012 redovisade utredningen betänkandet Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86) med flera förslag som behandlas i denna proposition. Utöver de ändringar som föranleds av industriutsläppsdirektivet innehöll betänkandet förslag om bl.a. frivilliga tillstånd, förorenade områden och generella föreskrifter på jordbruksområdet. Utredningens lagförslag återges i *bilaga 2*.

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till hur kapitel 3–6 samt bilagorna I, V, VI, VII och VIII till industriutsläppsdirektivet ska genomföras i svensk rätt (Regeringskansliets dnr M2011/3865/R). Naturvårdsverkets lagförslag återges i *bilaga 3*.

Industriutsläppsutredningens betänkande har remissbehandlats tillsammans med Naturvårdsverkets förslag. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanfattning av remissinstansernas synpunkter finns tillgänglig i Regeringskansliet (dnr M2012/113/R, M2012/1005/R och M2011/3865/R).

Inom Regeringskansliet har det även tagits fram en promemoria med förslag till ett alternativt genomförande av industriutsläppsdirektivet i vissa delar. Promemorians förslag, som återges i *bilaga 5*, har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanfattning av remissinstansernas synpunkter finns tillgänglig i Regeringskansliet (dnr M2012/113/R, M2012/1005/R och M2011/3865/R).

I denna proposition föreslås lagändringar som är nödvändiga för att industriutsläppsdirektivet ska kunna anses genomfört i svensk rätt. Ytterligare lagändringar som har samband med direktivet kan komma att föreslås i senare lagstiftningsärenden.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 4 oktober 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som återges i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 8*. Regeringen har, enligt vad som framgår av avsnitt 12 och 14 följt Lagrådets synpunkter. I förhållande till lagrådsremissen har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Gällande rätt

Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter

Huvudreglerna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter finns i 9 kap. miljöbalken. Tillstånds- eller anmälningsplikt gäller inte bara för nya verksamheter utan även vid ändringar i tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt (9 kap. 6 § första stycket 4 miljöbalken). I en bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga. Verksamheterna har beteckningen A, B eller C. Med A-verksamheter avses de verksamheter som anses vara mest skadliga för miljön. Tillstånd söks vid mark- och miljödomstolen. B-verksamheter är typiskt sett mindre skadliga. Tillstånd söks hos länsstyrelsen. C-verksamheter omfattas endast av anmälningsplikt. Anmälan görs till en kommunal nämnd med ansvar för miljöfrågor. Övriga verksamheter, som kan vara att anse som miljöfarliga verksamheter men som inte anges i bilagan och således inte omfattas av någon tillstånds- eller anmälningsplikt, kallas U-verksamheter. Dessa verksamheter omfattas dock av miljöbalkens krav i övrigt.

Med ett tillstånd följer ett rättskraftigt beslut som ger trygghet för verksamhetsutövaren enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken. En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Domen kan inte på ordinär väg rivas upp på talan av någon enskild sakägare. Inte heller med avseende på allmänna intressen kan tillståndet i ordinär väg rubbas. För en verksamhet som omfattas av ett tillstånd innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan att hänsynsreglerna inte behöver följas i vidare mån än som följer av tillståndet. Tillståndet ger alltså en trygghet. Den tillståndshavare som följer tillståndsvillkoren behöver inte frukta att det allmänna ställer krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats i tillståndsgivningen (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 251 f). Av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår dock att rättskraften kan brytas igenom med t.ex. föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 5 §. För andra än verksamhetsutövaren ger tillståndet en trygghet på så sätt att man vet att t.ex. utsläppen inte kommer att överskrida vissa nivåer. En anmälan ger däremot ingen rättskraft som skyddar mot ingripande från en tillsynsmyndighet.

Bästa möjliga teknik

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår att det vid yrkesmässig verksamhet ska användas bästa möjliga teknik. Detta är en av miljöbalkens hänsynsregler. Med bestämmelsen avses bästa möjliga teknik i syfte att begränsa hälso- och miljöpåverkan. Vad gäller miljökrav för teknik används framför allt två uttryck som beskriver olika kravnivåer. Det ena uttrycket är bästa möjliga teknik, som används i miljöbalken, och det andra är bästa tillgängliga teknik, som bl.a. används i industriutsläppsdirektivet. Av för-

arbetena till miljöbalken framgår att bästa möjliga teknik är tänkt att vara striktare än bästa tillgängliga teknik (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 218).

Kravet på bästa möjliga teknik ska tillämpas tillsammans med avvägningsregeln som finns i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Frivilliga tillstånd

Den som bedriver eller ska bedriva en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig har alltid möjlighet att frivilligt ansöka om tillstånd (9 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken). Med tillståndet följer rättskraftens fördelar men också skyldigheten att följa tillståndsvillkoren.

Tillsynsmyndigheten kan även förelägga om att tillstånd ska sökas. Detta kan göras om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken).

En ansökan om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra eller tredje stycket miljöbalken ska prövas av länsstyrelsen. Detta följer av 7 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Ändring av en verksamhet och ändringstillstånd

Med de fördelar för tillståndshavaren som rättskraften innebär följer inskränkningar för hur denne får ändra sin verksamhet. Tillståndsplikt gäller som huvudregel vid ändring av verksamheter som har beteckningen A eller B i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Endast små ändringar utan negativa miljöeffekter kan hanteras genom ett enkelt anmälningsförfarande. Även små ändringar kan vara tillståndspliktiga, nämligen om de innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Om det behöver sökas tillstånd för en ändring, är det enligt 16 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken möjligt för prövningsmyndigheten att begränsa prövningen till den sökta ändringen. Ett s.k. ändringstillstånd omfattar ändringen och eventuella villkor i grundtillståndet som har samband med ändringen.

Ansvar för avhjälpandeåtgärder

Ansvar för miljöskador regleras i 10 kap. miljöbalken. Det finns två olika skadetyper – föroreningsskada och allvarlig miljöskada. Med föroreningsskada avses en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken framgår att med allvarlig miljöskada avses en miljöskada som är så allvarlig att den genom förorening av mark utgör en betydande risk för människors hälsa, genom påverkan på ett vattenområde eller grundvatten har en betydande negativ effekt på kvaliteten på vattenmiljön eller i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av vissa utpekade djur- och växtarter och livsmiljöer. Uttrycket allvarlig miljöskada motsvarar de skador som beskrivs i artikel 2.1 i miljöansvarsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, 30.4.2004, s. 56, Celex 32004L0035), senast änd-

Prop. 2012/13:35 rat genom direktiv 2009/31/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 114, Celex 32009L0031).

Det primära ansvaret för att på olika sätt avhjälpa miljöskador vilar enligt miljöbalken på nuvarande och tidigare verksamhetsutövare. Ansvaret för avhjälpande stannar dock inte på denna krets. Om ingen av verksamhetsutövarna klarar av åtagandena är var och en som förvärvat den förorenade fastigheten subsidiärt ansvarig för att utföra och bekosta avhjälpanDET. Förutsättningen för detta är dock att fastighetsägaren vid förvärvstidpunkten visste – eller borde ha känt till – att området var förorenat.

Med avhjälpanDE avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada. Omfattningen av ansvaret bestäms genom den skälighetsprövning som ska ske enligt 10 kap. 4 § miljöbalken (föroreningsskador) och genom 10 kap. 5 § miljöbalken (allvarliga miljöskador).

Vid föroreningsskador blir verksamhetsutövarna ansvariga för att i skäligen omfattning utföra eller bekosta de åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms ska det tas hänsyn till hur lång tid som har förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad omfattning, ska hänsyn tas även till detta vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Rör det sig om allvarliga miljöskador kan ansvaret för avhjälpanDE bli mer omfattande än vid föroreningsskada eftersom det inte ska göras någon skälighetsbedömning. Ansvaret beskrivs i 10 kap. 5 § miljöbalken och bygger på miljöansvarsdirektivet. Vid allvarlig miljöskada anges en uttrycklig skyldighet att utföra åtgärder för det avhjälpanDE som behövs för att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa. Det är således fråga om akuta åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta på egen hand, utan att något föregående samråd med tillsynsmyndigheten är nödvändigt. Möjligheterna att jämka ett sådant ansvar är mer begränsade än vad som gäller för föroreningsskador. När omfattningen av ansvaret vid denna typ av skada bestäms ska det tas hänsyn till om skadan har orsakats av utsläpp som var uttryckligt tillåtna eller inte ansågs skadliga enligt den vetenskapliga och tekniska kunskap som fanns då utsläppen ägde rum.

Verksamhetsutövaren är skyldig att informera tillsynsmyndigheten om att det finns en överhängande fara för allvarlig miljöskada samt en skyldighet att underrätta om ett senare försök att avvärja skadan misslyckas. Verksamhetsutövaren är också skyldig att underrätta tillsynsmyndigheten om att en allvarlig miljöskada har uppstått. Denna upplysningsskyldighet innebär i sig ingen undersökningsplikt. Av 26 kap. 19 § miljöbalken framgår dock att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön ska genom egna undersökningar hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

5 Allmänt om industriutsläppsdirektivet

Industriutsläppsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), ersätter IPPC-direktivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version) (EUT L 24, 29.1.2008, s. 8, Celex 32008L0001) som innehöll regler om tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter. I industriutsläppsdirektivet sammanförs IPPC-direktivet och sex sektorsdirektiv som rör industriutsläpp och energiproduktion. Sektorsdirektiven är

- 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 (EGT L 85, 29.3.1999, s. 1, 31999L0013),

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall (EGT L 332, 28.12.2000, s. 91, Celex 32000L0076),

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/80/EG av den 23 oktober 2001 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar (EGT L 309, 27.11.2001, s. 1, Celex 32001L0080),

- rådets direktiv 78/176/EEG av den 20 februari 1978 om avfall från titandioxidindustrin (EGT L 54, 25.2.1978, s. 19, Celex 31978L0176),

- rådets direktiv 82/883/EEG av den 3 december 1982 om kontroll och övervakning av miljöer som påverkas av avfall från titandioxidindustrin (EGT L 378, 31.12.1982, s. 1, Celex 31982L0883), och

- 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 (EGT L 409, 31.12.1992, s. 11, Celex 31992L0112).

IPPC, det direktiv som föregick industriutsläppsdirektivet

Det ursprungliga IPPC-direktivet från 1996 ändrades vid fyra tillfällen innan en konsoliderad version antogs 2008. Det integrerade synsätt för miljöhantering som introducerades inom EU med IPPC-direktivet innebär ett avsteg från det tidigare dominerande sektoriella synsättet där man behandlade varje sektor för sig. Det innebär att alla miljöaspekter prövas i ett sammanhang i stället för att behandla de olika miljöområdena luft, vatten och mark vart och ett för sig. Målet är att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet och motverka att föroreningar förs över från en del av miljön till en annan. Det integrerade synsättet var för svensk del inte någon nyhet eftersom det infördes i Sverige redan genom miljöskyddslagen 1969.

IPPC-direktivet omfattar verksamheter med hög föroreningspotential som anges i bilaga I till direktivet. De verksamheter som omfattas är industrier inom energisektorn, produktion och omvandling av metaller, mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering och annan verksamhet såsom pappersindustri, livsmedelsindustri och stora anläggningar med djurhållande verksamhet m.m. Cirka 52 000 anläggningar inom EU omfattas av IPPC-direktivet. Av dessa finns cirka 1 070 i Sverige.

IPPC-direktivet bygger på att verksamhetsutövarna är skyldiga att inhämta tillstånd för drift av verksamheten. I tillståndet ska myndigheterna föreskriva tämligen detaljerat vilka villkor som ska gälla för driften av verksamheten.

IPPC-direktivet fastslår vissa grundläggande principer som ska tillämpas. En av dessa är principen om bästa tillgängliga teknik (BAT, av engelskans "Best Available Techniques"). Denna princip innebär användning av den etablerade teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög skydds nivå för miljön som helhet och som kan tillämpas inom den berörda branschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt med hänsyn till kostnader och nytta. Bästa tillgängliga teknik utgör ett viktigt beslutskriterium i prövningen för att bestämma olika begränsningsvärden för utsläpp. Enligt artikel 9.4 i IPPC-direktivet ska de begränsningsvärden som fastställs i ett tillstånd bygga på bästa tillgängliga teknik, dock utan krav på användning av en specifik teknik eller teknologi. Vid fastställande av begränsningsvärden ska hänsyn tas till anläggningens tekniska egenskaper, dess geografiska belägenhet och de lokala miljöförhållandena. Om väsentliga ändringar av bästa tillgängliga teknik möjliggör en betydande minskning av utsläppen utan att detta medför oskäliga kostnader, ska en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren göras (artikel 13).

Att avgöra vad bästa tillgängliga teknik egentligen innebär i det enskilda fallet är ofta en komplicerad fråga som kräver att tillståndsmyndigheten gör en kvalificerad bedömning. För uttolkningen av bästa tillgängliga teknik har EU tagit fram särskilda tolkningsdokument för olika industrisektorer (BAT-referensdokument).

Arbetet med att ta fram sådana dokument utförs i arbetsgrupper (TWG, technical working group), en för varje referensdokument, och leds av Europeiska IPPC-byrån som har sitt kontor i Sevilla i Spanien. Arbetet sker genom informationsutbyte mellan medlemsstaterna och de berörda industrierna om bästa tillgängliga teknik för de områden som IPPC-direktivet omfattar. Den s.k. Sevillaprocessen är relativt sluten då personer utanför de tekniska arbetsgrupperna inte har tillgång till de diskussioner som förs och inte kan påverka processen. Sevillaprocessen har dock den fördelen att den innebär regelbundna uppdateringar av den prestandautveckling som konstateras i olika industrigrenar.

BAT-referensdokumenten är ofta komplicerade och omfattande dokument på engelska, men sammanfattningarna finns även på svenska. I ett BAT-referensdokument redovisas vad som, utifrån informationsutbytet, anses vara bästa tillgängliga teknik för industrisektorn generellt sett vid publiceringstillfället. I denna bedömning har en avvägning av kostnad mot nytta gjorts. Förutom BAT-referensdokumenten för de sektorer som IPPC-direktivet gäller för har några gemensamma s.k. horisontella BAT-referensdokument tagits fram, till exempel om energieffektivitet. Att do-

kumenten är horisontella innebär att de inte avser endast en industrisektor utan gäller för alla IPPC-sektorerna.

I BAT-referensdokumenten beskrivs bästa tillgängliga teknik med hjälp av värden för utsläpp, s.k. BAT-AEL (BAT Associated Emission Levels). BAT-AEL redovisas ofta i intervaller med stor spridning, vilket bl.a. beror på att Europeiska kommissionen via IPPC-byrån eftersträvar konsensus. Det innebär att såväl den teknik som anses vara bästa tillgängliga teknik, som de utsläppsnivåer som bästa tillgängliga teknik anses medföra, i många fall är kompromisser mellan olika ståndpunkter som förts fram under arbetet med att ta fram BAT-referensdokumentet.

Tillämpningsområdet för industriutsläppsdirektivet

Industriutsläppsdirektivet omfattar de industriella verksamheter som anges i direktivets kapitel II–VI. Från tillämpningsområdet undantas forsknings- och utvecklingsverksamhet och utprovning av nya produkter och processer. De verksamheter som omfattas av kapitel II följer av direktivets bilaga I. Jämfört med IPPC-direktivet har tillämpningsområdet för industriutsläppsdirektivet utvidgats något så att det omfattar ytterligare några verksamheter, nämligen behandling av trä och träprodukter med träskyddsmedel och tillverkning av träskivor.

Direktivets disposition

Industriutsläppsdirektivet är uppdelat i sju kapitel: Kapitel I är en allmän 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 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 sedvanliga bestämmelser om genomförande samt övergångsbestämmelser m.m.

Viktiga förändringar jämfört med IPPC-direktivet

En av de viktigaste förändringarna av regleringen genom industriutsläppsdirektivet är att BAT-konceptet får en mer framskjuten roll än i IPPC-direktivet. BAT-referensdokumenten blir mycket centrala i tillståndsprovningen, eftersom slutsatserna i dokumenten (BAT-slutsatserna) nu kommer att utgöra ett mer obligatoriskt underlag för tillståndsprovningen. För närvarande är referensdokumentet ett dokument som det är lätt för prövningsmyndigheten att frångå. Enligt industriutsläppsdirektivet ska beslut som fastställer tillståndsvillkor som avviker från bästa tillgängliga teknik motiveras och dokumenteras. Vidare införs krav på en förnyad bedömning av tillståndsvillkoren inom fyra år efter det att en ny BAT-slutsats som berör anläggningen har offentliggjorts. För att förebygga, minska och i möjligaste mån eliminera föroreningar från industriella verksamheter förstärks åtgärderna för kontroll, övervakning och tillsyn. Vidare införs krav på vidtagande av åtgärder vid nedläggning av en verksamhet.

För att säkerställa att föreningar förebyggs och begränsas får en verksamhet bedrivas på en anläggning endast om den enligt huvudregeln i artikel 4 i industriutsläppsdirektivet har tillstånd. För att nå en hög skyddsnivå för miljön som helhet ska tillståndet säkerställa att anläggningen drivs enligt allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter såsom exempelvis krav på användande av bästa tillgängliga teknik samt krav på avfallshantering och energieffektivitet (artikel 11). Tillståndet ska även ange gränsvärden för utsläpp för förorenande ämnen eller motsvarande parametrar eller tekniska åtgärder, lämpliga krav för skydd av mark och grundvatten samt kontrollkrav (artikel 14 och bilaga II).

Ett motiv till översynen av IPPC-direktivet och de övriga sektorsdirektiven är enligt kommissionen att det har funnits brister i hur direktiven följts. Detta har lett till betydande skillnader i villkoren för likartade industriverksamheter inom EU. Studier utförda av kommissionen visar att medlemsstaterna har tolkat kravet på användning av bästa tillgängliga teknik mycket olika, vilket bl.a. beror på BAT-referensdokumentens svaga rättsliga status. För att avhjälpa dessa brister innehåller industriutsläppsdirektivet bestämmelser för att förstärka användningen av bästa tillgängliga teknik. Ett led i detta är att Sevillaprocessen blir mer formaliserad genom att de delar av BAT-referensdokumenten där slutsatserna om bästa tillgängliga teknik fastställs, de s.k. BAT-slutsatserna, ska beslutas i ett s.k. kommittéförfarande. Genom ett kommittéförfarande har det fastställts riktlinjer för insamling av data för utarbetande av BAT-referensdokument och för deras kvalitetssäkring (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, EUT L 63, 2.3.2012, s. 1, Cexlex 32012D0119).

Det finns ett knappt trettiotal BAT-referensdokument som avser olika industrisektorer. För att förstärka tillämpningen av bästa tillgängliga teknik ska hänsyn tas till BAT-slutsatserna vid fastställande av tillståndsvillkor (artikel 14.3). I de delar BAT-slutsatserna anger begränsningsvärden för utsläpp är bundenhet till bästa tillgängliga teknik mer strikt. Prövningsmyndigheterna får som huvudregel inte tillåta utsläppsnivåer som överskrider det som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatsen (artikel 15.3). Behöriga myndigheter har dock möjlighet att i specifika fall fastställa mindre stränga gränsvärden för utsläpp om det visar sig att uppnående av gränsvärdena innebär oproportionerligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan på grund av den geografiska placeringen av anläggningen, de lokala miljöförhållandena eller anläggningens tekniska egenskaper (artikel 15.4).

Kommissionen får, om det behövs, bedöma och genom riktlinjer ytterligare klargöra de kriterier som det ska tas hänsyn till vid bedömningen av undantagsmöjligheten. Om prövningsmyndigheten fastställer ett undantag, måste skälen för detta framgå. Medlemsstaterna är även skyldiga att rapportera till kommissionen i de fall undantag har beviljats. För att verksamhetsutövare ska kunna prova ny teknik som kan ge en högre mil-

jöskydds nivå, får den behöriga myndigheten även medge tillfälliga undantag från utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna (artikel 15.5).

Förnyad bedömning av tillståndsvillkor

Med industriutsläppsdirektivet införs krav på att tillståndsvillkoren ska ses över och vid behov omprövas inom fyra år efter det att en ny BAT-slutsats som berör anläggningens huvudsakliga verksamhet har offentliggjorts (artikel 21). Översynen och den förnyade bedömningen av tillståndsvillkoren ska ske med hänsyn till alla nya och uppdaterade BAT-slutsatser som har offentliggjorts sedan tillståndet utfärdades eller senast omprövades. Till viss del ska hänsyn tas även till slutsatser om bästa tillgängliga teknik enligt BAT-referensdokument utfärdade under IPPC-direktivet (artikel 13.7).

Det regleras inte i industriutsläppsdirektivet hur ofta ett nytt BAT-referensdokument ska tas fram. Av ingressen (punkt 13) framgår att kommissionen bör sträva efter att uppdatera referensdokumenten senast åtta år efter det att den föregående versionen har offentliggjorts. Det skulle innebära att det kan komma att antas cirka fyra BAT-slutsatser per år. Tillståndsvillkoren ska ses över och vid behov uppdateras även i de fall en anläggning inte omfattas av någon av BAT-slutsatserna, om utvecklingen av bästa tillgängliga teknik möjliggör en betydande minskning av utsläppen. En förnyad bedömning ska även göras av tillståndsvillkoren och de ska även uppdateras vid behov åtminstone i de fall då en anläggning orsakar en förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i tillståndet, driftsäkerheten nödvändiggör att annan teknik används eller det är nödvändigt för att uppfylla en ny eller reviderad miljö kvalitetsnorm.

Kontroll, övervakning och tillsyn

För ett effektivt genomförande av lagstiftningen om industriutsläpp krävs ett pålitligt system för övervakning och kontroll som kan se till att miljökraven uppfylls. Det har därför införts en ny bestämmelse om att verksamhetsutövare regelbundet ska rapportera till den behöriga myndigheten om hur tillståndsvillkoren uppfylls.

I artikel 14.1(d) och (e) och artikel 16.2 i industriutsläppsdirektivet finns ett nytt krav på periodisk kontroll av mark och grundvatten inom en anläggnings område i syfte att ta fram lämplig information som kan användas för att skydda mark och grundvatten från förorening med farliga ämnen.

Medlemsstaterna ska också se till att verksamhetsutövaren och den behöriga myndigheten vidtar nödvändiga åtgärder om tillståndsvillkoren inte följs (artikel 8). Dessutom innehåller direktivet krav på att medlemsstaterna ska införa ett system för miljötillsyn (artikel 23).

Nedläggning av verksamhet

Industriella verksamheter kan ge betydande negativa effekter på kvaliteten i mark och grundvatten till följd av användning, tillverkning och utsläpp av farliga ämnen. Den nuvarande regleringen i IPPC-direktivet har

mycket vaga bestämmelser när det gäller nedläggning av verksamhet och avhjälpande av miljöskador efter det att verksamheten har upphört. För att förtydliga kraven och bidra till att nå målen i den tematiska strategin för markskydd, krävs det enligt artikel 22.2 i industriutsläppsdirektivet att verksamhetsutövaren innan verksamheten påbörjas eller vid förnyad bedömning av verksamheten ska upprätta en statusrapport med information om föroreningssituationen i mark och grundvatten. Kommissionen ska ta fram riktlinjer om innehållet i statusrapporten. Om anläggningen har orsakat en betydande förorening med relevanta farliga ämnen i mark och grundvatten jämfört med statusen enligt statusrapporten, ska verksamhetsutövaren, efter att verksamheten har upphört, vidta nödvändiga åtgärder för att återställa området till den tidigare statusen (artikel 22.3).

Förbränningsanläggningar, anläggningar för produktion av titandioxid och anläggningar där organiska lösningsmedel används

Industriutsläppsdirektivets kapitel om stora förbränningsanläggningar omfattar cirka 140 anläggningar i Sverige, kapitlet om förbränning av avfall cirka 80 och kapitlet om utsläpp av lösningsmedel några hundra anläggningar.

Tillverkning av titandioxid förekommer inte i Sverige. De tre direktiv som rör tillverkning av titandioxid, och som nu har tagits in i industriutsläppsdirektivet, har inte genomförts med några specifika svenska författningsbestämmelser. Industriutsläppsdirektivets bestämmelser om titandioxid innehåller begränsningsvärden för utsläpp av bl.a. stoft och klor. Direktivet innehåller även särskilda bestämmelser om kontroll av utsläpp från anläggningar som producerar titandioxid.

Genom industriutsläppsdirektivet skärps kraven för utsläpp till luft för stora förbränningsanläggningar. För många anläggningar inom EU innebär det betydande skärpningar. Även i Sverige påverkas några anläggningar. Även för samförbränningsanläggningar skärps kraven för utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxider och stoft.

Reglerna om flyktiga organiska lösningsmedel är i princip oförändrade i industriutsläppsdirektivet jämfört med direktiv 1999/13/EG.

Arbetet med att ta fram nya BAT-slutsatser

Det finns cirka 30 BAT-referensdokument. Från och med ikraftträdandet av industriutsläppsdirektivet krävs att BAT-slutsatser antas för alla BAT-referensdokument som uppdateras efter denna tidpunkt.

Kommissionen har än så länge antagit två BAT-slutsatser. Den ena avser glastillverkning – kommissionens genomförandebeslut 2012/134/EU av den 28 februari 2012 om fastställande av BAT-slutsatser gällande tillverkning av glas, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (EUT L 70, 8.3.2012, s. 1, Celex 32012D0134). Den andra avser järn- och ståltillverkning – kommissionens genomförandebeslut 2012/135/EU av den 28 februari 2012 om fastställande av BAT-slutsatser gällande järn- och ståltillverkning av glas, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (EUT L 70, 8.3.2012, s. 63, Celex 32012D0135).

Det är oklart vad de nya kraven på bästa tillgängliga teknik kommer att medföra. Sverige arbetar aktivt med att påverka utformningen av BAT-

slutsatserna. Näringslivet, myndigheter och miljöorganisationer behöver samarbeta för att bevaka svenska intressen i Sevilla och Bryssel. Utgångspunkten för det svenska arbetet är att ha hög miljöambition, minska de administrativa bördorna och uppnå likvärdiga konkurrensvillkor inom EU. Sverige arbetar även för att BAT-slutsatserna ska ha den kvalitet när det gäller utformning och innehåll som krävs för den roll de kommer att fylla under industriutsläppsdirektivet.

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för Sevilla-arbetet, Artikel 13-forumet och Genomförandekommittén. Statens Jordbruksverk har dock ansvaret för BAT-slutsatser som rör djurhållning. Utgångspunkten är att den representant för Sverige som deltar i en teknisk arbetsgrupp har hög kompetens om den aktuella sektorn, vad som kan uppnås och hur detta kan uppnås. En annan utgångspunkt är också att den svenska representanten har kunskap om hur villkor för miljöfarlig verksamhet skrivs och kontrolleras. Beroende på vilken sektor som BAT-slutsatsen avser kan en representant för en central myndighet eller en länsstyrelse vara mest lämpad. Arbetet hittills har bedrivits så att arbetsgrupper skapats i Sverige för samverkan mellan Naturvårdsverket och berörda industrisektorer.

6 Genomförandet av industriutsläppsdirektivet

6.1 Genomförande av BAT-slutsatserna i svensk rätt

Regeringens bedömning: BAT-slutsatserna bör genomföras i svensk rätt med föreskrifter i en förordning som regeringen meddelar med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken.

Utredningens förslag: BAT-slutsatserna genomförs i svensk rätt genom att de förs in i miljötillstånden genom individuella tillståndsprövningar.

Promemorians förslag: BAT-slutsatserna genomförs i svensk rätt som föreskrifter antagna av Naturvårdsverket eller Statens jordbruksverk.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som berört frågan har något fler varit positiva än negativa till promemorians förslag jämfört med utredningens förslag. Flera remissinstanser har dock påpekat att båda förslagen har sina för- och nackdelar.

Uppsala universitet och *Stockholms universitet* har framfört att promemorians förslag inte är tillräckligt utrett. *Uppsala universitet* har framfört att ett system där BAT-slutsatser blandas med tillstånd skapar oklarheter där det för verksamhetsutövare och myndigheter kan vara svårt att veta vad som gäller och dessutom görs inget för att motverka den tröga ordningen för omprövning. *Kungliga Tekniska högskolan* och *Svenska naturskyddsföreningen* har framfört att miljöskyddsnivån riskerar att sänkas med promemorians förslag. *Svenska Naturskyddsföreningen* har

framfört att lågt ställda krav i generella föreskrifter riskerar få en ”normerande verkan”.

Enviloop AB har framfört att promemorians förslag innebär att verksamhetsutövarna ofta blir dubbelreglerade vilket innebär en omfattande, resurskrävande och komplicerad uppföljning av kraven.

En majoritet av länsstyrelserna får anses ha avstyrkt promemorians förslag. Flera remissinstanser, t.ex. flertalet länsstyrelser och *Statens jordbruksverk* har framfört att generella föreskrifter bör användas i vissa fall, t.ex. för branscher med många och likartade anläggningar. Flera länsstyrelser har framfört att om BAT-slutsatserna genomförs som generella föreskrifter kommer det inte att vara möjligt att enkelt ompröva villkor som behöver omprövas p.g.a. att en miljö kvalitetsnorm överskrids. *Havs- och vattenmyndigheten* har framfört att det även vid användning av generella föreskrifter måste finnas ett handlingsutrymme för tillstånds- och tillsynsmyndigheten att i det enskilda fallet ställa hårdare krav om särskilda skäl finns, t.ex. för att följa miljö kvalitetsnormer.

Bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Kammarkollegiet*, *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, *Jernkontoret*, *SveMin*, *Advokatsamfundet* och *Naturvårdsverket* har tillstyrkt promemorians förslag. *Kammarkollegiet* har dock framfört att det behövs en bestämmelse som tydliggör att de generella föreskrifterna utgör en miniminivå.

Flertalet av de remissinstanser som tillstyrkt promemorians förslag, bl.a. *Sveriges kommuner och landsting* och *Sveriges geologiska undersökning*, har framfört att ett system där generella föreskrifter används för samtliga BAT-slutsatser innebär en mindre belastning för verksamhetsutövare, tillståndsmyndigheter och tillsynsmyndigheter. *Fröberg och Lundholm Advokatbyrå* har framfört att promemorians förslag är det enda som möjliggör ett genomförande av industriutsläppsdirektivet utan en orimlig belastning på provningssystemet. *Alrutz Advokatbyrå* har påtalat att i nuvarande läge skulle ett genomförande med betydande inslag av individuell tillståndsprövning riskera gå ut över handläggningen av andra angelägna tillståndsärenden.

Flera remissinstanser har framfört att promemorians förslag kan godtas som en övergångslösning, t.ex. *Svenskt Näringsliv* och *Alrutz Advokatbyrå*.

Skogsindustrierna har anfört det inte på förhand är lätt att veta vilken väg som är mest lämplig. I ett inledande skede skulle sannolikt flertalet verksamheter behöva ompröva sina villkor på grund av att värdena för bästa tillgängliga teknik inte motsvarar vad vi i Sverige reglerar genom villkor, vilket talar för att generella föreskrifter är att föredra. Fördelarna med individuell provning är dock att anpassningen till industriutsläppsdirektivet blir bättre, det blir möjligt att ta bort eller integrera befintliga villkor med de nya kraven och att verksamhetsutövarna får ett klart besked om de uppfyller de nya kraven eller inte.

Ett flertal remissinstanser har efterfrågat en översyn av provningssystemet, bl.a. *Uppsala universitet*, *Näringslivets regelnämnd*, *Advokatsamfundet*, *Läkemedelsindustriföreningen*, *Plast- och kemiföretagen* och *Naturvårdsverket*.

Generella föreskrifter i miljöbalken

I svensk rätt har regeringen i 9 kap. 5 § miljöbalken getts ett bemyndigande att inom ramen för prövningssystemet meddela generella föreskrifter, om sådana föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga för miljöbalkens syften än ett förvaltningsbeslut eller en dom i ett enskilt fall. Regeringen får även bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter men för detta krävs särskilda skäl. Föreskrifter meddelade med stöd av denna bestämmelse har giltighet framför beslut av individuell karaktär, om föreskrifterna är strängare. Av 24 kap. 1 § första stycket fjärde meningen miljöbalken framgår att en föreskrift meddelad med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken bryter igenom ett tillståndsrättskraft.

Enligt motiven till miljöbalken utgör detaljerade föreskrifter i tekniska frågor exempel på vad som ansetts falla in under kravet på att särskilda skäl för subdelegation ska anses finnas enligt bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 111). Naturvårdsverket har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter avseende bl.a. stora förbränningsanläggningar enligt direktiv 2001/80/EG och flyktiga organiska lösningsmedel enligt direktiv 1999/13/EG. Dessa direktiv omfattas nu av industriutsläppsdirektivet.

Möjligheten att använda generella föreskrifter enligt direktivet

Industriutsläppsdirektivet medger uttryckligen att artikel 14 om tillståndsvillkor och artikel 15 om gränsvärden för utsläpp genomförs i nationell lagstiftning med generella föreskrifter. I direktivet definieras generella föreskrifter som gränsvärden för utsläpp eller andra villkor, på åtminstone sektorsnivå, som antas i syfte att direkt användas för fastställande av tillståndsvillkor. I den svenska översättningen av direktivet används uttrycket ”generellt bindande regler” vilket är samma sak som generella föreskrifter.

Utformningen av direktivet har dock den individuella tillståndsprövningen som utgångspunkt. Även om direktivet tillåter att generella föreskrifter används finns det på många områden ingen lösning för hur olika frågor ska hanteras om generella föreskrifter valts för genomförande av artiklarna 14 och 15. Detta gäller bl.a. vad som ska utlösa kraven på upprättande av statusrapport och vilken kravnivån ska vara vid genomförandet av artikel 14.3 som en generell föreskrift, dvs. hur kravnivån i en generell föreskrift ska utformas så att den motsvarar kravet på att BAT-slutsatserna ska utgöra en referens vid fastställande av tillståndsvillkor.

Förslagen i betänkandet

Utredningen föreslog i betänkandet Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86) att industriutsläppsdirektivets bestämmelser om BAT-slutsatsernas hantering huvudsakligen skulle genomföras med en särskild förordning kallad industriutsläppsförordningen. Följande ordning föreslogs. När BAT-slutsatser publiceras ska Naturvårdsverket informera om dem. En tillståndshavare, vars huvudsakliga verksamhet berörs av BAT-slutsatsen, ska lämna in det underlag till tillsynsmyndigheten som tillsynsmyndigheten behöver för att ta ställning till om det finns skäl för

omprövning. Tillsynsmyndigheten ska antingen förelägga verksamhetsutövaren att se till att tillståndet för verksamheten omprövas eller besluta att omprövning inte behövs. Prövningsmyndigheten ska vid tillståndsprovning och omprövning fastställa begränsningsvärden för utsläpp som säkerställer att utsläppen under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt de BAT-slutsatser som gäller för verksamheten. Möjlighet till undantag i enlighet med industriutsläppsdirektivet ska finnas.

Enligt utredningen skulle generella föreskrifter användas i de fall det anses lämpligt och i övriga fall skulle BAT-slutsatserna genomföras med individuella tillståndsprovningar. Utredningen har vidare framfört att användningen av generella föreskrifter bör kunna komma i fråga i de fall BAT-slutsatsen berör en homogen grupp av verksamheter och då påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. Detta är i linje med det som framförts i förarbetena (jfr prop. 1997/98:45, Del 2, s. 111). Ett exempel på sådana verksamheter av likartat slag är enligt utredningen djurhållande verksamheter. Förbränningsanläggningar, deponier och anläggningar för ytbehandling är andra exempel på verksamheter som bör kunna regleras med generella föreskrifter.

Svårigheter med flera BAT-slutsatser

Flera remissinstanser har tillstyrkt utredningens förslag att blanda generella föreskrifter och individuell tillståndsprovning. Med en homogen grupp av verksamheter där stor kunskap finns om påverkan på omgivningen är det enklare att skapa en föreskrift som täcker in allt som behöver täckas in när det gäller olägenheter för människors hälsa och miljö för en viss typ av verksamhet. Om önskan är skapa en generell föreskrift som inte exakt återger de utsläppsnivåer och andra försiktighetsmått som beskrivs i BAT-slutsatsen, utan t.ex. inför strängare begränsningsvärden, är homogeniteten och dokumentationsgraden viktiga faktorer.

Om utgångspunkten i stället är att BAT-slutsatserna inte ska omarbetas vid genomförandet saknar homogeniteten och dokumentationsgraden när det gäller påverkan på omgivningen relevans. BAT-slutsatserna är antagna och det handlar då endast om att se till att de blir rättsligt bindande för verksamhetsutövare och andra berörda i svensk rätt.

Bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har anfört att generella föreskrifter i första hand bör användas när en BAT-slutsats omfattar många verksamheter. Även utredningen har framfört att en samhällsekonomisk prognos bör göras över var det är mest effektivt att lägga kostnaderna, dvs. utarbetandet av en generell föreskrift eller på ett flertal individuella provningar. Det kan dock ifrågasättas hur stora resursvinster för verksamhetsutövaren och prövningsmyndigheter det går att åstadkomma med ett system där generella föreskrifter blandas med tillståndsprovning.

Enligt artikel 21.3 i industriutsläppsdirektivet ska den förnyade bedömningen av tillståndsvillkoren ske med hänsyn till *alla* nya eller uppdaterade BAT-slutsatser som är tillämpliga på anläggningen och som antagits av Europeiska kommissionen sedan tillståndet utfärdades eller senast omprövades. Med andra ord behöver en verksamhetsutövare inte bara följa utsläppsnivåerna i den BAT-slutsats som rör huvudverksamheten. När en BAT-slutsats antas som rör huvudverksamheten uppstår en skyl-

dighet att följa utsläppsnivåer i andra BAT-slutsatser som rör sidoverksamheter.

Att ersätta individuell tillståndsprövning med ett system med generella föreskrifter har bl.a. som syfte att minska bördan för prövningsmyndigheter och verksamhetsutövare. Förenklingssyftet är svårt att uppfylla med ett system där generella föreskrifter blandas med individuell tillståndsprövning.

Exempel: En viss anläggning vars huvudsakliga verksamhet är järn- och stålproduktion kan också ha en stor förbränningsanläggning. Det kommer att finnas BAT-slutsatser både för järn- och stål och för stora förbränningsanläggningar. En generell föreskrift tas fram för järn- och stålindustrin motsvarande BAT-slutsatserna. Ingen generell föreskrift tas fram motsvarande BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar. Enligt industriutsläppsdirektivet ska både BAT-slutsatserna för den huvudsakliga verksamheten och andra BAT-slutsatser som rör verksamheten tillämpas. Fördelen med de generella föreskrifterna om järn- och stålindustrin minskar i samma utsträckning som frånvaron av generella föreskrifter för stora förbränningsanläggningar medför att det ändå måste göras en individuell omprövning av tillståndsvillkoren.

Sammanfattningsvis är det fullt möjligt att kombinera generella föreskrifter och tillståndsprövning. Som flera länsstyrelser påpekat, bl.a. *länsstyrelserna i Jämtlands och Skåne län*, sker det redan för t.ex. större förbränningsanläggningar. Frågan är dock hur stor resursvinst sådana generella föreskrifter genererar i situationer där flera BAT-slutsatser ska tillämpas, i vart fall om dessa BAT-slutsatser innehåller krav som inte motsvaras av verksamhetsutövarens tillstånd. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket kommer flertalet anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet att omfattas av fler än en BAT-slutsats, om så endast en sektoriell och flera horisontella.

Genomförandet av kommande BAT-slutsatser innebär att det måste säkerställas att de berörda verksamheterna omfattas av rättsligt bindande krav som uppfyller BAT-slutsatserna, dvs. rättsligt bindande krav som innebär ett minst lika starkt miljöskydd som föranleds av BAT-slutsatserna. Detta kan åstadkommas med generella föreskrifter och med villkor i de individuella tillstånden. Ofta kommer det i praktiken att kunna konstateras att de rättsligt bindande kraven redan är på plats – antingen i form av generella föreskrifter eller i form av tillståndsvillkor eller genom en kombination av föreskrifter och villkor. När nya rättsligt bindande krav behöver ställas ger generella föreskrifter den fördelen att en tidskrävande omprövning av tillståndsvillkoren inte behöver göras. Förslagen i detta lagstiftningsärende syftar till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd.

Förslag till hur BAT-slutsatserna ska genomföras i svensk rätt

I promemorian föreslogs att generella föreskrifter ska användas i stället för individuell tillståndsprövning. Enligt förslaget skulle Naturvårdsverket, eller Statens jordbruksverk om det är en BAT-slutsats som rör uppfödning av fjäderfä eller svin, anta föreskrifter som genomför BAT-slutsatserna.

Likt *Skogsindustrierna* gör regeringen bedömningen att fördelarna med en individuell prövning är att den ger en bättre anpassning av industriutsläppsdirektivets krav till den individuella verksamheten och att det är möjligt att ta bort eller integrera de nya kraven i BAT-slutsatserna med tillstånden. En individuell omprövning gör det också tydligt för verksamhetsutövaren vilka krav som gäller för verksamheten. Enligt utredningens förslag skulle verksamhetsutövaren redovisa hur tillståndet förhåller sig till BAT-slutsatsen. Nackdelarna med den individuella prövningen är främst resursåtgången för verksamhetsutövare, berörda myndigheter och kommuner. Tillståndsprövningar är kostsamma och tar i många fall lång tid i anspråk. Sverige har haft svårt att klara av de omprövningar som EU-rätten kräver (se mål C-607/10 Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige). Det finns en risk för att prövningssystemet inte kan hantera den belastning som individuella tillståndsprövningar skulle medföra och att detta även får konsekvenser för andra tillståndsärenden.

Ett genomförande med generella föreskrifter innebär att prövningsmyndigheternas resurser kan användas till annat och att den administrativa bördan och kostnaderna för verksamhetsutövarna begränsas. Flertalet remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* har tillstyrkt förslaget. T.ex. *Advokatsamfundet* har framfört att förslaget ger tillräcklig grad av rättssäkerhet och förutsebarhet och att det innebär betydligt mindre belastning på det svenska prövningssystemet.

Ett antal remissinstanser har dock varit kritiska till förslaget. *Skogsindustrierna* har framfört att det med promemorians förslag skapas två system som överlappar varandra. Det kan dock konstateras att det redan i dag i viss mån finns överlappande system eftersom den individuella tillståndsprövningen kompletteras av t.ex. bestämmelser i Naturvårdsverkets föreskrifter om stora förbränningsanläggningar.

Stockholms universitet och flera länsstyrelser har framfört att förslaget går emot den i miljöbalken centrala tanken om en individuellt utformad reglering och att sådant skifte borde grundas på en principiell diskussion om miljöbalkssystemets utformning och funktion. Som utgångspunkt gäller dock fortfarande en integrerad prövning av miljöfarliga verksamheter i Sverige. Förslaget avseende generella föreskrifter utnyttjar endast en existerande möjlighet för att åstadkomma ett genomförande som bedöms underlätta för berörda myndigheter och verksamhetsutövare. Med industriutsläppsdirektivet har dessutom prövningsmyndighetens roll i den individuella tillståndsprövningen förändrats. För verksamheter som omfattas av direktivet bestäms begränsningsvärden och andra skyddsåtgärder för många parametrar i hög utsträckning inom ramen för Sevilaprocessen, oavsett formen för genomförande av BAT-slutsatserna. Med individuell tillståndsprövning skulle den omprövning som föranleds av en ny BAT-slutsats främst syfta till att pröva om tillståndsvillkoren behöver ändras till följd av BAT-slutsatsen.

Det är svårt att bedöma hur det system som nu sjösätts kommer att fungera innan kunskap finns om hur de framtida BAT-slutsatserna kommer att utformas. Inom EU har endast antagits två BAT-slutsatser vilka sinsemellan är mycket olika och det är osäkert hur BAT-slutsatserna kommer att utvecklas framöver.

Sammantaget talar övervägande skäl för att BAT-slutsatserna så långt som möjligt bör genomföras med generella föreskrifter. Genomförandet

bör dock få en annan utformning än den som föreslogs i promemorian. BAT-slutsatserna bör genomföras i svensk rätt genom att regeringen i en förordning antagen med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken meddelar föreskrifter om att angivna begränsningsvärden och andra försiktighetsmått i BAT-slutsatserna ska följas senast vid en viss angiven tidpunkt. I förordningen bör även tas in bestämmelser som genomför direktivets regler om undantag från begränsningsvärden i BAT-slutsatserna och bestämmelser om statusrapporter. Denna förordning kommer då att behöva ändras när en ny BAT-slutsats antas.

Förhållandet mellan generella föreskrifter och tillstånd

För verksamhetsutövaren innebär genomförandet av industriutsläppsdirektivet att verksamhetsutövaren behöver följa både villkoren i sitt tillstånd och begränsningsvärdena i förordningen. Förordningen kommer att utformas så att det klargörs hur förordningen förhåller sig till tillståndsvillkoren.

Av artikel 14.4 i industriutsläppsdirektivet framgår att det är möjligt att fastställa strängare tillståndsvillkor än vad som följer av bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna. Vid en prövning av verksamheten kan alltså prövningsmyndigheten besluta om strängare begränsningsvärden än de som framgår av BAT-slutsatserna. På så sätt garanteras att miljöskyddsnivån inte sänks vid genomförandet av direktivet.

6.2 Bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken och begreppet bästa möjliga teknik

Regeringens bedömning: Ingen ändring behöver göras i bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken.

Utredningens förslag: För att skydda människors hälsa och miljön får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, i fråga om miljöfarliga verksamheter meddela föreskrifter i fråga om bästa tillgängliga teknik.

Remissinstanserna: *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att om Naturvårdsverket eller Statens jordbruksverk bemyndigas att meddela föreskrifter bör kravet på bästa möjliga teknik även framgå av dessa bemyndiganden. *Kammarkollegiet* har anfört att bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken inte behöver ändras för att genomföra BAT-slutsatser som generella föreskrifter.

Flera remissinstanser har invänt mot att uttrycket ”bästa möjliga teknik” ska användas efter genomförandet av industriutsläppsdirektivet. *Uppsala universitet* har anfört att det är svårt att se skälen för att hålla fast vid ”bästa möjliga teknik” när ”bästa tillgängliga teknik” är den grundläggande kravnivån inom EU och den nuvarande regleringen avser att täcka in det som menas med ”bästa tillgängliga teknik”. *Alrutz Advokatbyrå*, *Svenska Petroleum och Biodrivmedelsinstitutet*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Mannheimer Swartling Advokatbyrå* och *Skogsindustrierna* har anfört att ”bästa tillgängliga teknik” bör användas i svensk rätt. Enligt *Kammarkollegiet* kan BAT-slutsatser för anläggning-

ar som omfattas av industriutsläppsdirektivet inte jämföras med bästa möjliga teknik för dessa anläggningar.

Svenska Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Stockholms universitet och Kungliga Tekniska högskolan har tillstyrkt att uttrycket bästa möjliga teknik ska kvarstå i miljöbalken.

Skälen för regeringens bedömning: I svensk rätt har regeringen i 9 kap. 5 § miljöbalken getts ett bemyndigande att inom ramen för prövningssystemet utfärda generella föreskrifter, om sådana föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än ett förvaltningsbeslut eller en dom i ett enskilt fall. Regeringen får även bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter, men för detta krävs särskilda skäl. Genomförande av internationella åtaganden av mera detaljerad karaktär som mätmetoder och andra tekniska åtgärder är exempel på föreskrifter som det kan finnas särskilda skäl för att överlåta på en myndighet att meddela föreskrifter om (jfr SOU 1996:103, del 2, s. 125 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 110). Avsikten med bestämmelsen i 9 kap. 5 § är att bemyndigandet ska användas, dels för att genom föreskrifter i svensk rättsordning genomföra rättsakter från EU och andra internationella åtaganden, dels för att utfärda föreskrifter av generell art för en viss bransch eller för vissa verksamheter. En föreskrift beslutad med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken bryter igenom ett tillstånds rättskraft. Detta framgår av 24 kap. 1 § första stycket fjärde meningen miljöbalken.

Utredningen gjorde bedömningen att bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken bör förtydligas med en uttrycklig rätt att meddela föreskrifter om bästa möjliga teknik. Enligt utredningen behövs detta för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela generella föreskrifter baserade på kommande BAT-slutsatser om vad som ska anses vara bästa tillgängliga teknik. I utredningens förslag placerades tillägget avseende föreskrifter om bästa möjliga teknik i samma mening som hänvisningen till Sveriges internationella åtaganden för att tydliggöra kopplingen till genomförandet av rättsakter från EU. Genom att i bestämmelsen använda det svenska uttrycket bästa möjliga teknik kommer detta uttryck, enligt utredningen, att sammankopplas med det EU-rättsliga uttrycket bästa tillgängliga teknik. När BAT-slutsatserna genomförs med föreskrifter utfärdade med stöd av bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken blir det då, enligt utredningen, tydligt att BAT-slutsatser för anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet beskriver bästa möjliga teknik.

Bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken ger rätt att meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Föreskrifter om skyldighet att använda bästa möjliga teknik eller bästa tillgängliga teknik eller att vidta åtgärder som följer av vad som är en sådan bästa teknik är föreskrifter om försiktighetsmått som redan omfattas av bemyndigandet. Någon ändring av 9 kap. 5 § behövs därför inte.

De förordningar som genomför industriutsläppsdirektivet kommer att reglera vad som är bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna. I miljöbalkens allmänna hänsynsregler ställs kravet att bästa möjliga teknik ska användas. Kravet på bästa möjliga teknik modifieras av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Resultatet av en sådan avvägning kan bli att det som krävs är endast det som med EU-språk kallas bästa tillgängliga teknik. Industriutsläppsdirektivet bör inte nu föranleda någon

ändring i uppbyggnaden av miljöbalkens allmänna hänsynsregler – de är grundläggande för allt som omfattas av balkens tillämpningsområde. Genom att behålla de allmänna hänsynsreglernas uppbyggnad motverkas också farhågorna om att industriutsläppsdirektivet kommer att medföra en försvagning av de krav som ställs på verksamheterna.

6.3 Statusrapport

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att upprätta en statusrapport som redovisar föroreningar i mark och grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivas.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har yttrat sig har haft synpunkter på förslaget, vad en statusrapport ska beskriva och dess funktion. En majoritet av de remissinstanser som berört frågan om genomförande av direktivets uttryck ”relevanta farliga ämnen” har tillstyrkt att ordet ”föroreningsskada” används i stället. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har dock framfört att ”föroreningsskada” riskerar att ge en alltför snäv avgränsning av vilka verksamheter som omfattas. *Kemikalieinspektionen* har anfört att även om miljöbalkens föroreningsbegrepp teoretiskt är mycket vidsträckt så omfattar det betydligt färre ämnen i den praktiska tillämpningen jämfört med vad som klassificeras som farliga ämnen enligt definitionen i EU:s förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar.

Flera remissinstanser har invänt mot avgränsningen i utredningens förslag till definition av statusrapport. *Malmö kommun* och flertalet länsstyrelser har framfört att statusrapporten bör omfatta föroreningar av mark- och vattenområden, grundvatten, byggnader eller anläggningar. *Statens geotekniska institut* har påtalat att om informationen i statusrapporten inte omfattar samtliga medier där föroreningarna kan förekomma, riskerar verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten förlora helhetssynen över föroreningssituationen vilket kan leda till felaktiga prioriteringar både inom ett verksamhetsområde och mellan olika tillsynsobjekt. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har anfört att om inte reglerna om statusrapport ges samma avgränsning som övriga bestämmelser i 10 kap., kan t.ex. en anläggning som har orsakat en förorening i ett vattenområde som ligger utanför verksamhetsområdet träffas av andra regler än om en sådan förorening ligger innanför området. *Skogsindustrierna* har framfört att ett brett generellt krav på statusrapport möjligtvis skulle ha fyllt en funktion för femtio år sedan men eftersom dagens föroreningar av mark och grundvatten är mycket begränsade vore ett sådant krav meningslöst nu – det är inte sannolikt att man kan avläsa variationer över tiden som emanerar från den pågående verksamheten. *Trafikverket* har påpekat att ett mer generellt krav på statusrapport skulle innebära ett omfattande arbete för verket och medföra att verket avstår från att söka frivilliga tillstånd för järnvägs- och vägbyggnation. *Svenska Natur-*

skyddsföreningen och Länsstyrelsen i Örebro län har anfört att frågan om statusrapporternas tillämpning bör utredas.

Flera remissinstanser, bl.a. flertalet länsstyrelser, *Avfall Sverige*, *Sveriges kommuner och landsting* och *Göteborgs kommun* har påpekat att det behövs en tydlig vägledning om statusrapporternas utformning och innehåll. *Malmö kommun* har anfört att relationen mellan de periodiska kontrollerna och statusrapporterna behöver klargöras, dels med tanke på omfattning, dels eftersom de i åtminstone viss utsträckning kan tänkas överlappa. *Lantmäteriet* har anfört att statusrapporter med fördel kan göras tillgängliga via geodataportalen. Flertalet länsstyrelser har anfört att det är oklart vad statusrapporten ska fylla för funktion när ett nytt tillstånd söks för en verksamhet som upphör att omfattas av industriutsläppsdirektivet.

Naturvårdsverket har ifrågasatt placeringen av bestämmelserna om statusrapport i 10 kap. miljöbalken eftersom de snarare rör tillståndsprövning och egenkontroll.

Lantbrukarnas riksförbund har anfört att det finns ett behov av ett generellt undantag från kravet på statusrapporter för de djurhållande verksamheterna för att undvika de cirka 300 dispensansökningar som annars kan aktualiseras. *Svenska Naturskyddsföreningen* har förordat att kravet på statusrapport bör träffa alla verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet utan möjlighet till undantag.

Stockholms universitet har framfört att ett korrekt genomförande av artikel 7 b i industriutsläppsdirektivet kräver att det införs ett specifikt stadgande om skyldigheten att vidta skadebegränsande åtgärder vilket inte innefattar de begränsande rekvisiten i 10 kap. 1 § miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: En nyhet med industriutsläppsdirektivet är regelverket om skydd för mark och grundvatten. Skyddet för mark och grundvatten och ansvar för förorenade områden upptas i artikel 11 h som en allmän princip för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter. I första hand ska preventiva åtgärder vidtas så att det inte uppstår några föroreningar. Med direktivet introduceras också ett nytt instrument, statusrapporten, för regleringen av föroreningsskador. Statusrapport definieras i artikel 3.19 som information om statusen i mark och grundvatten med avseende på förorening av relevanta farliga ämnen. En statusrapport ska upprättas för att säkerställa att driften av en anläggning inte försämrar kvaliteten hos mark och grundvatten. Det avgörande för om en sådan rapport ska upprättas är om verksamheten innefattar användning, produktion eller utsläpp av relevanta farliga ämnen som kan leda till föroreningar av mark eller grundvatten. Enligt industriutsläppsdirektivet ska rapporten överlämnas till den behöriga myndigheten innan en anläggning tas i drift eller ett tillstånd för en anläggning uppdateras för första gången efter den 7 januari 2013. En bestämmelse om att statusrapport kan behöva ingå i ansökan om tillstånd föreslås i avsnitt 6.5.

Statusrapporten ska som minimikrav innehålla information om nuvarande användning och tillgänglig information om tidigare användning av området. Verksamhetsutövaren kan antingen använda sig av ny eller befintlig information om mark- och grundvattenmätningar med hänsyn till risken för förorening med de farliga ämnen som ska användas, produceras eller släppas ut. Europeiska kommissionen ska upprätta riktlinjer om innehållet i statusrapporten.

I betänkandet föreslogs att en definition av ”statusrapport” skulle föras in i 10 kap. miljöbalken. Flera remissinstanser, bl.a. *Avfall Sverige* och *Sveriges kommuner och landsting*, har efterfrågat tydliga bestämmelser och vägledning om vad statusrapporten ska innehålla. En sådan precisering av kraven avseende statusrapporter kommer med nödvändighet att ha en hög detaljeringsgrad. Även preciseringarna av vilka verksamhetsutövare som ska upprätta statusrapport kan bli detaljrika. Därför är det lämpligt att preciseringarna kommer till uttryck i föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar med stöd av ett bemyndigande i 10 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter kan meddelas inom ramen för ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet att upprätta en statusrapport som redovisar föroreningar i mark och grundvatten inom det område där verksamheten bedrivs eller ska bedrivnas.

Med stöd av det föreslagna bemyndigandet kan även regleras vad som ska gälla för verksamheter som inte riskerar att ge upphov till någon förorening. *Lantbrukarnas riksförbund* har framfört farhågor för att kravet på statusrapporter kommer att träffa de djurhållande verksamheterna. Det bedöms dock att de djurhållande verksamheterna ofta ger upphov endast till en liten risk för föroreningsskador och att det då inte kommer att vara nödvändigt med en statusrapport.

Hänsyn till remissinstansernas synpunkter på definitionen av statusrapport och statusrapportens omfattning kan i övrigt tas i det fortsatta arbetet med att ta fram en förordning.

6.4 Krav på återställande vid nedläggning

Regeringens förslag: När en verksamhet som det finns en statusrapport för har upphört, ska den som senast har bedrivit verksamheten återställa området där verksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten, om verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten och åtgärder för återställande är tekniskt genomförbara. Denna skyldighet innebär inte någon inskränkning av de skyldigheter som följer i övrigt av 10 kap. miljöbalken.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: När det gäller ansvaret för återställande har *Malmö kommun* framfört att det finns risk för att verksamhetsutövaren undgår ansvaret för skador som tillkommit innan statusrapporten upprättades. Även *Naturvårdsverket* har framfört att kraven på anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet riskerar att bli lägre eftersom det kan vara svårt att genomföra och motivera mer långtgående krav än som följer av direktivet. Verket har även ifrågasatt om inte bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken är lika stränga eller strängare än direktivets och den föreslagna bestämmelsen därför är obehövlig. Flera remissinstanser, bl.a. flertalet länsstyrelser och *Statens geotekniska institut* har anfört att det inte är tillräckligt tydligt att det går att ställa krav på verksamhetsutövaren innan nedläggning.

Skellefteå kommun har framfört att det är oklart vad som händer om en verksamhetsutövare inte har råd med den återställning som krävs.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) har framfört att det behövs en bestämmelse av vilken framgår att ansvaret för att bedöma föroreningsstatusen ligger på verksamhetsutövaren.

Malmö kommun har invänt mot uttrycket ”betydande risk” och anfört att den terminologi som i dag används i praxis och 10 kap. miljöbalken bör användas.

Skälen för regeringens förslag

Statusrapport och ansvar vid nedläggning enligt direktivet

Av artikel 22 i industriutsläppsdirektivet följer att för en anläggning som omfattas av en statusrapport ska den som bedriver verksamheten när den definitivt upphör bedöma föroreningsstatusen i mark och grundvatten med avseende på relevanta farliga ämnen som använts, producerats eller släppts ut från anläggningen. Om anläggningen har orsakat en betydande förorening jämfört med den status som framgår av statusrapporten, ska nödvändiga åtgärder vidtas för att komma till rätta med föroreningen så att området återställs till statusen enligt statusrapporten. Hänsyn får endast tas till åtgärdernas tekniska genomförbarhet (artikel 22.3 första stycket). Statusrapporten är alltså tänkt att fungera som ett praktiskt redskap som möjliggör en kvantifierad jämförelse mellan statusen inom anläggningens område när rapporten upprättas jämfört med statusen när verksamheten läggs ned. Med rapporten som underlag kan det vid nedläggning lättare avgöras om en betydande ökning av förorening av mark eller grundvatten har ägt rum.

För anläggningar som är i drift vid direktivets ikraftträdande gäller att verksamhetsutövaren ska upprätta en statusrapport i samband med den första förnyade bedömningen av tillståndsvillkoren som sker efter den 7 januari 2013. Visar det sig att den verksamhet som bedrivits fram till den tidpunkt då tillståndet omprövas har orsakat en förorening av mark och grundvatten som utgör en betydande risk för människors hälsa eller för miljön, ska åtgärder vidtas vid nedläggning. Dessa åtgärder ska resultera i att området, med hänsyn till dess nuvarande eller godkända framtida användning, upphör att utgöra en sådan risk. Någon närmare precisering av vad som avses med ”betydande risk” ges inte i direktivet.

Ansvaret i miljöbalken

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

Bestämmelserna om allvarliga miljöskador är ett genomförande av miljöansvarsdirektivet.

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

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

Direktivets och miljöbalkens krav på återställande vid nedläggning

Artikel 22 i industriutsläppsdirektivet skiljer sig på många punkter från regleringen av miljöskador enligt 10 kap. miljöbalken. Kraven i direktivet gäller endast vid nedläggning av de verksamheter som omfattas av direktivet medan bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken gäller oavsett åtgärd eller verksamhet och oavsett när en miljöskada har upptäckts.

Om en statusrapport har upprättats i samband med att en anläggning tas i drift, gäller enligt direktivet att verksamhetsutövaren vid nedläggning av verksamheten ska – om anläggningen har orsakat en betydande förorening med relevanta farliga ämnen – vidta nödvändiga åtgärder för att återställa området till den status som anges i statusrapporten. Ansvaret för avhjälpandeåtgärder i 10 kap. miljöbalken är inte begränsat till betydande föroreningar. När en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada kan konstateras, slår de svenska kraven till oavsett om verksamheten definitivt har upphört eller inte och oavsett om verksamheten har bedrivits på en anläggning som omfattas av industriutsläppsdirektivet eller inte. Bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken är heller inte begränsade till nedläggning utan krav kan göras gällande även under driften av verksamheten. Krav på åtgärder vid nedläggning finns således redan enligt svensk rätt.

En annan skillnad mellan direktivet och miljöbalken är möjligheterna till skälighetsavvägningar när det gäller hur långt ansvaret ska sträcka sig. Enligt direktivet ska verksamhetsutövaren bedöma föroreningens status i mark och grundvatten utifrån en jämförelse med statusrapporten, men någon direkt skälighetsavvägning ska inte göras i vidare mån än att

hänsyn får tas till åtgärdernas tekniska genomförbarhet. Direktivet är på denna punkt strängare än skälighetsregeln i 10 kap. 4 § miljöbalken eftersom det ansvar som enligt direktivet ska utkrävas av den som orsakat skadan i princip är oinskränkt medan ansvaret för föroreningssskador enligt 10 kap. endast gäller i skälig omfattning. Miljöbalkens ansvar för allvarliga miljöskador är dock med några angivna undantag oinskränkt. På grund av den svenska skälighetsregeln i 10 kap. 4 § miljöbalken är det svenska regelverket inte tillräckligt för att genomföra direktivet. Det bör därför införas en ny bestämmelse med de specifika krav på återställande vid nedläggning som framgår av direktivet.

Direktivets krav på statusrapportens utformning och avhjälpandeansvarets omfattning vid nedläggning är knutna till användning, produktion och utsläpp av relevanta farliga ämnen. En statusrapport ska upprättas bara om verksamheten innefattar användning, produktion eller utsläpp av relevanta farliga ämnen. Vid nedläggning ska verksamhetsutövaren bedöma föroreningsstatusen i mark och grundvatten med avseende på förorenning med relevanta farliga ämnen som använts eller producerats i anläggningen eller släppts ut från den.

Innebörden av förorenning

Innebörden av ordet förorenning är inte detsamma i direktivet som i miljöbalken. Direktivet är begränsat till föroreningar med relevanta farliga ämnen. Farliga ämnen är de ämnen eller blandningar som tas upp i EU:s klassificeringsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006, EUT L 353, 31.12.2008, s. 1, Celex 32008R1272). Ämnen och blandningar som uppfyller kriterierna för fysikaliska faror, hälsofaror eller miljöfaror enligt delarna 2–5 i bilaga I till förordningen är farliga och ska klassificeras med avseende på respektive faroklass enligt den bilagan.

I 10 kap. miljöbalken används ordet förorenning utan angivande av specifika ämnen. Vad som menas med förorenning klargörs inte i balken. I förarbetena anges som exempel tungmetaller och andra metaller, lösningsmedel, olja, bensin och förorenade fibersediment (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 118). Enligt Naturvårdsverket är en förorenning ett ämne som härrör från mänsklig aktivitet och som förekommer i jord, berg, sediment eller byggnadsmaterial i en halt som överskrider bakgrundshalten (rapport nr 5978, 2009).

Utredningen har funnit att en begränsning till anläggningar som använder, producerar eller släpper ut relevanta farliga ämnen medför betydande gränsdragningsproblem. Det är svårt att tillämpa direktivets avgränsning till ”farliga ämnen”. Det är exempelvis mycket svårt för ett företag att exakt veta vilka föreningar av ett ämne som kommer att användas i verksamheten. Oftast kan verksamhetsutövaren inte exakt ange detta i en tillståndsansökan utan brukar ange ämnesgrupper eller liknande. Detta gör att det är mycket svårt att i en statusrapport veta vilka ämnen som ska undersökas i mark och grundvatten, dvs. vilka ämnen som är relevanta.

Ett annat problem med att använda direktivets definition har med analyser, bedömningsgrunder och riktvärden att göra. Vid mätning av metallförening i mark och grundvatten mäter man bl.a. bly, krom, zink och arsenik utan att ta hänsyn till i vilken form metallen finns där. Mätningen resulterar i många totalhalter av metaller i en samlingsanalys som inte är speciellt dyr. I klassificeringsförordningen anges metaller som föreningar, t.ex. blyoxid och arseniktrioxid. Det är betydligt mer kostsamt att undersöka om just dessa föreningar förekommer. Petroleumkolväten är betydligt fler och ännu svårare att analysera. De bedömningsgrunder och riktvärden som Naturvårdsverket har gett ut tar bara hänsyn till totalhalten metall. Exempelvis är 10 milligram arsenik per torrsubstans det generella riktvärdet för känslig markanvändning. Vid värdering av en statusrapport är det viktigt att ha jämförelsevärden för att kunna bedöma om det är en bakgrundshalt eller en förorening som man har mätt upp.

Ett ytterligare problem med att mäta föreningar som anges i EU:s klassificeringsförordning är att ämnen kan omvandlas när de ligger i jord så att de antingen bryts ned eller övergår till mindre farliga ämnen eller övergår till farligare ämnen. Detta kan bero på tillförsel av syre, pH-värdet i jorden osv. Detta är mycket svårbedömt och svårbedömt. Om det av en statusrapport följer att det inte finns sexvärt krom kan detta mycket väl bli ett senare problem, om det finns trevärt krom i marken från början och man tillför syre vid t.ex. markarbeten vid byggnation av en ny anläggning.

Vid nedläggning tillkommer ytterligare problem om bestämmelserna knyts till användning, produktion och utsläpp av relevanta farliga ämnen. Särskilt om anläggningen varit i drift under lång tid kommer det att vara svårt att veta vad som ska undersökas eftersom det i dag inte finns något krav på att i t.ex. miljörapporter rapportera vilka ämnen som används.

För företagen blir det enklare och billigare om avhjälpandekravet knyts till ”förorening”. För bedömningen av vad som är en förorening som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön finns etablerade bedömningsgrunder och riktvärden. För att skapa ett enkelt regelverk bör miljöbalkens innebörd av ”förorening” – som inbegriper de föroreningar som direktivet tar sikte på – användas även för de nya bestämmelserna om ansvar vid nedläggning. Det bedöms att en ökad detaljeringsgrad inte är nödvändig för att direktivet ska anses genomfört i svensk rätt.

Föroreningsskadans storlek

I industriutsläppsdirektivet används uttrycket ”betydande risk för hälsa eller miljön” som en kvalifikation för sådan skada som utlöser krav på återställande vid nedläggning. Denna tröskel för skada är betydligt högre än för föroreningskador enligt miljöbalken där det räcker med att föroreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Tröskeln i industriutsläppsdirektivet är dock relativt lik tröskeln i miljöansvarsdirektivet. I det direktivet definieras markskada som markförorening som utgör en betydande risk för människors hälsa. I 10 kap. miljöbalken används uttrycken ”allvarlig miljöskada” och ”en skada som är så allvarlig att den...” i de bestämmelser som genomför miljöansvars-

Prop. 2012/13:35 direktivet. Kvalifikationen ”allvarlig” avser skadan, inte föreningen. När signifikansnivån för själva föreningen ska bestämmas bör uttrycket ”betydande” användas i stället för ”allvarlig”.

Answarets fysiska omfattning

Kraven i industriutsläppsdirektivet avseende statusrapportens utformning och kraven på återställande vid nedläggning korresponderar. I statusrapporten behöver endast redovisas föreningar som finns i mark och grundvatten och endast, såsom direktivet får förstås, inom anläggningens område. På samma sätt behöver avhjälpandeåtgärder endast vidtas när det gäller mark och grundvatten vid nedläggning. Direktivet är i viss mån oklart men det får förstås så att åtgärderna endast behöver vidtas så att mark och grundvatten inom anläggningens område återställs.

De medier som ska undersökas i statusrapporten skiljer sig från bestämmelserna i miljöbalken. Enligt miljöbalken avses med en föroreningsskada en miljöskada som genom förorening av ett mark- eller vattenområde, grundvatten, en byggnad eller en anläggning kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I definitionen av statusrapport i artikel 3.19 i industriutsläppsdirektivet anges endast att det i statusrapporten ska redovisas statusen avseende mark och grundvatten.

Utredningen har föreslagit att det svenska genomförandet ska utformas i enlighet med direktivet, dvs. att det i statusrapporten ska redovisas föreningar av mark och grundvatten. Flera remissinstanser har påpekat att en sådan begränsning av kravet på upprättande av statusrapport kan få oönskade konsekvenser och förordat att statusrapporten ska – utöver föreningar av mark och grundvatten – omfatta även vattenområden, byggnader och anläggningar.

Europeiska kommissionen ska presentera riktlinjer för innehållet i statusrapporter. Det är först när dessa riktlinjer är antagna som det går att skapa sig en fullständig bild av hur statusrapporterna faktiskt ska utformas och vilken roll de kommer att spela. En bedömning av om det är lämpligt att kräva att det i statusrapporten ska redovisas statusen även avseende vattenområden, byggnader och anläggningar får anstå till dess kommissionens riktlinjer är klara.

Beskrivningen i statusrapporten ska endast avse det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivas. De krav på återställande vid nedläggning som följer av direktivet avser endast det område som undersökts i statusrapporten. För den del av det förorenade området som ligger utanför det området kommer de övriga bestämmelserna om avhjälpande i 10 kap. miljöbalken att gälla även efter en nedläggning.

Om kraven på statusrapportens utformning inte går utöver direktivets krav bör inte heller kraven på återställande vid nedläggning gå utöver direktivets krav. Direktivets kvalifikationer och uppräknade medier bör därför användas. Det bör uttryckas så att den som senast bedrivit en verksamhet för vilken en statusrapport har upprättats ska, när verksamheten upphört, återställa området där verksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten, om verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten.

Vid nedläggning ska verksamhetsutövaren undersöka mark och grundvatten för att se om det finns en sådan förorening som innebär att åtgär-

der måste vidtas. Det behövs inget uttryckligt krav om detta i lagtexten. En undersökning måste göras för att verksamhetsutövaren ska kunna följa kraven om återställande vid nedläggning.

Den nya bestämmelsen om verksamhetsutövarens ansvar vid nedläggning bör placeras i 10 kap. miljöbalken under en ny rubrik ”Återställande när en verksamhet upphör”. Lämpligen inordnas bestämmelsen efter 10 kap. 4 och 5 §§ som avser avhjälpandeansvarets innebörd för föroreningskador och allvarliga miljöskador.

Krav på åtgärder även när området har återställts till den nivå som beskrivs i statusrapporten

Som nu har konstaterats skiljer sig avhjälpandeansvarets omfattning i miljöbalken på flera punkter från avhjälpandeansvaret i industriutsläppsdirektivet. Många gånger är avhjälpandeansvaret i 10 kap. strängare än avhjälpandeansvaret i direktivet. Det nuvarande regelverket om miljöskador i 10 kap. miljöbalken bör därför fortsätta att tillämpas även på verksamheter som upprättar en statusrapport. Detta innebär inte att kraven skärps utan samma nivå på miljöskydd behålls. Genomförandet av industriutsläppsdirektivet innebär endast att miljöbalksreglerna kompletteras så att de också uppfyller direktivets krav. En sådan ordning innebär att om det vid nedläggning av en verksamhet som omfattas av en statusrapport görs bedömningen att det fortfarande finns efterbehandlingsbehov efter att återställande skett till statusrapportens nivå så återstår möjligheten att kräva avhjälpandeåtgärder med stöd av de mer allmänna bestämmelserna om föroreningskada i 10 kap. miljöbalken. Detta skulle kunna vara fallet om föroreningsnivån i mark- och grundvatten enligt statusrapporten är så hög att ett återställande till statusrapportens status inte avhjälpas föroreningarna. Samma sak gäller om det vid nedläggningen konstateras att det visserligen finns en föroreningskada men den föroreningskadan inte kan klassas som så betydande att skyldigheten enligt den specifika bestämmelsen om återställande till statusrapportens status utlöses. Med andra ord kan det kvarstå ett ansvar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken efter att man gjort bedömningen av vad som krävs för att återställa området till statusen i rapporten. Detta behöver komma till uttryck i författningstext genom att det i ett andra stycke i den föreslagna bestämmelsen sägs att den inte innebär någon inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av 10 kap. miljöbalken.

Direktivets krav när en statusrapport inte behöver upprättas eller innan en statusrapport har upprättats

För befintliga anläggningar gäller enligt artikel 22.3 andra stycket i industriutsläppsdirektivet att om verksamheten läggs ned innan tillståndet för anläggningen uppdateras för första gången efter den 7 januari 2013 och föroreningarna på området utgör en betydande risk för människors hälsa eller miljön, ska återställande ske tills ingen sådan risk längre finns. Eftersom kravet på upprättande av statusrapport enligt direktivet är knutet till uppdatering av tillstånd finns det ingen statusrapport i sådan situation.

För anläggningar som inte omfattas av kraven på upprättande av statusrapport gäller enligt direktivets artikel 22.4 en skyldighet att vid nedlägg-

ning återställa tills föreningen inte längre utgör en betydande risk för människors hälsa eller miljön.

De nuvarande bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken är tillräckliga för att genomföra artiklarna 22.3 och 22.4. Det ansvar som enligt direktivet ska utkrävas av den som orsakat skadan är huvudsakligen oinskränkt, dvs. det finns inga möjligheter till jämkning medan ansvaret för förorenings-skador enligt 10 kap. endast gäller i skäligen omfattning. Miljöbalkens ansvar för allvarliga miljöskador är med några angivna undantag oinskränkt. Svensk praxis när det gäller hur skälighetsregeln tillämpas innebär dock att ansvaret för nya skador är mycket begränsat. Någon författningsändring behöver därför inte göras med anledning av artiklarna 22.3 och 22.4 i industriutsläppsdirektivet.

Statusrapporten om verksamheten upphör att omfattas av direktivet

En tänkbar situation när det gäller statusrapporter är att en verksamhet som omfattas av en statusrapport enligt industriutsläppsdirektivet efter en omprövning av verksamheten inte längre omfattas av direktivet. Det kan vara fallet om t.ex. produktionskapaciteten minskar. Av ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen följer att den som senast har bedrivit en verksamhet för vilken statusrapport har upprättats ska när verksamheten upphört vidta återställningsåtgärder. Av den föreslagna bestämmelsen följer således inget krav på att verksamheten även vid nedläggningen ska vara en verksamhet som omfattas av direktivet. Detta innebär att om någon förvärvar en verksamhet i syfte att driva den som en verksamhet som inte omfattas av industriutsläppsdirektivet så kommer den verksamhetsutövaren omfattas av ansvaret för återställande till statusrapportens nivå vid nedläggning.

Flera verksamhetsutövare

Om flera verksamhetsutövare har bedrivit verksamhet vid den anläggning som omfattas av en statusrapport, svarar dessa inte solidariskt vid nedläggning enligt den föreslagna specifika bestämmelse som genomförs i industriutsläppsdirektivet. Bestämmelsen är i stället formulerad så att den som senast har bedrivit en verksamhet som omfattas av en statusrapport bär hela ansvaret för återställande vid nedläggning. I den mån det därutöver finns ett ansvar i enligt de övriga bestämmelserna i 10 kap., svarar dock verksamhetsutövarna solidariskt enligt de bestämmelserna.

6.5 Ansökningsmål

Regeringens förslag: I miljöbalkens regler om vilka mål som är ansökningsmål förtydligas att mål om omprövning av tillstånd som ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun inte är ansökningsmål.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Ett mål i en mark- och miljödomstol kan inledas antingen efter ansökan om tillstånd, godkännande m.m. (an-

sökningmål) eller efter ansökan om stämning (stämningmål). Avgörande för om ett mål är att anse som ansökningmål eller inte är om domstolens avgörande ska ha rättskraft även mot tredje man. Det är då inte fråga om någon egentlig tvist mellan parter utan ansökan och dess konsekvenser drabbar en mera obestämd krets av personer. Av 21 kap. 1 a § miljöbalken framgår vad som är ansökningmål. Att ett mål är att anse som ansökningmål har betydelse för bl.a. handläggningen av det.

Av 21 kap. 1 a § första stycket 1 miljöbalken följer att ansökningmål är bl.a. mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt vad som föreskrivits med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken. Enligt 9 kap. 8 § får regeringen meddela föreskrifter om att ansökningar om tillstånd för vissa slag av verksamheter ska prövas av länsstyrelsen. När det gäller miljöfarliga verksamheter som kan antas ha en liten miljöpåverkan, får regeringen meddela föreskrifter om att en kommunal nämnd ska pröva frågan om tillstånd. Detta bemyndigande har använts för att meddela föreskrifter i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Av förordningen följer att tillståndsfrågor prövas av mark- och miljödomstolen som första instans när det gäller verksamheter som har beteckningen A i bilagan och länsstyrelsen när det gäller verksamheter som har beteckningen B. C-verksamheterna omfattas endast av anmälningsplikt. Anmälan ska göras till kommunen. Innebörden av 21 kap. 1 a § första stycket 1 miljöbalken är alltså att mark- och miljödomstol är första instans endast för de verksamheter som har beteckningen A i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Av 21 kap. 1 a § första stycket 7 miljöbalken följer att ansökningmål även är mål om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ miljöbalken. Utformningen av bestämmelsen antyder att mark- och miljödomstol prövar samtliga mål om omprövning som första instans. För att förtydliga att det för B-verksamheter är länsstyrelsen som prövar frågor om omprövning behövs ett förtydligande på samma sätt som gjorts avseende 21 kap. 1 a § första stycket 1 miljöbalken. Av punkten 7 bör framgå att ansökningmål även är mål om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ miljöbalken som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken.

6.6 Innehållet i en tillståndsansökan

Regeringens förslag: En ansökan i ett ansökningmål ska innehålla förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till. En ansökan i ett ansökningmål ska därutöver innehålla en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har berört förslagen. *Avfall Sverige* har tillstyrkt förslaget vad gäller genomförandet av

artikel 12.1 h i industriutsläppsdirektivet. *Teknikföretagen* och *Svensk Ytbehandlingsförening* har anfört att det är en nödvändig lättnad för verksamhetsutövarna att knyta kravet på statusrapport till omprövning av tillstånd.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 12.1 i industriutsläppsdirektivet framgår vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. De svenska bestämmelserna om vad en ansökan om tillstånd i ett ansökningsmål ska innehålla finns i 22 kap. 1–1 b §§ miljöbalken. Det är sökanden som har det fulla ansvaret för vad tillståndsansökan innehåller. En oriktig eller utelämnad uppgift kan medföra straffpåföljd enligt 29 kap. 5 § miljöbalken. En annan konsekvens kan bli att ansökan avslås eller avvisas.

För att uppfylla IPPC-direktivets krav i artikel 6.1 preciserades 22 kap. 1 § miljöbalken och bland annat klargjordes att en tillståndsansökan ska innehålla uppgifter om råvaror, övriga insatsvaror och andra ämnen (prop. 2001/02:65, bet. 2001/02:MJU8, rskr. 2001/02:162). Artikel 12 i industriutsläppsdirektivet är i stort sett identisk med artikel 6.1 i IPPC-direktivet. Utredningen har således gjort bedömningen att svensk rätt till största delen uppfyller industriutsläppsdirektivets krav på en ansökan om tillstånd. På grund av de små ändringar som gjorts i industriutsläppsdirektivet jämfört med IPPC-direktivet behöver dock ändringar göras i svensk lagstiftning.

Av artikel 12.1 h i industriutsläppsdirektivet framgår att ansökan ska innehålla uppgifter om åtgärder för förebyggande, förbehandling för återanvändning, materialåtervinning och återvinning. Den svenska versionen av industriutsläppsdirektivet är rättad i denna del. Tidigare stod det ”förberedelse för återanvändning” i stället för ”förbehandling för återanvändning”. Enligt artikel 6.1 i IPPC-direktivet skulle en ansökan innehålla åtgärder för att förebygga uppkomsten av avfall som anläggningen ger upphov till, om det behövs. I industriutsläppsdirektivet har således kravet på att vidta åtgärder förstärkts på så sätt att orden ”om det behövs” är borttagna. Dessutom innehåller industriutsläppsdirektivet en tydlig referens till avfallshierarkin i ramdirektivet för avfall, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3, Celex 32008L0098).

Av 22 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken framgår att en ansökan ska innehålla uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall. Bestämmelsen bör ändras så att det tydligare framgår att det är ett obligatoriskt krav att ange de åtgärder som behövs för avfallshanteringen. Kraven bör anknyta till avfallshierarkin genom att ansökan om tillstånd ska innehålla förslag till de åtgärder som kan behövas för att genomföra hierarkin. På så sätt genomförs även artikel 11 d i industriutsläppsdirektivet som säger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att anläggningen drivs enligt principerna om att generering av avfall ska förhindras i enlighet med ramdirektivet för avfall.

Avfallshierarkin kommer inte till uttryck på ett korrekt sätt i artikel 12.1 h i industriutsläppsdirektivet. ”[R]ecycling and recovery of waste” översätts som ”materialåtervinning och återvinning av avfall”, vilket innebär att samma sak sägs två gånger. I det nya ramdirektivet för avfall

definieras ”recovery” som återvinning i största allmänhet och ”recycling” är då en delmängd i form av materialåtervinning. I ramdirektivet används också ”recycling and other recovery” vilket visar att materialåtervinningen är en delmängd av återvinning, t.ex. energiåtervinning (se artikel 4 ramdirektivet för avfall). Författningsförslaget bör återspegla avfallshierarkin genom att en uppdelning görs mellan förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och *annan* återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till. På så sätt blir anknytningen till avfallshierarkin korrekt.

Av artikel 12.1 e i industriutsläppsdirektivet framgår att ansökan, i tillämpliga fall enligt artikel 22.2, ska innehålla en statusrapport. Av artikel 22 följer att en statusrapport, om vissa förutsättningar är uppfyllda, ska tas fram första gången för en anläggning när tillståndet för anläggningen uppdateras. Statusrapporten är ett engångsdokument som ska tjäna som underlag för en jämförelse av markförhållandena när statusrapporten upprättades och när verksamheten läggs ned. Genomförandet av artikel 22 behandlas i avsnitt 6.4. Det som utlöser kravet på upprättande av statusrapport enligt industriutsläppsdirektivet är en ansökan om tillstånd. Det framgår inte klart av direktivet vad som ska utlösa upprättandet av en statusrapport då generella föreskrifter används. Det bör dock vara möjligt att lösa detta i en förordning som beslutas av regeringen. Det behövs därför en bestämmelse av vilken följer att en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5 miljöbalken.

6.7 Formkrav för ansökningshandlingar

Regeringens bedömning: Ingen ändring behöver göras när det gäller möjligheterna att lämna in ansökningshandlingarna i ett ansökningsmål elektroniskt.

Utredningens förslag: I lagtexten anges att ansökningshandlingarna även ska ges in elektroniskt, om det är lämpligt.

Remissinstanserna: *Skogsindustrierna* har tillstyrkt och framfört att det även bör leda till att kravet på att inge ansökningshandlingarna i ett visst antal exemplar kan tas bort. *Stockholms universitet* och *Svenska Naturskyddsföreningen* har framfört att kravet i industriutsläppsdirektivet på att information om olika beslut och åtgärder ska göras tillgängligt för allmänheten via internet inte kan tillgodoses genom att domar och beslut görs tillgängliga via e-post.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt industriutsläppsdirektivets artikel 24.2 a, b och f, artikel 24.3 a och bilaga IV ska allmänheten via internet informeras om beslut om meddelande, omprövning eller uppdatering av tillstånd, skälen för besluten och de åtgärder som vidtagits av verksamhetsutövaren vid nedläggning av en verksamhet enligt artikel 22. Allmänheten ska även informeras om resultaten av de samråd som har hållits, titeln på relevanta BAT-referensdokument, hur begränsningsvärden för utsläpp har fastställs utifrån bästa tillgängliga teknik samt resulta-

ten av utsläppskontroll. Undantag från kravet på tillgång till information kan göras med stöd av artikel 24.4 som hänvisar till artikel 4.1 och 4.2 i miljöinformationsdirektivet (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, EUT L 41, 14.2.2003, s. 26, Celex 32003L0004).

Utredningen har gjort bedömningen att svensk rätt i huvudsak lever upp till industriutsläppsdirektivets krav när det gäller tillgång till information. Artikel 24.3 a om information om återställandeåtgärder vid nedläggning saknar dock motsvarighet i svensk rätt. Denna bestämmelse genomförs lämpligen i en förordning. När det gäller direktivets krav på att beslut om meddelande, omprövning eller uppdatering av tillstånd ska göras tillgängliga för allmänheten, inklusive via internet, har utredningen hävdats att det kravet kan anses genomfört i svensk rätt med att domar och beslut är offentliga och kan göras tillgängliga elektroniskt, t.ex. via e-post. Rent språkligt är det dock svårt att hävda att direktivets hänvisning till internet inte skulle betyda att besluten ska göras tillgängliga på en webbplats. I miljöbalken eller i annan lagstiftning finns inga krav på att domar och beslut som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska göras tillgängliga via internet. En särskild bestämmelse om detta behövs därför. En sådan bestämmelse kan genomföras på förordningsnivå.

Ett viktigt led i att underlätta för allmänheten att ta del av handlingar är att utveckla den elektroniska hanteringen av dokument genom t.ex. inskanning av handlingar i ett mål. Denna metod används av bl.a. Mark- och miljööverdomstolen. Problemet för underinstanserna är att vissa handlingar, särskilt en tillståndsansökan, kan vara mycket omfattande. Möjligheten att lämna in en ansökan elektroniskt framgår uttryckligen av t.ex. 20 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. enligt vilken en anmälan om vattenverksamhet ska göras skriftligt i två exemplar eller elektroniskt. I 22 kap. 1 § miljöbalken sägs att en ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. För att underlätta den elektroniska hanteringen av handlingar föreslog utredningen en bestämmelse om att ansökningshandlingarna ska, om det är lämpligt, även ges in elektroniskt. Den nuvarande formuleringen av 22 kap. 1 § miljöbalken hindrar dock inte att handlingar ges in både i pappersform och elektroniskt. Skriftlighetskravet innebär inte att den skrivna texten måste finnas på ett papper – det är möjligt att ge in skriftliga handlingar i elektronisk form. Någon ändring av 22 kap. 1 § miljöbalken är därför inte nödvändig.

6.8 Innehållet i tillståndsdomar

Regeringens förslag: En dom som omfattar tillstånd att bedriva en verksamhet med förbränning av avfall ska innehålla villkor om begränsningsvärden för utsläpp som enligt föreskrifter ska beräknas på ett visst sätt.

En dom som omfattar tillstånd till en förbränningsanläggning med en tillförd installerad effekt på minst 50 megawatt ska innehålla uppgift om de förfaranden som ska följas vid driftstörning i reningsutrustningen.

Naturvårdsverkets förslag: En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska alltid innehålla uppgift om placering av provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid kontroll av utsläpp och uppgift om de utsläppsgränsvärden som ska fastställas enligt den föreslagna förordningen om avfallsförbränning. En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet som innefattar en förbränningsanläggning med mer än 50 megawatt tillförd installerad effekt ska alltid innehålla uppgift om de förfaranden som ska följas vid driftstörning i reningsutrustningen och uppgift om placering av provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid kontroll av utsläpp.

Remissinstanserna: *Mannheimer Swartling Advokatbyrå* har avstyrkt förslaget och föreslagit att 22 kap. 25 b § miljöbalken avgränsas i enlighet med vad som följer av artikel 42.2 i industriutsläppsdirektivet samt anfört att om vissa särskilda krav på uppgifter i tillståndet ändå ska införas för förbränning av avfall som inte utgör avfalls- eller samförbränning, bör sådana krav regleras i en separat bestämmelse. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har avstyrkt förslaget i den del som avser placering av provtagningsutrustning och mätpunkter och anfört att dessa uppgifter i stället bör regleras inom ramen för tillsynen genom kontrollprogram för verksamheten.

Skälen för regeringens förslag

Stora förbränningsanläggningar

I kapitel III i industriutsläppsdirektivet finns särskilda bestämmelser för förbränningsanläggningar. De bestämmelserna ska tillämpas endast på förbränningsanläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på 50 megawatt och däröver, oavsett vilket bränsle som används. Bestämmelserna ska inte tillämpas på (a) anläggningar där förbränningsprodukterna används för direkt uppvärmning, torkning eller annan behandling av föremål eller material, (b) efterförbränningsanläggningar som är avsedda att rena rökgaser genom förbränning och som inte används som separata förbränningsanläggningar, (c) anordningar för regenerering av katalysatorer för katalytisk krackning, (d) anordningar för omvandling av vätesulfid till svavel, (e) reaktorer som används inom den kemiska industrin, (f) koksugnsblock, (g) cowperapparater, (h) tekniska anordningar som används för att driva fordon, fartyg eller flygplan, (i) gasturbiner och gasmotorer som används på offshore-plattformar, och (j) anläggningar som använder någon typ av fast eller flytande avfall som bränsle utöver avfall.

Av artikel 37 följer att medlemsstaterna ska säkerställa att det av tillstånden för sådana förbränningsanläggningar som omfattas av kapitel III framgår vilka förfaranden som ska följas om reningsutrustningen fungerar dåligt eller havererar.

Direktivets krav på vad ett tillstånd ska innehålla behöver i svensk rätt komma till uttryck som rättsligt bindande krav. Tillstånd för verksamheter som har beteckningen A i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd prövas av en mark- och miljödomstol som första instans. Förbränningsanläggningar med en total installerad effekt

av mer än 300 megawatt har beteckningen A (jfr punkt 40.40 i bilagan till förordningen). Tillstånd till en förbränningsanläggning kan alltså komma att prövas i domstol. Rättsligt bindande instruktioner för hur domstolarna ska utforma sina domar behöver tas in i lag.

I 22 kap. 25 § miljöbalken finns bestämmelser om vad en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla. Specialbestämmelser för vad en dom som omfattar tillstånd att bedriva vissa typer av verksamhet finns i 22 kap. 25 a–25 e §§ miljöbalken. Bestämmelserna är inte avsedda att på ett uttömmande sätt precisera de krav som ställs på ett tillstånd. De är minimikrav. Paragraferna kan ses som en form av minneslista (jfr prop. 2001/02:65 s. 58). Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål måste – förutom det som följer av minimikraven – anpassas till ansökan och de frågor som aktualiseras i målet (jfr prop. 1997/98:45, Del 2, s. 246).

En ny bestämmelse behövs som säger att en dom som omfattar tillstånd till en förbränningsanläggning med en tillförd installerad effekt på minst 50 megawatt ska innehålla uppgift om de förfaranden som ska följas vid driftstörning i reningsutrustningen. Förslaget går lite längre än vad direktivet kräver eftersom undantagen i direktivet inte kommer till uttryck i lagtexten. Det kan dock inte anses som särskilt betungande att det i tillståndet anges vad som ska gälla vid driftstörning.

Avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar

I kapitel IV i industriutsläppsdirektivet finns särskilda bestämmelser för avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar där fast eller flytande avfall förbränns. Bestämmelserna ska inte tillämpas på förgasnings- eller pyrolysanläggningar om de gaser som uppstår genom denna värmebehandling av avfall renas i sådan omfattning att de inför sin förbränning inte längre utgör avfall och de inte kan orsaka större utsläpp än de som uppstår vid förbränning av naturgas. Bestämmelserna ska heller inte tillämpas på anläggningar där det som behandlas endast är biomassa, radioaktivt avfall, djurkroppar, avfall som uppkommer vid prospektering och utvinning av olje- eller gasfyndigheter från offshoreplattformar och som förbränns på dessa eller experimentanläggningar som används för forskning, utveckling eller provning i syfte att förbättra förbränningsprocessen och där mindre än 50 ton avfall behandlas per år.

Naturvårdsverket har föreslagit att en dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall alltid ska innehålla uppgift om de utsläppsvärden som ska fastställas i enlighet med den förordning om avfallsförbränning som verket föreslagit (dnr M2011/3865/R). Detta är ett förslag på genomförande av artikel 46.2 i industriutsläppsdirektivet av vilken framgår att utsläppen till luft från avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar inte får överskrida de gränsvärden för utsläpp som anges i delarna 3 och 4 i bilaga VI eller som fastställs enligt del 4 i samma bilaga.

Enligt uppgift från Naturvårdsverket är skälet för förslaget att det krävs en beräkning och vissa bedömningar för att få fram den utsläpps begränsning som ska gälla. Naturvårdsverket menar att det då är mer lämpligt att den beräkningen och bedömningen görs av prövningsmyndigheten än av verksamhetsutövaren själv. Ett alternativ är att i en förordning eller i

myndighetsföreskrifter reglera hur beräkningen ska göras och överlåta åt verksamhetsutövaren att göra detta. Det är så den nuvarande regleringen av avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar är konstruerad. Nackdelen med den sistnämnda ordningen är att det kan råda osäkerhet om vilket värde verksamhetsutövaren är skyldig att följa, bland annat eftersom det först i efterhand går att fastställa vilken utsläppsbegränsning som gällde. Det bör därför införas en bestämmelse om att en dom som omfattar tillstånd att bedriva en verksamhet med förbränning av avfall alltid ska innehålla villkor om sådana begränsningsvärden som nu är aktuella, dvs. villkor med begränsningsvärden för utsläpp som enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken ska beräknas på ett visst sätt. En avgränsning av tillämpningsområdet motsvarande kapitel IV i industriutsläppsdirektivet kan göras i föreskrifterna.

Placering av provtagnings- och mätpunkter

För såväl förbränningsanläggningar som för avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar finns det i industriutsläppsdirektivet bestämmelser om att den behöriga myndigheten ska bestämma placeringen av de provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid kontroll av utsläpp (artiklarna 38.3 och 48.3).

Ett generellt krav på utsläppskontroll finns i miljöbalken. Enligt 22 kap. 25 § första stycket 3 ska en dom som innebär att tillstånd ges innehålla villkor om utsläppskontroll. Det finns dock inget krav på att placeringen av provtagnings- och mätpunkter bestäms i domen. Naturvårdsverket har föreslagit att en dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall eller som innefattar en förbränningsanläggning med mer än 50 megawatt tillförd installerad effekt ska innehålla uppgift om placeringen av de provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid kontroll av utsläpp (dnr M2011/3865/R). Som skäl har verket framfört att för nya anläggningar innebär det både företags-ekonomiska, tekniska och potentiellt miljömässiga fördelar att beslut om placering av mätuttag tas innan anläggningen byggs. Detta bör göras av prövningsmyndigheten. Det kan kosta stora summor att bygga om en anläggning för att få mätförhållanden som ger representativa värden. Enligt verket bör även kraven på att en dom ska innehålla uppgifter om provtagnings- och mätpunkter gälla vid omprövning. Naturvårdsverket har dock också föreslagit att för befintliga anläggningar för vilka tillståndsmyndigheten inte beslutat om placeringen av provtagnings- och mätpunkter ska verksamhetsutövaren komma in med förslag till placering av provtagnings- och mätpunkter. Tillsynsmyndigheten ska enligt förslaget besluta om placeringen.

Det finns enligt direktivet inget krav på att placeringen av provtagnings- och mätpunkter ska finnas med i tillståndet. Om det tas med i tillståndet, kan det komma att krävas en omprövning för att ändra placeringen. Systemet skulle bli mindre flexibelt. För- och nackdelarna med att kräva att tillståndet ska innehålla villkor om placeringen av provtagnings- och mätpunkter behöver analyseras vidare. Någon lagändring i denna del föreslås därför inte i detta lagstiftningsärende.

6.9 Hänsyn till referensdokument om bästa tillgängliga teknik antagna enligt IPPC-direktivet

Regeringens förslag: En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av miljöbalken, om föreskrifterna tillåter eller förutsätter en sådan anpassning.

Utredningens förslag: Utredningens förslag en ny 16 kap. 5 § miljöbalken av vilken följde att det vid prövning av miljöfarliga verksamheter ska tas hänsyn till Europeiska kommissionens referensdokument som utfärdats enligt artikel 13 i industriutsläppsdirektivet. Utredningens förslag innehöll även ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om hur begränsningsvärden för utsläpp ska fastställas och om undantag från dessa begränsningsvärden.

Remissinstanserna: *Luleå* och *Stockholms kommuner* har anfört att det behöver förtydligas att förslaget i 16 kap. 5 § miljöbalken avser anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet. *Malmö kommun* har föreslagit ett tillägg om att bestämmelsen endast rör miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. *Skogsindustrierna* har ifrågasatt uttrycket ”ta hänsyn till” eftersom uttrycket är vagt och inte beskriver den bundenhet som finns till BAT-slutsatserna och BAT-referensdokumenten. Även *Stockholms universitet* har anfört att utredningens förslag är mindre långtgående än de bestämmelser i industriutsläppsdirektivet som förslaget syftar till att genomföra. *Göteborgs kommun* och *Naturvårdsverket* har påtalat att det bör framgå att prövningsmyndigheten kan ställa strängare krav på annan och bättre teknik än vad som anges i BAT-slutsatserna och BAT-referensdokumenten.

Skälen för regeringens förslag: Enligt industriutsläppsdirektivet ska en kravnivå gälla för de utsläppsnivåer som anges i BAT-slutsatserna och en annan kravnivå för det som i övrigt anges i BAT-slutsatserna. Av direktivets artikel 15 följer att den behöriga myndigheten ska fastställa gränsvärden för utsläpp som säkerställer att utsläppen under normala driftförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna. När det gäller BAT-slutsatsernas innehåll i övrigt följer det av artikel 14.3 att BAT-slutsatserna ska användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkoren. Tidigare stod det i artikeln att BAT-slutsatserna ska *ligga till grund* för tillståndsvillkoren men en rättelse har gjorts av texten, jfr rättelse till Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334 av den 17.12.2010) (EUT L 158, 19.6.2012, s. 25, Celex 32010L0075R[04]).

När det gäller de utsläppsnivåer som anges i BAT-slutsatserna har utredningens förslag bestämmelser på förordningsnivå som fastställer hur

begränsningsvärden för utsläpp ska fastställas vid prövning samt i vilka fall mindre stränga begränsningsvärden får fastställas. Utredningen har föreslagit att dessa bestämmelser ska införas med stöd av ett nytt bemyndigande i 16 kap. 5 § miljöbalken. I enlighet med den bedömning av genomförandet av BAT-slutsatserna som regeringen gör i avsnitt 6.1 fastställs begränsningsvärdena för utsläpp i generella föreskrifter. Det av utredningen föreslagna bemyndigandet behövs då inte.

När det gäller det som i övrigt anges i BAT-slutsatserna har utredningen föreslagit en bestämmelse om att det vid prövning av miljöfarliga verksamheter ska tas hänsyn till de slutsatser i Europeiska kommissionens referensdokument, som utfärdats i enlighet med artikel 13 i industriutsläppsdirektivet, och som är relevanta för verksamheten. I referensdokumentet anges vad som är bästa tillgängliga teknik för verksamheter i den aktuella branschen.

Den föreslagna anknytningen till bästa tillgängliga teknik och till Europeiska kommissionens referensdokument är inte någon nyhet i svensk rätt. Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår ett uttalat krav på användning av bästa möjliga teknik. Detta krav ligger till grund för prövningsmyndighetens tillståndsbeslut och prövningen av frågan om vilka krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska ställas. De svenska tillstånds villkoren innehåller vanligtvis inte specifika teknikkraV. I stället anges ett begränsningsvärde där det av domskälen ofta framgår att utsläppsnivåerna är satta utifrån en viss tekniks prestanda (se t.ex. MÖD 2003:130). Nuvarande BAT-referensdokument framtagna under IPPC-direktivet används som en del av underlaget vid fastställande av villkor.

Av industriutsläppsdirektivets artikel 13.7 jämförd med artikel 14.3 framgår att i avvaktan på att en BAT-slutsats antagits i enlighet med det förfarande som anges i industriutsläppsdirektivet ska BAT-referensdokument som antagits före direktivets ikraftträdande tillämpas. Detta innebär att industriutsläppsdirektivet inte bara innebär en skyldighet att använda BAT-slutsatser som referens vid villkorssättning. Industriutsläppsdirektivet innebär även en skyldighet att, när BAT-slutsatser inte antagits, använda BAT-referensdokument antagna enligt IPPC-direktivet. Industriutsläppsdirektivets artikel 13.7 är en slags övergångsbestämmelse eftersom den kommer att sakna relevans när BAT-slutsatser antagits för samtliga sektorer som omfattas av direktivet. En bestämmelse behövs i svensk rätt som genomför artikel 13.7.

BAT-slutsatserna genomförs i svensk rätt genom att regeringen i en förordning med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken meddelar föreskrifter om de försiktighetsmått som BAT-slutsatserna föranleder. Industriutsläppsdirektivets krav på hänsyn till BAT-referensdokument som har antagits enligt IPPC-direktivet behöver också återspeglas i det svenska regelverket. Det bör göras genom att i föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken ställa krav på försiktighetsmått som följer av hänsyn till de relevanta BAT-referensdokumenten. Förhållandet mellan dessa äldre BAT-referensdokument och de nya BAT-slutsatserna behöver också klargöras i sådana föreskrifter om försiktighetsmått. För att de ofta allmänt hållna BAT-referensdokumenten ska få effekt på en konkret verksamhet kan det bli nödvändigt att precisera de försiktighetsmått som följer av att ett BAT-referensdokument tillämpas på verksamheten, dvs. innehållet i ett BAT-referensdokument behöver anpassas till förhållan-

dena i det enskilda fallet. Det bör vara tillståndsmyndighetens uppgift att göra den anpassningen.

Industriutsläppsdirektivets artikel 13.7 bör därför genomföras på följande sätt. Föreskrifter om hänsyn till BAT-referensdokumenten bör tas in i en förordning som regeringen meddelar med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. I den utsträckning som det behövs för att åstadkomma precisa och förutsebara rättsligt bindande krav på verksamhetsutövarna, bör det av föreskrifterna framgå att de förutsätter en anpassning till förhållandena i det enskilda fallet. Tillståndsmyndigheten bör ha en skyldighet att göra anpassningen och låta den komma till uttryck som villkor i tillståndet. I miljöbalken bör det tas in en bestämmelse om att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av miljöbalken, om föreskrifterna tillåter eller förutsätter en sådan anpassning.

De generella föreskrifterna om försiktighetsmått kan t.ex. utformas så att det där klargörs att bestämmelserna i sådana referensdokument som avses i artikel 13.7 i industriutsläppsdirektivet gäller på det sätt som anges i villkoren i det tillstånd som gäller för verksamheten. För prövningsmyndigheten innebär förslaget att BAT-referensdokument som antagits före direktivets ikraftträdande ska användas som referens när villkoren bestäms. Den nu beskrivna lagtekniska lösningen kan användas även i fråga om andra försiktighetsmått för bästa tillgängliga teknik som följer av industriutsläppsdirektivet och som behöver anpassas till det förhållandena i det enskilda fallet.

6.10 Huvudverksamhet enligt industriutsläppsdirektivet

Regeringens bedömning: Det bör inte krävas att en dom om tillstånd ska innehålla bestämmelser om vilken verksamhet som är den huvudsakliga.

Utredningens förslag: En dom om tillstånd ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om vilken verksamhet som är den huvudsakliga.

Remissinstanserna: Flertalet länsstyrelser och *Linköpings kommun* har påtalat att det är oklart hur den huvudsakliga verksamheten ska definieras om en verksamhet omfattas av flera BAT-slutsatser. *Skogsindustrierna* har framfört att utredningens förslag kan vara till hjälp när det råder osäkerhet om vad som är den huvudsakliga verksamheten. *Avfall Sverige* har anfört att för avfallsanläggningar har ofta den verksamhet med störst miljöpåverkan valts som den huvudsakliga verksamheten samt att betydelsen av olika verksamheter sedan kan ha ändrats. *Jernkontoret* har anfört att klassningen av verksamheter enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet måste ses över. *Näringslivets regelnämnd* har efterfrågat en definition av huvudverksamhet som är förknippad med villkor eller någon form av mer objektiva grunder. Även *Svenska Petroleum och Biodrivmedelinstitutet* har efterfrågat en tydligare definition. *Svenskt när-*

ingsliv har avstyrkt att en definition införs avseende ”huvudverksamhet” och framfört att det bör lösas på branschnivå. *Svenskt vatten* har framfört att förslaget bör begränsas till verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet.

Skälen för regeringens bedömning: Av industriutsläppsdirektivets artikel 21 följer att inom fyra år från offentliggörande av besluten om BAT-slutsatser avseende en anläggnings *huvudsakliga* verksamhet ska den behöriga myndigheten bl.a. säkerställa att alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen omprövas och vid behov uppdateras. Med andra ord inträder inga skyldigheter för verksamhetsutövaren om en BAT-slutsats antas som rör någon annan del av verksamheten än huvudverksamheten. I direktivet definieras inte vad som menas med huvudverksamhet.

Vad som utgör den huvudsakliga verksamheten framgår ofta av den s.k. tillståndsmeningen i en dom eller ett beslut. Även i miljörapporten anger ofta verksamhetsutövaren, utifrån tillståndsmeningen i domen eller beslutet, vad som är den huvudsakliga verksamheten. Utredningen har föreslagit en ändring i 22 kap. 25 § första stycket 2 miljöbalken som säger att det ska anges i en tillståndsdöm vilken som är den huvudsakliga verksamheten. Enligt utredningen behöver kravet inte begränsas till verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet eftersom reglerna medger att domens innehåll anpassas till det enskilda fallet.

Vid genomförandet av industriutsläppsdirektivet är det nödvändigt att veta vad som är huvudverksamheten. Med utredningens förslag uppstår dock frågor om hur en situation ska hanteras där det som vi i språklig mening menar med huvudverksamheten inte är en verksamhet som omfattas av industriutsläppsdirektivet men en eller flera andra delar av verksamheten är verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet.

Beredningen av detta lagstiftningsärende har inte visat att en regel om en tillståndsdöms innehåll är det lämpliga sättet att ge vägledning eller precisera vad som ska anses vara en huvudverksamhet. Det bör vara möjligt att ta in lämpliga bestämmelser i de föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar med stöd av miljöbalken för att genomföra direktivet. Det bör därför inte föras in ett krav på att en dom om tillstånd ska innehålla bestämmelser om vilken verksamhet som är den huvudsakliga.

6.11 Sanktioner

Regeringens bedömning: Ingen ändring behöver göras i miljöbalkens sanktionsbestämmelser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på utredningens bedömning.

Promemorians förslag: För otillåten miljöverksamhet döms den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av ett tillstånd eller ett beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken,

förordning (EG) nr 1907/2006 eller förordning (EG) nr 1107/2009 och med uppsåt eller av grov oaktsamhet genom handling eller genom att låta bli att handla åsidosätter vad som gäller för verksamheten eller åtgärden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har avstyrkt promemorianas förslag. *Skogsindustrierna*, *Uppsala universitet* och *Stockholms universitet* m.fl. har framfört att BAT-slutsatserna är så opreciserade i många delar att den föreslagna kriminaliseringen blir rättsosäker. Flera remissinstanser har även framfört att formuleringen av själva straffbestämmelsen är alltför vag, bl.a. *Jernkontoret*, *Svensk Energi* och *Fröberg och Lundholm Advokatbyrå*.

Flera remissinstanser, bl.a. *Näringslivets regelnämnd*, *Skogsindustrierna*, *Svenskt näringsliv*, *Alrutz Advokatbyrå*, *Svenska Petroleum och Biodrivmedelsinstitutet* och *Advokatsamfundet* har framfört att artikel 8 i industriutsläppsdirektivet som rör bristande efterlevnad bör användas i stället för straffsanktioner för överträdelser av begränsningsvärden i BAT-slutsatser.

Svenskt Näringsliv, *Alrutz Advokatbyrå*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Advokatsamfundet* har ifrågasatt om det går att ha fängelse i straffskalan när det straffbara området endast framgår av föreskrifter. *Naturvårdsverket* har framfört att frågan om sanktionering av BAT-slutsatser bör utredas ytterligare.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Kammarkollegiet* har inte haft någon erinran mot förslaget men ifrågasatt varför det som subjektivt rekvisit ska krävas minst grov oaktsamhet. *Advokatfirman Åberg och Co* har påtalat att eftersom handlandet ska ha skett med uppsåt eller grov oaktsamhet kommer det i praktiken bli svårt att bevisa detta och därmed lagföra brott enligt förslaget. *Malmö kommun* har framfört att med grov oaktsamhet som subjektivt rekvisit kommer endast mycket allvarliga fall av överträdelser leda till åtal, att tillsynsmyndigheterna ändå kommer behöva åtalsanmäla eftersom tillsynsmyndigheten inte ska göra en egen bedömning av de subjektiva rekvisiten samt att straffbestämmelsen därför bör kompletteras med miljöstraffsavgifter för överträdelser av enskilda bestämmelser i föreskrifterna.

Rikspolisstyrelsen har anfört att det föreslagna tillägget tydliggör det straffrättsliga området.

Skälen för regeringens bedömning: Medlemsstaterna ska enligt artikel 79 i industriutsläppsdirektivet fastställa sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antas för genomförandet av direktivet. De sanktioner som ska fastställas ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Ordet sanktion definieras inte i direktivet men det lämnar öppet för att tillämpa såväl straffrättsliga påföljder som administrativa sanktioner.

De verksamheter som omfattas av direktivet är tillståndspliktiga enligt de svenska reglerna. Förutom villkoren i tillståndet kan verksamheten regleras med generella föreskrifter. Enligt 9 kap. 5 § miljöbalken får regeringen inom ramen för prövningssystemet meddela sådana generella föreskrifter som framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än ett förvaltningsbeslut eller en dom i ett enskilt fall. Regeringen kan även bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter, men för detta krävs särskilda skäl. Föreskrifter meddelade med stöd av

9 kap. 5 § miljöbalken har giltighet framför beslut av individuell karaktär. En föreskrift bryter alltså igenom ett tillståndsrättskraft. Detta framgår av 24 kap. 1 § första stycket fjärde meningen miljöbalken.

En straffsanktionering av överträdelser av villkor i tillstånd finns i 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. Enligt den bestämmelsen döms för otillåten miljöverksamhet den som med uppsåt eller av oaktsamhet i egenskap av innehavare av det tillstånd som gäller för verksamheten och som har meddelats med stöd av balken, bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet. I fråga om generella föreskrifter gäller enligt 29 kap. 8 § första stycket 4 miljöbalken att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken döms till böter eller fängelse i högst två år.

Utredningen har bedömt att det inte finns något behov av att utvidga eller skärpa straffsanktionerna i miljöbalken med anledning av industriutsläppsdirektivet. I promemorian föreslogs att BAT-slutsatserna genomförs med generella föreskrifter beslutade av en myndighet. Enligt förslaget till industriutsläppsförordning skulle angivna utsläppsvärden följas vid en viss tidpunkt och i övrigt innebar förordningens krav att en motsvarande miljöskyddsnivå ska uppnås. Utsläppsvärdena och övriga bestämmelser om försiktighetsmått fyller samma funktion som villkor i tillstånden för miljöfarliga verksamheter. Med motiveringen att det av systematiska skäl är önskvärt att sanktionera överträdelser av Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets föreskrifter på samma sätt som överträdelser av begränsningsvärden i villkor i tillstånd föreslogs därför att det ska vara straffsanktionerat att genom handling eller genom att låta bli att handla åsidosätta vad som gäller för verksamheten. Bestämmelsen begränsades inte till tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken utan omfattade även beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006 eller förordning (EG) nr 1107/2009.

Som framgår i avsnitt 6.1 bör BAT-slutsatserna genomföras genom att regeringen i en förordning meddelar föreskrifter om dessa med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelsen i 29 kap. 8 § första stycket 4 straffsanktionerar överträdelser av föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Med andra ord blir överträdelser av bestämmelser i BAT-slutsatserna straffsanktonerade genom den redan gällande bestämmelsen i 29 kap. 8 § miljöbalken. Den ändring som föreslogs i promemorian är därför obehövlig.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Kammarkollegiet* har ifrågasatt promemorians förslag som innebar att det subjektiva rekvisitet var minst grov oaktsamhet. Med den nu föreslagna ordningen gäller samma subjektiva rekvisit för överträdelser av villkor och överträdelser av bestämmelser i BAT-slutsatser, dvs. minst oaktsamhet.

7 Förfaranderegeln i mål om kostnadsansvar enligt 10 kap. 9 § miljöbalken

Regeringens förslag: Mark- och miljödomstolen prövar som första instans mål om kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 § miljöbalken.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig har tillstyrkt förslaget. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har dock avstyrkt och framfört att tillsynsmyndigheterna inte förfogar över resurser att driva processer i stämningssmål. *Statens geotekniska institut* och flertalet länsstyrelser har förordat att Naturvårdsverket, inte tillsynsmyndigheterna, ska vara ansvarig myndighet för att driva mål om värdeökning i domstol. *Statens geotekniska institut* och flertalet länsstyrelser har även framfört att tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att via ett föreläggande förpliktiga fastighetsägaren att ersätta statens kostnader för efterbehandling med motsvarande värdeökning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 10 kap. 9 § miljöbalken kan en fastighetsägare åläggas att täcka de kostnader som motsvarar den värdeökning på fastigheten som avhjälpandet medför. Avhjälpandet kan ha bekostats av en verksamhetsutövare eller genom bidrag från Naturvårdsverket. Även en enskild som svarat för kostnaden för avhjälpande och som vill få del av fastighetens värdeökning bör ha möjlighet att använda sig av 10 kap. 9 § miljöbalken (Bengtsson m.fl., *Miljöbalken - En kommentar*, suppl. 7, juli 2008, s. 10:29).

Det finns ingen bestämmelse i miljöbalken som reglerar förfarandet vid krav på ersättning gentemot fastighetsägaren för obehörig vinst. Sådana mål prövas därför i tingsrätt som första instans. Mål som rör krav på ersättning gentemot fastighetsägaren kommer att ha stora likheter med mål angående prövning av fördelning av solidariskt ansvar mellan flera verksamhetsutövare enligt 10 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken på talan av någon av de solidariskt ansvariga. Denna typ av mål prövas enligt 21 kap. 1 § första stycket 7 av mark- och miljödomstol som första instans. Det bör skapas en möjlighet att även låta mål om krav på ersättning gentemot fastighetsägaren prövas av mark- och miljödomstol som första instans. Ett mål angående krav på ersättning gentemot fastighetsägaren är av den typen att det bör ses som ett stämningssmål enligt 21 kap. 2 § miljöbalken. Stämningssmålen kännetecknas av att talan i målet riktar sig mot en viss fysisk eller juridisk person och avgörandet har endast rättskraft mellan parterna.

Om mark- och miljödomstol som första instans ska pröva mål om krav på ersättning gentemot fastighetsägaren behövs således en ny punkt i 21 kap. 1 § miljöbalken som avser krav på ersättning gentemot fastighetsägaren.

I miljöbalken finns inte heller någon bestämmelse som anger vilken myndighet som ska företräda det allmänna i mål om värdeökning. Utredningen har föreslagit att den tillsynsmyndighet som har att bevaka att avhjälpande kommer till stånd ska ha befogenhet att bevaka det allmännas intresse av att få del av fastighetens värdeökning. Flertalet länsstyrelser som yttrat sig och *Statens geotekniska institut* har avstyrkt att tillsynsmyndigheten ska ha den rollen och i stället förordat Naturvårdsverket. Sannolikt kommer frågan om värdeökning endast aktualiseras i ett fåtal fall. Det är då svårt för tillsynsmyndigheterna att upprätthålla kompetens i dessa frågor. Dessutom är drivkraften för tillsynsmyndigheterna begränsad då uppgiften endast innebär en merkostnad för myndigheten. Med Naturvårdsverket som ansvarig myndighet kan kompetensen samlas på ett ställe vilket kan effektivisera den här typen av processer. Frågan om vilken myndighet som ska företräda staten behöver emellertid inte lösas i detta lagstiftningsärende.

De länsstyrelser som yttrat sig och *Statens geotekniska institut* har framfört att ett alternativ skulle kunna vara att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att via ett föreläggande förpliktiga fastighetsägaren att ersätta statens kostnader för avhjälpande med motsvarande värdeökning. Den fastighetsägare vars fastighet ökat i värde på grund av ett avhjälpande behöver inte ingå i kretsen av ansvariga enligt 10 kap. miljöbalken. Det blir då fråga om en civilrättslig talan som bör avgöras i ett stämningssmål där vardera parten bär sina egna rättegångskostnader. Ett offentligt rättsligt föreläggande är därför inte en framkomlig väg.

8 Tillståndets rättskraft och generella föreskrifter för jordbruket

Regeringens förslag: Ett tillstånd kan begränsas även med stöd av föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Bl.a. *Statens Jordbruksverk* och *Havs- och vattenmyndigheten* har tillstyrkt förslaget. *Uppsala universitet* har framfört att förslaget skulle innebära att andra generella föreskrifter, vars lagstöd inte räknas upp i 24 kap. 1 § miljöbalken, motsatsvis tolkas inte bryta igenom tillståndets rättskraft. Rättskraften bör endast begränsa möjligheterna för tillsynsmyndigheter och enskilda sakägare att ställa krav, inte lagstiftaren. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har avstyrkt förslaget och framfört att 12 kap. miljöbalken bör ses över och de delar som definitionsmässigt rör miljöfarlig verksamhet, såsom 12 kap. 10 §, bör hanteras inom ramen för 9 kap. miljöbalken. *Lantbrukarnas riksförbund* har avstyrkt och framfört att förbundet är tveksamt till användningen av generella föreskrifter framför individuell tillståndsprövning, bl.a. för att man då förlorar den rättskraft som tillståndet ger.

Skälen för regeringens förslag: I 12 kap. 10 § miljöbalken ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela generella miljöskyddsföreskrifter för jordbruket vid sidan av sådana föreskrifter som avser miljöfarlig verksamhet i allmänhet enligt 9 kap. 5 § miljöbalken. Föreskrifter som skäligen kan behövas från miljöskyddssynpunkt får enligt 12 kap. 10 § miljöbalken meddelas i fråga om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhantering och växtodling.

I t.ex. förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket och föreskrifter vad avser växtnäring (SJVFS 2004:62) finns bestämmelser som har meddelats med stöd av bemyndigandet.

EU-kraven på jordbruksområdet gör att det finns ett behov av att ofta ändra många av de bestämmelser som meddelats med stöd av bemyndigandet i 12 kap. 10 § miljöbalken. Bemyndigandet har t.ex. använts för att genomföra rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1, Celex 31991L0676), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1137/2008 av den 22 oktober 2008 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll – Del I, (EUT L 311, 21.11.2008, s. 1, Celex 32008R1137) (nitratdirektivet). Nitratdirektivet ställer krav på medlemsstaterna att vart fjärde år se över vilka områden som bör anses vara känsliga områden, dvs. områden där jordbruket orsakar eller kan komma att orsaka övergödning av vatten genom utsläpp av nitrater. Vart fjärde år ska medlemsstaterna också se över om regelverket är tillräckligt för att minska övergödning och om det finns behov av anpassningar. Det innebär att medlemsstaterna kontinuerligt behöver ändra sina bestämmelser.

En viktig skillnad mellan föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. respektive 12 kap. är att de behandlas olika vad gäller förhållandet till meddelade tillstånds rättskraft. Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken är det endast föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken som begränsar ett tillstånds rättskraft. Av förarbetena till miljöbalken framgår att det inte är någon skillnad i sak mellan dessa bemyndiganden. Det enda motivet till att 12 kap. 10 § miljöbalken blev en separat paragraf angavs vara att det var önskvärt att hålla samman de regler som specifikt riktar sig till jordbruksverksamhet (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 154). Av miljöbalkspropositionen framgår inte någon motivering till varför uppräkningsen i 24 kap. 1 § inte innefattar föreskrifter om jordbruk.

De bestämmelser som meddelas med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken kan visserligen i samtliga fall även meddelas med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Strålsäkerhetsutredningen har föreslagit att nu gällande 12 kap. miljöbalken ska upphöra att gälla och ersättas med materiella regler som rör kärnsäkerhet och strålskydd under en ny rubrik ”Strålsäkerhet” (SOU 2011:18). De nuvarande bestämmelserna i 12 kap. föreslås flyttas till bl.a. 9 kap. miljöbalken. Betänkandet behandlas för närvarande i Regeringskansliet. Än så länge finns dock det särskilda bemyndigandet i 12 kap. miljöbalken kvar. Föreskrifter meddelade med stöd av

det bemyndigandet kan behöva bryta igenom rättskraften på samma sätt som föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. En ändring bör därför göras i 24 kap. 1 § miljöbalken som innebär att de två bemyndigandena jämställs.

Det som *Uppsala universitet* har anfört om att rättskraften endast bör begränsa möjligheterna för tillsynsmyndigheter och enskilda sakägare att ställa krav, inte lagstiftaren, avser de överväganden som gjordes när bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken infördes. Frågan ryms inte inom ramen för detta lagstiftningsärende.

9 Bemyndigande avseende frivilliga tillstånd

Regeringens förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om vad som gäller för ändring av en verksamhet där verksamhetsutövaren ansökt om tillstånd även om tillstånd inte krävs enligt miljöbalken och för en verksamhet som inte är tillståndspliktig men som bedrivs med stöd av ett tillstånd.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag begränsades till en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om vad som gäller för ändring av verksamhet som upphört att vara tillståndspliktig men som alljämt bedrivs med stöd av meddelat tillstånd.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt förslaget. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har anfört att det är viktigt att skyldigheten att betala avgift för prövning och tillsyn tydliggörs. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har anfört att det är rimligt med en avgift eftersom länsstyrelsen har kostnader för tillsynsvägledning och upphävande av tillståndet när verksamhetsutövaren väljer att gå ifrån det frivilliga tillståndet. *Stockholms universitet* har framfört att kraven avseende miljörapport även ska gälla de verksamhetsutövare som har frivilliga tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. *Mannheimer Swartling Advokatbyrå* har ifrågasatt om verksamheter med frivilliga tillstånd ska omfattas av kravet på att inge miljörapport. *Lantbrukarnas riksförbund* har avstyrkt och framfört att icke tillståndspliktiga djurhållande verksamheter kan ha ett stort behov av tillstånd för att få krediter och skydd i t.ex. grannkonflikter men att det inte finns skäl att belasta dessa verksamheter med hela det regelverk som omger tillståndspliktiga verksamheter.

Skälen för regeringens förslag: Övervägandena i betänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124) ledde till att anmälningsplikt i vissa fall infördes i stället för tillståndsplikt för vissa vattenverksamheter (prop. 2004/05:129, bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312).

I det fortsatta arbetet åtog sig Naturvårdsverket att se över kraven på tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter. Naturvårdsverket lämnade sina förslag i rapporten 5353 ”Pröva eller inte

pröva?”. Rapporten remissbehandlades och har sedan legat till grund för ändringar i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dessa ändringar trädde i kraft i januari 2008. Ändringarna har bl.a. inneburit att en del verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga och som hade beteckningen B i bilagan upphörde att vara tillståndspliktiga och flyttades ned till C-nivå.

Den rättsliga statusen för tillstånd för verksamheter som ändrats från att vara tillståndspliktiga till att bli anmälningspliktiga är oreglerad. Tillstånd för verksamheter som tidigare varit tillståndspliktiga bör hanteras på samma sätt som de frivilliga tillstånden. Med frivilliga tillstånd menas tillstånd för en verksamhet efter frivillig ansökan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Detta innebär att den verksamhetsutövare som inte väljer att ansöka om upphävande av tillståndet får anses ha valt att behålla tillståndet. Således kommer frivilliga tillstånd och tillstånd till tidigare tillståndspliktiga verksamheter att vara de två tillståndstyper där verksamhetsutövaren utan skyldighet själv har valt att låta verksamheten regleras med ett tillstånd.

Ett problem som gäller för de frivilliga tillstånden och som också aktualiseras för verksamheter som tidigare varit tillståndspliktiga om de ska hanteras som frivilliga tillstånd är vad som ska gälla vid ändring av verksamheten. Det krävs en anmälan enligt 21 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd vid ändring av en anmälningspliktig verksamhet. Anmälan krävs bara om ändringen har betydelse från störningssynpunkt. När det gäller frivilliga tillstånd saknas reglering. Utredningen har anfört att detta förhållande inte är tillfredsställande och detta särskilt när verksamheten ändras på ett sådant sätt att den inte är förenlig med tillståndsvillkoren. Verksamheten kan t.ex. ha utökats eller strida mot något villkor. Det är också ovisst hur frågor om ändring av villkor i tillstånd ska hanteras inom ramen för ett anmälningsärende.

Utredningen har föreslagit att regeringen ska få meddela föreskrifter om vad som gäller för ändring av en verksamhet som inte är tillståndspliktig men som bedrivs med stöd av meddelat tillstånd. Den begränsning som utredningen gjort av bemyndigandet framstår som för snäv. Eftersom problematiken är densamma för frivilliga tillstånd enligt 9 kap. 6 § tredje stycket bör det finnas möjligheter för regeringen att meddela föreskrifter även för sådana verksamheter.

Stockholms universitet och *Mannheimer Swartling Advokatbyrå* har tagit upp frågan, med motsatta ståndpunkter, om verksamheter med frivilliga tillstånd bör omfattas av kraven avseende miljörapport. Av 26 kap. 20 § miljöbalken framgår att endast tillståndspliktiga verksamheter eller verksamheter som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken omfattas av dessa krav. Det kan finnas skäl framöver att se över själva rättsfiguren med frivilliga tillstånd. Vid en sådan översyn bör hänsyn tas till bl.a. om skyldigheterna avseende miljörapport även bör gälla frivilliga tillstånd. Frågan föranleder dock inget förslag i detta lagstiftningsärende.

Såsom 9 kap. 6 § miljöbalken är utformad har bestämmelsen flera adressater. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter, en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden och en möjlighet för verksamhetsutövaren att söka tillstånd även om det inte krävs tillstånd. Bestämmelsen bör delas upp i flera paragrafer

10 Upphävande av tillstånd

Regeringens förslag: Efter ansökan av verksamhetsutövaren får tillståndsmyndigheten besluta att upphäva tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och tillståndsplikten för verksamheten har upphört eller om verksamheten slutligen har upphört.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har avstyrkt och som skäl anfört i huvudsak följande. Det kan ifrågasättas om ett tillstånd kopplat till en nedlagd verksamhet alltjämt ska anses gällande, om inte verksamhetsutövaren eller någon motpart aktivt ansökt om upphävande. Det innebär att "latenta" tillstånd kan komma att utnyttjas eller tas över efter det att den ursprungliga verksamheten har lagts ned. Bestämmelsen i 24 kap. 3 § första stycket 5 miljöbalken bör upphävas och ersättas med en bestämmelse där det framgår att tillståndet ska anses förfallet om verksamheten slutligt upphört och det har skett återställning enligt den av utredningen föreslagna 10 kap. 4 a § miljöbalken.

Flera länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Västra Götalands och Jämtlands län*, har framfört att möjligheterna att upphäva tillstånd för verksamheter som inte längre är tillståndspliktiga ger en ökad tydlighet för tillsynsmyndigheten.

Skälen för regeringens förslag: Ett tillstånd kan återkallas endast genom beslut av tillståndsmyndigheten när verksamheten slutligt har upphört (24 kap. 3 § första stycket 5 miljöbalken). Vidare är det endast Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen eller kommunen i vissa fall som kan ansöka om en sådan prövning. Det finns ingen möjlighet för verksamhetsutövaren att påkalla prövningen.

Som redogjorts för i avsnitt 9 har ändringar i regelverket i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd inneburit att en del verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga upphört att vara tillståndspliktiga. De är nu endast anmälningspliktiga. De verksamhetsutövare som inte vill fortsätta att bedriva en verksamhet enligt tillståndet utan som vill att den anmälningspliktiga verksamheten endast ska bedrivas med stöd av en anmälan bör ha möjlighet till detta. Detsamma bör gälla för den som frivilligt ansökt om tillstånd och den som lagt ned verksamheten. Naturligtvis gäller denna bedömning inte de verksamheter som förelagts att söka tillstånd.

För att kunna upphäva ett tillstånd på verksamhetsutövarens initiativ krävs en lagändring. Frågor om upphävande av tillstånd regleras i 24 kap. miljöbalken. Av 24 kap. 8 § miljöbalken bör det framgå att efter ansökan

av verksamhetsutövaren får tillståndsmyndigheten upphäva ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet om tillståndsplikten för verksamheten har upphört eller om verksamheten slutligen har upphört. Den förstnämnda situationen kan aktualiseras både när en verksamhet som tidigare varit tillståndspliktig i stället blivit anmälningspliktig eller blivit en verksamhet som varken omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt – antingen på grund av att reglerna ändrats eller till följd av att verksamhetsutövaren permanent har reducerat sin verksamhet på ett sådant sätt att den inte längre är tillståndspliktig.

Vid upphävande av tillstånd bör krävas att verksamhetsutövaren även gör en anmälan till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighetens bedömning kan behövas för att kontrollera om det finns villkor som aktualiseras vid upphävandet, t.ex. villkor om efterbehandling, och för kontroll av återställningsåtgärder enligt 10 kap. 4 a § miljöbalken. Om en anmälan görs, kan tillsynsmyndigheten vid handläggningen av anmälningsärendet förelägga om försiktighetsmått eller förbud eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Enligt utredningens förslag krävdes en anmälan till tillsynsmyndigheten endast innan ett tillstånd upphävs till följd av att tillståndsplikten för verksamheten har upphört. Samma skäl för en anmälningsplikt gäller dock även när tillståndet ska upphävas på grund av att verksamheten slutligen har upphört.

Prövningen vid ett eventuellt upphävande bör göras genom att en anmälan först görs till tillsynsmyndigheten. Därefter prövas frågan om upphävande av tillståndsmyndigheten. Inget hindrar att anmälan och ansökan om upphävande ges in samtidigt, men tillståndet kan inte upphävas förrän det i ärendet om upphävande är visat att anmälningsplikten har fullgjorts. Anmälningsärendet bör inte avslutas innan tillståndet har upphävts eftersom det då finns risk för att ett beslut i anmälningsärendet strider mot villkor i det gällande tillståndet. Vidare bör man i såväl anmälningsärendet som i ärendet om upphävande av tillståndet uppmärksamma att en verksamhet som är anmälningspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

En bestämmelse där det framgår att tillståndet ska anses förfallet om verksamheten slutligt upphört och det har skett återställning enligt den föreslagna 10 kap. 4 a § miljöbalken, såsom föreslagits av *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, kan möjligtvis bidra till att färre tillståndspliktiga verksamheter övertas av oseriösa verksamhetsutövare. Det är dock tveksamt hur stor den problematiken är. En lösning enligt det förslaget bidrar dock inte till tydlighet i fråga om vilka tillstånd som gäller eller vilka verksamheter som har upphört.

11 Ändringstillstånd – ansökans innehåll

Regeringens förslag: En ansökan om ändringstillstånd ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor samt de uppgifter som behövs för bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljön.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Skogsindustrierna* har efterfrågat ett förtydligande av de fall ett ändringstillstånd är möjligt.

Skälen för regeringens förslag: Av 16 kap. 2 § miljöbalken följer att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen, s.k. ändringstillstånd. Motivet till ändringstillstånd är att den miljömässiga nyttan av en fullständig prövning inte alltid uppväger den tid en sådan prövning tar och det arbete som läggs ner av verksamhetsutövare och myndigheter (prop. 2004/05:129 s. 62).

I 22 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla, bl.a. uppgifter om utsläppskällor och förslag till skyddsåtgärder. Vid prövning av en ansökan om tillstånd till en ändring måste verksamhetsutövaren tillhandahålla det underlag som behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till om ändringen kan tillåtas. Det är tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om avgränsningen är lämplig. En alltför snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att ansökan avslås eller avvisas. I ett mål om ändringstillstånd bör ansökan prövas mot bakgrund av det gällande tillståndet. För att underlätta den prövningen behöver bestämmelserna om ansökans innehåll kompletteras med kravet att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor samt de uppgifter som behövs för att möjliggöra en bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljö, s.k. alternativskiljande uppgifter.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 7 januari 2013. I fråga om föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken före den 7 januari 2013 gäller 24 kap. 1 § miljöbalken i sin äldre lydelse.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Industriutsläppsdirektivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 7 januari 2013. Det finns dock i artikel

82 övergångsbestämmelser för de anläggningar som upptas i bilaga I samt specifika bestämmelser för förbränningsanläggningar och för verksamheter där organiska lösningsmedel används. För anläggningar som är i drift och har ett tillstånd före den 7 januari 2013 eller för anläggningar för vilka en fullständig tillståndsansökan lämnats in före detta datum ska de regler som antas till följd av industriutsläppsdirektivet tillämpas från och med den 7 januari 2014. För de anläggningar som inte tidigare omfattades av IPPC-direktivets tillämpningsområde gäller den 7 juli 2015 i stället som datum för när bestämmelserna i industriutsläppsdirektivet ska tillämpas.

Hänsyn till de angivna olika tidpunkterna kan i allt väsentligt tas inom ramen för de föreskrifter som regeringen avser att meddela. För de ändringar i miljöbalken som föreslås i detta lagstiftningsärende skulle sådana övergångsbestämmelser som anges i direktivet inte göra någon praktisk skillnad. Lagändringarna bör ha trätt i kraft senast den 7 januari 2013 eller så snart som möjligt därefter.

Mål och ärenden som inte är avgjorda vid ikraftträdandet bör handläggas enligt de nya bestämmelserna. Det betyder inte att påbörjade förfaranden behöver göras om, utan handläggningen fortsätter enligt de nya bestämmelserna. I ett pågående mål eller ärende betyder detta att sökanden måste uppdatera tillståndsansökan med en redogörelse för avfallshierarkin enligt ändringen av 22 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken.

När det gäller förslaget till ändring av 24 kap. 1 § miljöbalken behövs dock en särskild övergångsbestämmelse. Ändringen i rättskraftsregeln bör enbart gälla föreskrifter meddelade efter den 7 januari 2013.

I avsnitt 7 har föreslagits att mark- och miljödomstol som första instans ska pröva mål om kostnadsansvar för fastighetsägare när åtgärder för avhjälpande av miljöskada medfört värdeökning på fastigheten. Som *Lagrådet* har framfört torde ett mål i ett sådant ärende som är anhängiggjort i tingsrätt vid lagändringens ikraftträdande enligt 10 kap. 15 § rättegångsbalken även därefter komma att handläggas i tingsrätten med överklagande till hovrätten.

13 Konsekvenser

Genomförandet av industriutsläppsdirektivet kommer att påverka främst verksamhetsutövarna, tillsynsmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna och kommunerna, Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Även prövningsmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna, berörs. Det går inte att i dagsläget göra en bedömning av de totala konsekvenserna. Konsekvensanalysen utgår endast från de förslag som presenteras i propositionen. De konsekvenser som blir följden av kommande förordningar och föreskrifter behandlas inte här. Med andra ord innebär propositionens förslag inga andra konsekvenser och kostnadsökningar för dessa myndigheter och kommuner än de som redogörs för nedan.

De totala konsekvenserna av genomförandet av industriutsläppsdirektivet är svåra att bedöma, bl.a. eftersom det har antagits så få BAT-slutsatser. Med hänsyn till svårigheten att initialt beräkna omfattningen av läns-

Konsekvenser för miljön

Förslagen bygger huvudsakligen på bestämmelserna i industriutsläppsdirektivet, som Sverige har skyldighet att genomföra i svensk rätt. Förslaget i denna del innebär nya bestämmelser i fråga om ansvaret för återställande av förorenad mark och förorenat grundvatten vid nedläggning. Det ansvar som redan i dag gäller enligt miljöbalken överensstämmer till viss del, men inte fullt ut, med kraven i direktivet. I ett miljöperspektiv innebär genomförandet att kraven i vissa fall kommer att skärpas i fråga om vilka åtgärder som ska vidtas vid nedläggning. Med den föreslagna ordningen skapas även drivkrafter för verksamhetsutövarna att vidta åtgärder i syfte att förhindra att föroreningar uppstår. BAT-slutsatsernas nya roll kommer att innebära att principen om bästa tillgängliga teknik får större genomslag. Verksamhetsutövarna blir skyldiga att följa begränsningsvärdena i BAT-slutsatserna. Detta förväntas leda till lägre utsläpp. Förslagen väntas sammantaget ge viktiga positiva konsekvenser för miljön.

Framtagande av BAT-slutsatser

Ett viktigt syfte med industriutsläppsdirektivet är att förstärka tillämpningen av bästa tillgängliga teknik. Detta görs genom krav på att tillståndsvillkoren ska grundas på BAT-slutsatser och genom att gränsvärden för utsläpp under normala driftförhållanden inte får sättas högre än de nivåer som anges i BAT-slutsatserna. Det är de utsläppsvärden som är förknippade med bästa tillgängliga teknik som ska ha bindande verkan. Mot bakgrund av BAT-slutsatsernas ökade betydelse är det viktigt att Sverige arbetar aktivt i framtagandet av BAT-referensdokumenten. Näringslivet, myndigheterna och miljöorganisationerna behöver samarbeta för att bevaka svenska intressen i Sevilla och Bryssel.

Enligt uppgifter från Naturvårdsverket har Naturvårdsverket hittills deltagit i ungefär hälften av de tekniska arbetsgrupper som finns. Naturvårdsverket har tidigare bekostat länsstyrelsejämbud att vara Sveriges representanter i vissa arbetsgrupper. Enligt Naturvårdsverkets uppskattning behöver de som är aktiva i en arbetsgrupp avsätta tre personveckor per år. Då det kontinuerligt kommer att finnas åtta till tio arbetsgrupper som arbetar samtidigt, medför detta ett arbete om cirka 25–30 personveckor per år. Detta kan jämföras med de cirka 15 personveckor per år som Naturvårdsverket har lagt ner på deltagandet i arbetet med BAT-referensdokumenten under IPPC-direktivet.

Vidare bör Sverige delta i Information Exchange Forum (IEF) och Genomförandekommittén. I dag är det handläggare från Naturvårdsverket som representerar Sverige och arbetet uppgår till cirka åtta personveckor per år. En högre ambitionsnivå än tidigare där Sverige på ett tidigt stadium kan få gehör för sina synpunkter kräver enligt Naturvårdsverket sannolikt betydligt större arbetsinsatser med genomarbetade underlag.

Kostnadsökningen ska rymmas inom ramen för nuvarande anslag för Naturvårdsverket. Jordbruksverkets kostnader bedöms som begränsade eftersom Jordbruksverket endast kommer att ansvara för framtagandet av

den BAT-slutsats som rör djurhållning. Den kommer att revideras högst vart åttonde år. Jordbruksverkets kostnader ska därför också rymmas inom ram.

Även verksamhetsutövarna kommer att behöva engagera sig i framtagandet av BAT-slutsatserna för att de ska få en utformning som är acceptabel för verksamhetsutövarna.

Tillsynsvägledning och information om BAT-slutsatser

Naturvårdsverket kommer att behöva informera om de nya BAT-slutsatserna och uppmärksamma tillsynsmyndigheterna när en ny BAT-slutsats har antagits. Detta bör enligt Naturvårdsverket kräva 2 personveckor per år per BAT-slutsats eller totalt 8 personveckor per år.

Naturvårdsverket ska även tillsynsvägleda tillsynsmyndigheterna. Då de flesta BAT-referensdokument kommer att vara tekniktyngda och svårtillämpade kan det antas att det kommer att krävas omfattande vägledning till tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket har uppskattat tidsåtgången till cirka åtta personveckor per BAT-slutsats eller totalt cirka 32 personveckor per år. Kostnadsökningen ska rymmas inom ramen för det nuvarande anslaget för Naturvårdsverket. Jordbruksverket kommer att ha motsvarande ansvar för BAT-referensdokument som rör djurhållning men eftersom det endast rör en process och revidering endast kommer att ske vart åttonde år bedöms att Jordbruksverkets kostnader också rymmas inom ram.

Statusrapport

Förslaget kommer att omfatta samtliga anläggningar som omfattas av industriutsläppsdirektivet i Sverige, dvs. 1 100 anläggningar. En statusrapport ska upprättas för alla anläggningar som omfattas av direktivet.

Det finns ännu inte några riktlinjer från Europeiska kommissionen om statusrapporternas innehåll. Det är därför svårt att i nuläget bedöma hur stor kostnaden kommer att bli för att upprätta en statusrapport. Enligt uppgifter till utredningen har kommissionen uppgett att kostnaden för upprättande av en statusrapport beräknas uppgå till 3 000 euro. Enligt utredningen framstår denna kostnad som mycket låg. En mer rimlig bedömning är att kostnaden kan beräknas uppgå till mellan 45 000 och 250 000 kronor. Den kan troligen bli ännu högre i vissa fall. Det är fråga om engångskostnader. Förslaget om statusrapporter kommer således troligen att innebära betydande kostnader för verksamhetsutövarna. Redan i dag gör verksamhetsutövarna markundersökningar vid bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar och fastighetsförvärv. Dessa undersökningar borde kunna användas i statusrapporterna, vilket förhoppningsvis kan hålla ned kostnaderna. Det är dock som nämnts osäkert hur stora kostnaderna kommer att bli och de kommer troligen att variera avsevärt beroende på bl.a. typ av verksamhet och verksamhetens omfattning. Statusrapporterna kommer förhoppningsvis att medföra att det blir lättare för en verksamhetsutövare att visa vilken förorening som verksamhetsutövaren är ansvarig för, vilket kan underlätta vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Kostnaderna för verksamhetsutövaren kan också påverkas av vid vilken tidpunkt inlämningen av statusrapporten föreslås ske. Att upprätta

och lämna in statusrapport under tidsperioden när övriga åtgärder genomförs för att anpassa verksamheten till BAT-slutsatser kommer sannolikt att medföra ökade kostnader och upplevas som mer betungande jämfört med om statusrapporten kan lämnas in till tillsynsmyndigheten en tid efter det att BAT-slutsatserna ska ha genomförts.

Krav på återställande vid nedläggning

Miljöansvarsregler fyller en preventiv funktion genom att verksamhetsutövarna förmås utforma sina verksamheter så att miljöskador förbyggs. De nya bestämmelserna påverkar inte den administrativa bördan eller såvitt kan bedömas andra delar av den normala verksamheten. Tillsynen gentemot verksamheter bedöms inte heller öka.

Mål om kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 § miljöbalken

I detta lagstiftningsärende föreslås att mål om kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 § miljöbalken prövas av mark- och miljödomstol. Det har tidigare inte funnits några förfaranderegler, vilket inneburit att talan skulle föras i allmän domstol. Någon ökning av antalet mål i svenska domstolar totalt sett blir det alltså inte fråga om. Det bedöms röra sig om mycket få mål.

Upphävande av tillstånd

I detta lagstiftningsärende föreslås att verksamheter som bedrivs med tillstånd men som upphört att vara tillståndspliktiga ska jämföras med verksamheter som har s.k. frivilliga tillstånd enligt 9 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Tillstånd för verksamheter som inte längre är tillståndspliktiga hanteras redan av myndigheterna. Denna typ av tillstånd har gett upphov till problem för myndigheterna då rättsläget varit oklart och myndigheterna inte har vetat hur tillstånden ska hanteras. Om förslaget genomförs kommer denna typ av tillstånd att tydliggöras i miljöbalken. Det blir tydligare reglerat vad som gäller för verksamheterna, vilket borde underlätta hantering hos myndigheterna.

Tillstånd ska även kunna upphävas på verksamhetsutövarens initiativ om verksamheten slutligt har upphört eller om tillståndsplikten för verksamheten har upphört.

Förslagen kommer troligen att leda till en liten ökning av antalet ärenden hos prövningsmyndigheterna (länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna). För de verksamheter där tillstånden upphävs kommer dessa i de flesta fall i stället bli anmälningspliktiga. Detta kommer antagligen att innebära en marginellt ökad arbetsbörda hos myndigheterna. Ärendena kommer att vara av enkel natur. Eventuella kostnader bedöms rymmas inom ram.

14 Författningskommentar

9 kap. 6 §

Den nuvarande paragrafen delas upp i flera paragrafer.

Nuvarande första stycket är ett bemyndigande för regeringen och kvarstår som paragrafens enda stycke.

Nuvarande andra stycket första meningen riktar sig till tillsynsmyndigheten och läggs i en separat ny paragraf, 9 kap. 6 a §. Nuvarande andra stycket andra meningen är ett bemyndigande för regeringen och läggs i den nya 9 kap. 6 d § första punkten.

Nuvarande tredje stycket riktar sig till den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet och läggs i en separat ny paragraf, 9 kap. 6 b §.

Nuvarande fjärde stycket reglerar frågan om när en anmälningspliktig verksamhet får påbörjas. Bestämmelsen läggs i en separat ny paragraf, 9 kap. 6 c §.

9 kap. 6 a §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 6 § andra stycket första meningen. En språklig ändring görs för att förtydliga att det rör sig om beslut att förelägga.

Nuvarande 9 kap. 6 a § byter beteckning till 9 kap. 6 e §.

9 kap. 6 b §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 6 § tredje stycket.

Nuvarande 9 kap. 6 b § byter beteckning till 9 kap. 6 f §.

9 kap. 6 c §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 6 § fjärde stycket.

Nuvarande 9 kap. 6 c § byter beteckning till 9 kap. 6 g §.

9 kap. 6 d §

Bestämmelsen i *första punkten* motsvarar nuvarande 9 kap. 6 § andra stycket andra meningen.

Bestämmelsen i *andra punkten* är ny. Den ger regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vad som gäller vid ändring av dels verksamheter som bedrivs med stöd av tillstånd som har sökts frivilligt enligt den bestämmelse som nu tas in 9 kap. 6 b §, dels verksamheter som bedrivs med stöd av tillstånd men där tillståndsplikten har upphört att gälla t.ex. till följd av en regeländring eller till följd av att verksamhetens omfattning har ändrats. Föreskrifterna kan avse vad som vid ändring av en sådan verksamhet gäller i fråga om tillståndsplikt eller anmälningsplikt för ändringen.

Bestämmelsen är ny och är ett komplement till de övriga reglerna om ansvar för avhjälpande av miljöskador.

I *första stycket* anges vilka åtgärder som ska vidtas vid nedläggning av verksamheter för vilka en statusrapport har upprättats. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak artikel 22.3 i industriutsläppsdirektivet. När verksamheten upphör ska det område där verksamheten har bedrivits återställas till det skick som området hade enligt statusrapporten. Det är när den verksamhet som omfattas av statusrapporten helt läggs ned som skyldigheten att återställa kan komma i fråga.

Det är den som har bedrivit verksamheten senast i tiden före det att verksamheten upphör som ska återställa området. Om den som är ansvarig enligt denna bestämmelse inte kan vidta återställandeåtgärder, t.ex. till följd av konkurs, kan ansvar utkrävas av tidigare verksamhetsutövare med stöd av övriga regler i 10 kap.

Enligt första stycket *första punkten* uppkommer skyldigheten att återställa enligt denna paragraf när skillnaden mellan den aktuella föroreningsituationen och den föroreningsituation som anges i statusrapporten beror på en betydande förorening som är hänförlig till den verksamhet som har bedrivits efter det att statusrapporten upprättades. Med förorening avses detsamma som i kapitlets bestämmelser i övrigt. För att avgöra om det finns en betydande förorening kan verksamhetsutövaren göra mark- och grundvattenprovtagningar på de ställen där man misstänker att det kan finnas föroreningar. Exempelvis kan det vara befogat att undersöka en plats där man har hanterat och lagrat oljor, kemikalier, råvaror eller avfall. Andra platser som bör undersökas är exempelvis platser där förorenande processutrustning har varit placerad. Omständigheterna i det enskilda fallet blir avgörande för hur omfattande undersökningar som behöver göras.

Vid bedömningen av hur stor föroreningen behöver vara för att utlösa skyldigheten att återställa enligt denna paragraf, har den relativa ökningen av föroreningar jämfört med den föroreningsbelastning som anges i statusrapporten störst betydelse. Hänsyn bör även tas till de tillståndsvillkor som har gällt för verksamheten och de åtgärder för att förebygga föroreningar som vidtagits. Eftersom verksamhetsutövaren har en grundläggande skyldighet att se till att någon betydande förorening inte uppkommer och med hänsyn till att såväl miljöbalken som industriutsläppsdirektivet syftar till att föroreningar ska förebyggas och begränsas, bör den tröskel som utlöser återställandeskyldigheten inte ligga högt.

Av första stycket *andra punkten* följer att återställandeskyldigheten enligt denna paragraf bara gäller i den utsträckning som återställandet är tekniskt genomförbart.

Att en del av området inte kan återställas på grund av att återställandeåtgärderna inte är tekniskt genomförbara utesluter inte att området i övrigt måste återställas. Att det inte är tekniskt genomförbart att sanera området från ett visst förorenande ämne utesluter inte att området måste återställas i fråga om andra förorenande ämnen.

Om de åtgärder som planeras kan medföra ökad risk för spridning eller exponering av föroreningarna och denna risk inte bedöms som ringa, ska

åtgärderna anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 28 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Av *andra stycket* framgår att återställandeskyldigheten enligt denna paragraf inte innebär någon inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av 10 kap. De övriga bestämmelserna i 10 kap. kan alltså innebära att en åtgärd för avhjälpande av en föroreningsskada måste vidtas även om åtgärden inte kan krävas enligt denna paragraf.

Bestämmelsen behandlas ytterligare i avsnitt 6.4.

10 kap. 21 §

I *första stycket* görs språkliga moderniseringar i *första–tredje punkterna*.

Genom tillägget av en ny *femte punkt* i första stycket bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att upprätta en statusrapport som redovisar föroreningar i mark och grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivs. Med stöd av bemyndigandet kan de föreskrifter meddelas som behövs för att genomföra industriutsläppsdirektivets krav i fråga om statusrapporter – om vad de innebär och vad de ska innehålla, om när de ska upprättas och om vilka som ska upprätta dem. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.

21 kap. 1 §

Eftersom paragrafen är i 21 kap. tas hänvisningen till 21 kap. bort i *första stycket första punkten*. En språklig modernisering görs i *åttonde punkten*.

En ny *tionde punkt* tas in i första stycket. Den innebär att mål om krav på kostnadsansvar för fastighetsägare när avhjälpandeåtgärder har medfört värdeökning eller annan nytta enligt 10 kap. 9 § är stämningssak enligt miljöbalken. Detta får till följd att tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare kan föra talan om att få ta del av fastighetens värdeökning vid mark- och miljödomstol. Talan kan väckas genom ansökan om stämning vid den mark- och miljödomstol inom vars domkrets fastigheten är belägen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.

21 kap. 1 a §

En språklig modernisering görs i *första stycket första punkten*.

Första stycket *sjunde punkten* ändras för att återspegla att vissa omprövningar görs av länsstyrelsen eller kommunen. Sådana mål är inte ansökningsmål hos mark- och miljödomstolarna. Hänvisningen till prövning enligt bl.a. 24 kap. 8 § innebär att omprövningsreglerna omfattar även prövning av en verksamhetsutövars begäran om att ett tillstånd ska upphävas. Den nuvarande hänvisningen i fråga om omprövning enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet placeras i en separat punkt efter åttonde punkten som avser mål enligt den nämnda lagen.

I första stycket *åttonde punkten* anges den särskilda lagens SFS-nummer eftersom ändringarna medför att lagen nämns första gången här.

Första stycket *nionde punkten* motsvarar nuvarande sjunde punktens sista led.

22 kap. 1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla.

I *första stycket* görs ett tillägg i *andra punkten*. Tillägget gör det obligatoriskt att även ange de åtgärder för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till. Med ändringen genomförs industriutsläppsdirektivets artikel 12.1 h.

En ny *sjunde punkt* införs i första stycket. Den innebär att om verksamheten omfattas av en skyldighet att ha en upprättad statusrapport som beskriver föroreningssituationen i det område som verksamheten bedrivs eller avses att bedrivas på, ska statusrapporten finnas med i ansökan. Med bestämmelsen genomförs industriutsläppsdirektivets artikel 12.1 e. Den nuvarande sjunde punkten placeras i *åttonde punkten*.

Ändringarna behandlas närmare i avsnitt 6.7.

I övrigt görs i paragrafen språkliga moderniseringar och följdändringar till de nu beskrivna ändringarna.

22 kap. 1 c §

Bestämmelsen är ny. Den återspeglar att innehållet i en ansökan om ändringstillstånd ska ta sin utgångspunkt i det gällande tillståndet. Ändringen prövas nämligen mot bakgrund av detta tillstånd. De uppgifter som anges i 1 § första stycket 1–8 behöver endast ingå i en ansökan om ändringstillstånd i den utsträckning som uppgifterna skiljer sig från vad som redovisats i samband med det gällande tillståndet.

22 kap. 25 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en dom som innebär att tillstånd ges till en miljöfarlig verksamhet ska innehålla.

Första stycket sjätte punktens nuvarande lydelse avser dels villkor om försiktighetsmått som rör utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik, dels övriga villkor som behövs för att förhindra skada eller olägenhet för omgivningen. Ett tillägg görs som medför att punkten delas upp på så sätt att krav på villkor som specifikt avser utsläpp, begränsningsvärden eller bästa möjliga teknik placeras i sjätte punkten. Kravet på övriga villkor placeras i en separat punkt efter punkterna 7–11 som också handlar om villkor i olika specifika avseenden till skydd för miljön.

Tillägget placeras i *sjätte punkten delpunkten a*. Med stöd av 9 kap. 5 § har regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om försiktighetsmått. De krav på försiktighetsmått som industriutsläppsdirektivet innebär kommer i stor utsträckning att genomföras med föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av 9 kap. 5 §. Direktivets krav kommer bl.a. till uttryck i slutsatser om bästa tillgängliga teknik, s.k. BAT-slutsatser, som antas enligt ett särskilt förfarande. Direktivet innebär också att det ibland är nödvändigt att ta hänsyn till innehållet i referensdokument om bästa

tillgängliga teknik som har antagits enligt det tidigare IPPC-direktivet. Kraven i BAT-slutsatserna och de äldre referensdokumenten är i olika omfattning utformade så att det inte är möjligt att tillämpa dem på en specifik verksamhet utan att de anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. De föreskrifter som regeringen meddelar för att genomföra BAT-slutsatserna och de äldre referensdokumenten kommer därför också i viss utsträckning att behöva anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. För att genomföra industriutsläppsdirektivet blir det i sådana situationer nödvändigt att anpassa kraven med villkor i tillstånden. Regeringen har möjlighet att i sina föreskrifter om försiktighetsmått ange i vilken utsträckning de förutsätter en anpassning till förhållandena i det enskilda fallet för att bli rättsligt bindande för den enskilde verksamhetsutövaren. Det tillägg som görs med delpunkten a innebär att tillståndet ska innehålla de villkor som följer av att vissa föreskrifter om försiktighetsmått medger eller förutsätter att en anpassning sker till förhållandena i det enskilda fallet. Det blir alltså domstolens uppgift att se till att den nödvändiga anpassningen görs och kommer till uttryck som villkor i domen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.9.

Sjätte punkten delpunkten b motsvarar innehållet i nuvarande sjätte punkten första ledet, dvs. ett krav på att domen ska innehålla de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar.

Den nya *tolfte punkten* motsvarar innehållet i nuvarande sjätte punkten andra ledet, dvs. ett krav på att domen ska innehålla de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen. Denna nya punkt medför att nuvarande *tolfte–fjortonde* punkterna får ny numrering, dvs. *trettonde–femtonde* punkterna.

I övrigt görs språkliga moderniseringar i paragrafen.

22 kap. 25 b §

Paragrafen reglerar vad ett tillstånd till förbränning av avfall ska innehålla utöver det som följer av 22 kap. 25 §.

I paragrafen införs en ny *fjärde punkt*. För att genomföra industriutsläppsdirektivet behöver vissa begränsningsvärden för utsläpp beräknas enligt särskilda beräkningsmetoder. Vilka utsläpp och metoder som detta gäller kommer att framgå av föreskrifter om försiktighetsmått som meddelas med stöd av 9 kap. 5 §. Resultatet av beräkningsmetoderna, dvs. de begränsningsvärden som ska gälla för en viss anläggning, behöver komma till uttryck som villkor i tillståndet för verksamheten. Den nya fjärde punkten innebär att det blir domstolens uppgift att se till att rätt begränsningsvärden anges i domen.

Nuvarande fjärde och femte punkterna placeras efter den nya fjärde punkten, dvs. som *femte och sjätte punkterna*.

22 kap. 25 f §

Bestämmelsen är ny. I industriutsläppsdirektivets kapitel III finns bestämmelser om förbränningsanläggningar. Bestämmelserna i kapitlet ska enligt artikel 28 endast tillämpas på förbränningsanläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på 50 megawatt eller mer, oavsett vilket bränsle som används. Av artikel 37 följer att medlemsstaterna ska

säkerställa att det av tillstånden för sådana förbränningsanläggningar som omfattas av kapitel III framgår vilka förfaranden som ska följas om reningsutrustningen fungerar dåligt eller havererar.

Tillstånden för den aktuella typen av förbränningsanläggningar prövas av mark- och miljödomstol. Artikel 37 genomförs med denna paragraf. Den gäller utöver de krav på en tillståndsdoms innehåll som framgår av 22 kap. 25–25 e §§.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.8.

24 kap. 1 §

Genom tillägg i första stycket för föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § kan föreskrifter på jordbrukets område bryta tillståndets rättskraft.

Enligt övergångsbestämmelsen till lagen gäller att i fråga om föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 10 § före den 7 januari 2013 gäller 24 kap. 1 § i sin äldre lydelse.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

24 kap. 8 §

Paragrafen ger under angivna förutsättningar möjlighet för tillståndsmyndigheten att efter ansökan av tillståndshavaren upphäva tillstånd eller upphäva och ändra villkor.

Bestämmelsen i *första punkten* är ny. Enligt den får tillståndsmyndigheten helt eller delvis upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om tillståndsplikten har upphört. Tillståndet får också upphävas efter ansökan av tillståndshavaren om verksamheten slutligt har upphört. För att kunna upphäva tillståndet krävs i båda fallen att en anmälan har gjorts till tillsynsmyndigheten. Om verksamheten är anmäld såsom anmälningspliktig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 §, är den anmälan naturligtvis tillräcklig för att anmälningskravet i denna paragraf ska anses uppfyllt. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.

Andra punkten motsvarar paragrafens nuvarande innehåll men med språkliga ändringar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I fråga om föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 10 § före den 7 januari 2013 gäller 24 kap. 1 § i sin äldre lydelse.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 12.

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 1

Prop. 2012/13:35
Bilaga 2

Naturvårdsverkets lagförslag

22 kap.

25 b §

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,

2. en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas,

3. i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

4. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, *och*

5. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

4. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden,

5. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet,

6. uppgift om placering av provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid kontroll av utsläpp, *och*

7. uppgift om de utsläppsgränsvärden (K) som ska fastställas i enlighet med 23§ och bilaga 2, förordning (XX) om avfallsförbränning.

25 x §

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet som innefattar förbränningsanläggning med mer än 50 MW tillförd installerad effekt ska dessutom alltid innehålla

1. uppgift om de förfaranden som ska följas vid driftstörning i reningsutrustningen,

2. uppgift om placering av provtagnings- och mätpunkter som ska användas vid kontroll av utsläpp.

Förteckning över remissinstanserna för SOU 2011:86 och Naturvårdsverkets lagförslag

Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Riksrevisionen, Regelrådet, Svea hovrätt – Mark- och miljööverdomstolen, Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Växjö tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Östersunds tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Umeå tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Domstolsverket, Generalläkaren, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Boverket, Lantmäteriet, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Uppsala universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Trafikverket, Luftfartsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, Riksantikvarieämbetet, Sveriges kommuner och landsting, Huddinge kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Ljungby kommun, Kalmar kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Eslövs kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Skövde kommun, Uddevalla kommun, Karlstads kommun, Karlskoga kommun, Sala kommun, Falu kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Östersunds kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Piteå kommun, Jokkmokks kommun, Luleå kommun, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutz' Advokatbyrå AB, Aspect, Avfall Sverige, Branschförening för industriell och institutionell hygien, Cementa AB, Enviloop AB, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, Föreningen foder och spannmål, Företagarna, Golder Associates, Grafiska företagens förbund, Jernkontoret, Kemisk-tekniska leverantörsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, LRF skogsägarna, Läkemedelsindustriföreningen, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Miljöförbundet Jordens vänner, Näringslivets regelnämnd, Plast- och kemiföretagen, Pöry Sweden AB, Skogsindustrierna,

SveMin, Svensk energi, Svensk fjärrvärme, Svensk fågel, Svensk handel, Svensk vindkraftförening, Svensk ytbehandlings förening, Svenska bioenergiföreningen, Svenska gjuteriföreningen, Svenska intresseföreningen för luftlaboratorier, Svenska kalkföreningen, Svenska kraftnät, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska petroleum och biodrivmedel institutet, Svenska träskyddsföreningen, Svenska ägg, Svenskt näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges energiföreningars riksorganisation, Sveriges fog och limleverantörers förening, Sveriges färgfabrikanter förening, Sveriges tvätteriförbund, SWECO AB, SWEDAC, Teknikföretagen, Trä & möbelföretagen, Världsnaturfonden i Sverige, WSP Sverige AB, ÅF, Återvinningsindustrierna

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 9 kap. 5 § och 29 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

5 §

För att skydda människors hälsa eller miljön får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, också i andra fall än som avses i 4 § i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om det finns särskilda skäl, får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs, får regeringen meddela föreskrifter om sådana försiktighetsmått som går utöver vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller andra internationella åtaganden.

Regeringen får meddela föreskrifter om att kommunerna får ge dispens från sådana föreskrifter som avses i första och andra styckena. Regeringen får också meddela föreskrifter om förfarandet i ärenden om sådana dispenser.

Lydelse enligt prop. 2011/12:59

Föreslagen lydelse

29 kap.

4 §

För *otillåten miljöverksamhet* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 § fjärde stycket om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om föreskrifter för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

k) bestämmelsen i 14 kap. 4 § om införsel från ett land utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel,

l) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

m) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller

n) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel, eller

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006 eller förordning (EG) nr 1107/2009 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

För otillåten miljöverksamhet döms även den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av ett tillstånd eller ett beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006 eller förordning (EG) nr 1107/2009 och med uppsåt eller

av grov oaktsamhet genom handling eller genom att låta bli att handla åsidosätter vad som gäller för verksamheten eller åtgärden.

Prop. 2012/13:35
Bilaga 5

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

Förteckning över remissinstanserna för promemorian

Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Riksrevisionen, Regelrådet, Svea hovrätt – Mark- och miljööverdomstolen, Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Växjö tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Östersunds tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Umeå tingsrätt – Mark- och miljödomstolen, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Generalläkaren, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Boverket, Lantmäteriet, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Uppsala universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Trafikverket, Luftfartsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Swedavia, Transportstyrelsen, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, Riksantikvarieämbetet, Sveriges kommuner och landsting, Huddinge kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Ljungby kommun, Kalmar kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Eslövs kommun, Kristianstads kommun, Malmö kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Skövde kommun, Uddevalla kommun, Karlstads kommun, Karlskoga kommun, Sala kommun, Falu kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Östersunds kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Piteå kommun, Jokkmokks kommun, Luleå kommun, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutz' Advokatbyrå AB, Aspect, Avfall Sverige, Branschförening för industriell och institutionell hygien, Cementa AB, Enviloop AB, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå, Föreningen foder och spannmål, Företagarna, Golder Associates, Grafiska företagens förbund, Jernkontoret, Kemisk-tekniska leverantörsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Livsmedelsföretagen, LRF skogsägarna, Läkeemedelsindustriföreningen, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, Miljöförbundet Jordens vänner, Näringslivets regelnämnd, Plast- och kemiföretagen, Pöyry Sweden AB,

Skogsindustrierna, SveMin, Svensk energi, Svensk fjärrvärme, Svensk fågel, Svensk handel, Svensk vindkraftförening, Svensk ytbehandlings förening, Svenska bioenergiföreningen, Svenska gjuteriföreningen, Svenska intresseföreningen för luftlaboratorier, Svenska kalkföreningen, Svenska kraftnät, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska petroleum och biodrivmedel institutet, Svenska regionala flygplatsförbundet, Svenska träskyddsföreningen, Svenska ägg, Svenskt näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges energiföreningars riksorganisation, Sveriges fog och limleverantörers förening, Sveriges färgfabrikanters förening, Sveriges tvätteriförbund, SWECO AB, SWEDAC, Teknikföretagen, Trä & möbelföretagen, Världsnaturfonden i Sverige, WSP Sverige AB, ÅF, Återvinningsindustrierna, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten

Prop. 2012/13:35
Bilaga 6

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att nuvarande 9 kap. 6 a–6 d §§ ska betecknas 9 kap. 6 e–6 h §§,
dels att 9 kap. 6 §, 10 kap. 21 §, 21 kap. 1 och 1 a §§, 22 kap. 1, 25 och 25 b §§ och 24 kap. 1 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas sju nya paragrafer, 9 kap. 6 a–6 d §§, 10 kap. 5 a § och 22 kap. 1 c och 25 f §§, samt närmast före 10 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,

2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller

4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1–3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt.

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket, får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden.

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Prop. 2012/13:35
Bilaga 7

6 a §

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

6 b §

Den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

6 c §

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

6 d §

Regeringen får meddela föreskrifter om

- 1. skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden som avses i 6 a §, och*
- 2. ändring av en verksamhet som omfattas av ett tillstånd som avses i 6 b § eller som har upphört att vara tillståndspliktig men bedrivs med stöd av ett tillstånd enligt detta kapitel.*

Återställande när en verksamhet upphör

5 a §

Den som senast har bedrivit en verksamhet som omfattas av en statusrapport enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 § första stycket 5 ska, när verksamheten har upphört, återställa området där verksamheten har bedrivits till det skick området hade enligt statusrapporten, om

1. verksamheten har orsakat en betydande förorening i mark eller grundvatten i området, och

2. åtgärder för återställande är tekniskt genomförbara.

Första stycket innebär inte någon inskränkning av de skyldigheter som i övrigt följer av detta kapitel.

21 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka omständigheter som *särskilt skall beaktas* vid bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada,

2. vilka åtgärder för avhjälpande som *skall* vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada,

3. undantag från *bestämmelserna* om allvarliga miljöskador i 5 och 12–14 §§, *och*

4. utredningen i ärenden om miljöriskområden samt tillfälliga inskränkningar och andra villkor enligt 17 § i samband med prövning av sådana ärenden.

1. vilka omständigheter som *det ska tas särskild hänsyn till* vid bedömningen av vad som är en allvarlig miljöskada,

2. vilka åtgärder för avhjälpande som *ska* vidtas i händelse av en allvarlig miljöskada,

3. undantag från 5 och 12–14 §§ om allvarliga miljöskador,

4. utredningen i ärenden om miljöriskområden samt tillfälliga inskränkningar och andra villkor enligt 17 § i samband med prövning av sådana ärenden, *och*

5. skyldighet att upprätta en statusrapport som redovisar föreningarnas förekommer i mark- och grundvatten inom det område där en verksamhet bedrivs eller ska bedrivs.

- Föreskrifter om undantag enligt första stycket 3 får meddelas endast
1. i fråga om verksamheter eller åtgärder som med hänsyn till sin art eller omfattning typiskt sett
 - a) inte anses kunna orsaka en allvarlig miljöskada, eller
 - b) syftar till en godtagbar påverkan på miljön, om undantaget inte omfattar skador som orsakas av fel eller försummelse, eller
 2. i den mån som behövs för att kunna göra avvägningar mellan olika väsentliga allmänna intressen.

21 kap.

1 §

Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket, 1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,
2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen,
3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,
4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,
5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,
6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,
7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,
8. utdömande av vite *som har förelagts* med stöd av balken efter särskild ansökan av den myndighet som har *förelagt vitet* eller, om *vitet* har *förelagts* i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten, och 8. utdömande av vite *enligt ett föreläggande som har förenats med vite* med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har *beslutat vitesföreläggandet* eller, om *vitesföreläggandet* har *beslutats* i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,
9. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt vad som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europa-
9. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt vad som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europa-

parlamentets 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.

parlamentets 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, och
10. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §.

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

1 a §

Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt *vad som föreskrivits* med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ *samt enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och*

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt *föreskrifter som har meddelats* med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning enligt 11 kap. 22 §,

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ *som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,*

8. enligt 7 kap. 1 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Gäller ett ansökningsmål uteslutande en viss eller vissa sakägare och kan målet avgöras med bindande verkan endast mot *dess*a, får mark- och miljödomstolen, om sökanden medger det, *förordna* att *målet* ska behandlas enligt *vad* som enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet gäller för stämningssmål.

8. enligt 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

9. om omprövning enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstol får *besluta* att ett ansökningsmål *som gäller* uteslutande en viss eller vissa sakägare ska behandlas enligt *det* som gäller för stämningssmål enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet, om sökanden medger det och målet kan avgöras med bindande verkan endast mot *sakägarna*.

Prop. 2012/13:35
Bilaga 7

22 kap.

1 §

En ansökan i ett ansökningsmål *skall* vara skriftlig. Den *skall* innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energi-användning,

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. 4 och 6 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. *iakttas*,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och be-

En ansökan i ett ansökningsmål *ska* vara skriftlig. Den *ska* innehålla

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas *dels* för att förebygga uppkomsten av avfall, *dels för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,*

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. *följs*,

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och be-

gränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

gränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och

7. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

I mål om vattenverksamhet *skall* ansökan dessutom innehålla

I mål om vattenverksamhet *ska* ansökan dessutom innehålla

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och

2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Ytterligare bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall *skall* innehålla i mål om vattenverksamhet finns i 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns *ytterligare* bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall *ska* innehålla i mål om vattenverksamhet.

I c §

En ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § tredje stycket ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor samt de uppgifter enligt 1 § första stycket 1–8 som behövs för bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljön.

25 §

En dom som innebär att tillstånd *lämnas* till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

En dom som innebär att tillstånd *ges* till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet *skall* gälla

1. den tid som tillståndet *ska* gälla,

2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen *skall* ske,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen *ska* ske,

5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar *samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,*

7. de villkor som behövs avseende *hanteringen* i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

10. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

11. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

12. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

13. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

14. rättegångskostnader.

Avser tillståndet arbeten för vattenverksamhet, skall i domen anges den tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Den tid inom vilken igångsättandet av miljöfarlig verksamhet skall ha skett skall anges.

6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som

a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller

b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,

7. de villkor som behövs avseende *hantering* av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

12. *de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,*

13. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

14. den förlust av vatten eller annat som *en* tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

15. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att *fastställa* villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar *skall* innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt *en* tillsynsmyndighet att *besluta* villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i *ett* mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar *ska* innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

25 b §

En dom som omfattar tillstånd att bedriva verksamhet med förbränning av avfall ska dessutom alltid innehålla

1. uppgifter om förbränningsanläggningens totala kapacitet för förbränning av avfall,

2. en förteckning över de mängder av olika kategorier av farligt avfall som får förbrännas,

3. i fråga om det farliga avfall som får förbrännas, villkor om avfallets minsta och högsta flöde, lägsta och högsta värmevärde samt maximala innehåll av föroreningar,

4. villkor om begränsningsvärdet för utsläpp som enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 5 § ska beräknas på ett visst sätt,

4. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, och

5. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

5. villkor om den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden, och

6. i fråga om tillstånd som omfattar energiåtervinning, villkor om att energiåtervinningen ska ske med hög energieffektivitet.

25 f §

En dom som omfattar tillstånd till en förbränningsanläggning med en tillförd installerad effekt på minst 50 megawatt ska innehålla uppgift om de förfaranden som ska följas vid driftstörning i reningsutrustningen.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattnings som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, *till följd av* 7 kap. 20 *eller* 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § *eller* 12 kap. 10 § denna balk eller *till följd av* 2 kap. 10 § *eller* 7 kap. 13, 14, 15, 16 *eller* 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

8 §

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten *upphäva eller ändra andra bestämmelser*

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten *besluta att*

och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än som avser storleken av ersättningens belopp. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

1. upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och

a) tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller

b) verksamheten slutligt har upphört, eller

2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

1. Denna lag träder i kraft den 7 januari 2013.

2. I fråga om föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 10 § före den 1 januari 2013 gäller 24 kap. 1 § i sin äldre lydelse.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-10-11

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson samt justitieråden Per Virdesten och Margit Knutsson.

Nya regler för industriutsläpp

Enligt en lagrådsremiss den 4 oktober 2012 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Karin Sparrman.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

21 kap. 1 §

Enligt förslaget ska mark- och miljödomstol som första instans pröva mål om kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 § miljöbalken. Sådana mål handläggs nu i första instans av tingsrätt. Ett mål som är anhängigt i tingsrätt när lagändringen träder i kraft torde enligt 10 kap. 15 § rättegångsbalken även därefter komma att handläggas i tingsrätten med överklagande till hovrätt. Frågan bör beröras i propositionen.

21 kap. 1 a §

Andra stycket har enligt författningskommentaren moderniserats språkligt. Enligt Lagrådets mening skulle bestämmelsen vinna i tydlighet om den nuvarande lydelsen behålls. En anpassning till rådande språkbruk kan uppnås genom att ersätta ”förordna att målet ska behandlas enligt vad som” med ”besluta att målet ska behandlas enligt det som”. Ett alternativ kan vara att använda den föreslagna formuleringen av paragrafen men ersätta sista ordet, ”sakägarna”, med ”dessa sakägare”.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 oktober 2012

Närvarande: Statsrådet Bildt, ordförande, och statsråden Ask, Larsson, Erlandsson, Carlsson, Borg, Adelson Liljeroth, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Hatt, Ek, Lööf, Enström

Föredragande: statsrådet Ek

Regeringen beslutar proposition 2012/13:35 Nya regler för industriutsläpp

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om ändring i miljöbalken	9 kap. 6 §, 9 kap. 6 d § 10 kap. 21 §	32010L0075
