



Direktiv om industriutsläpp (IPPC-direktivet)

Miljödepartementet

2008-09-18

Dokumentbeteckning

KOM(2007) 844 slutlig

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

(Omarbetning)

Sammanfattning

Såväl svenska myndigheter som svensk industri är i huvudsak nöjda med det nuvarande IPPC-direktivet. Den flexibilitet som finns i direktivet gör att direktivet fungerar väl i den praktiska tillämpningen. Problemet är att direktivet och de krav på bästa tillgängliga teknik, BAT, som följer av direktivet inte har genomförts i alla medlemsländer. Beträffande förslaget till nytt direktiv är det viktigt att det bidrar till administrativa förenklingar. Regeringen anser att en särskilt viktig fråga är synen på de s.k. referensdokumenten om bästa tillgängliga teknik, deras status och beslutsordning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

IPPC-direktivet (Integrated Pollution Prevention and Control) trädde i kraft den 30 oktober år 1996. Direktivets beteckning är 2008/1/EG. Det infördes med syftet att säkerställa att det för de industri- och förbränningsanläggningar som faller under direktivet sker en samordnad tillståndsprövning där att olika typer av miljöeffekter beaktas och att tillståndsgivningen sker utifrån vad som kan åstadkommas med användning av bästa tillgängliga teknik.

Drygt 52 000 anläggningar inom EU faller under IPPC-direktivet. Av dessa finns drygt 1 000 i Sverige.

2008/09:FPM2

Enligt artikel 5.1 i IPPC-direktivet ska medlemsländerna se till att alla anläggningar senast den 30 oktober 2007 bedrivs enligt kraven i direktivet. För att genomföra artikel 5.1 har regeringen beslutat förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter.

En viktig del av regelverket är de dokument som benämns BREF. BREF står för "BAT Reference document". I dessa redovisas rekommendationer om BAT. I dokumenten anges de högst utsläppsnivåer som anses motsvara bästa tillgängliga teknik, BAT associated emission levels, BATAEL. Dokumenten publiceras av Kommissionen och är inte bindande eftersom de vare sig antas genom medbestämmande eller av en teknisk kommitté.

Inom EU stod IPPC-anläggningarna år 2005 för ca 80 procent av utsläppen av svaveldioxid, 50 procent av utsläppen av flyktiga organiska ämnen, VOC, 50 procent av utsläppen av koldioxid och 35 procent av utsläppen av kväveoxider. Förhållandet är ganska likartat i Sverige, andelen av utsläppen av koldioxid och VOC är dock något lägre. Direktivet har därför viktiga kopplingar till de direktiv som rör luftkvaliteten samt nationella utsläppstak för luftföroreningar.

Utsläppen till luft från IPPC-anläggningarna inom EU är betydligt högre än de mål som finns i den tematiska strategin för luftföroreningar. Ytterligare minskningar av utsläppen från IPPC-anläggningar inom EU är viktiga för att förverkliga de positiva hälso- och miljöeffekter som målen i strategin syftar till. För att nå målen i strategin till år 2020 måste utsläppen från IPPC-anläggningar inom EU minska med 20-35 procent vad gäller svaveldioxid, kväveoxider och VOC.

Kommissionen inledde i början av år 2006 en översyn av direktiv som rör industriella verksamheter. Förutom IPPC-direktivet ingick tre direktiv som berör Sverige i översynen: direktivet om stora förbränningsanläggningar (LCP-direktivet), direktivet om avfallsförbränning (WID) och direktivet om utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC-direktivet). Dessutom ingick tre direktiv om tillverkning av titandioxid. Sådan industri finns dock inte i Sverige.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen har funnit att bristerna i det nuvarande direktivet gör det svårt att nå de mål som ställs upp i EU:s strategi för hållbar utveckling och i de tematiska strategierna. Bristerna kan också leda till en snedvridning av konkurrensen på grund av stora skillnader i miljökrav och även ge onödiga administrativa bördor.

Kommissionens ambition med förslaget är att lösa de största problem som identifierats, nämligen:

- brister i medlemsländers lagstiftning,
- brister i införandet av BAT,
- brister i medlemsstaternas tillsyn, och
- bristande sammanhang mellan olika delar av nuvarande EG-regler.

I syfte att utforma ett kostnadseffektivt åtgärds paket för att lösa problemen har kommissionen föreslagit ett samlat direktiv som genom en omarbetning kombinerar IPPC-direktivet och de sex sektorsspecifika direktiven. Den juridiska formen ”omarbeting” (recast) innebär att kommissionen har bedömt att vissa ändringar endast är av redaktionell karaktär. På dessa ändringar finns endast ett begränsat utrymme att komma med synpunkter.

Några av de mer betydande konkreta ändringar av lagstiftningen som föreslås av kommissionen anges nedan.

Utvidgning och förtydligande av direktivets tillämpningsområde

Kommissionen föreslår att gränsen för vilka förbränningsanläggningar som ska ingå sänks från 50 till 20 MW. Sverige har i dag 20 MW som gräns för tillståndsplikt och hade tidigare 10 MW.

Kommissionen föreslår också att träimpregneringsanläggningar över en viss nivå ska omfattas av direktivet. Dessa finns i dag inte på listan över anläggningar som ska tillståndsprövas i Sverige. Detsamma gäller tillverkning av spånskivor som nu föreslås omfattas av direktivet.

Vidare föreslås att vissa avfallsverksamheter ska inkluderas i direktivet. För svensk del innebär detta ingen stor skillnad då de aktuella verksamheterna så gott som uteslutande är en del av en annan verksamhet som redan är tillståndspliktig.

Det kan slutligen nämnas att kommissionen inte kommer med något förslag till regler för handel med svavel- och kväveoxider inom ramen för IPPC. Det är enligt kommissionen nödvändigt att ytterligare studera hur ett sådant system skulle kunna se ut.

Minimikrav för de sektorer som omfattas av det nuvarande IPPC-direktivet

För alla de sektorer som inte i dag har egna direktiv innebär förslaget att minimikrav på utsläppsvillkor införs som är lika med de högre nivåerna (de minst ambitiösa) i de span för BAT som anges i BREF.

Det finns i dag drygt 30 BREF. Vissa industrisektorer, som kemisk industri, är så komplexa att det är mycket svårt att fastställa BAT-värden generellt. I andra sektorer har man inte kunnat nå full enighet. Det finns även BREF där man överhuvudtaget inte kunnat komma till en gemensam ståndpunkt. Noteras bör vidare att BREF-arna inte täcker alla aspekter, t.ex. är energiaspekterna ofta begränsat belysta.

Kommissionen föreslår att en bedömning av behovet av nya utsläppsvillkor ska alltid göras inom fyra år efter det att en ny BREF publicerats.

I dag godkänns och publiceras BREF av kommissionen. Ingen ändring föreslås. Det är oklart hur utsläppsvärden i nya BREF, godkända av kommissionen, ska införas som ändringar i sektorsdirektiven.

Skärpta utsläppskrav i direktivet för stora förbränningsanläggningar.

Kommissionen föreslår att utsläppskraven skärps till att ungefär motsvara de övre värdena i BREFs BAT-intervall. Detta medför en relativt kraftig skärpning av kraven på äldre anläggningar och skulle innebära en avsevärd minskning av svavel- och kväveoxidutsläppen i Europa.

Bestämmelser som syftar till bättre tillsyn och till förenklingar och förtydliganden i tillståndsgivning, kontroll och rapportering.

Kommissionen föreslår bestämmelser om bättre tillsyn. Förslaget innebär att en samordning sker med Europaparlamentets och rådets rekommendation om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (Tillsynsrekommendationen) varvid IPPC-direktivets tillsynsinriktade bestämmelser ska fokusera på sakfrågor under IPPC medan Tillsynsrekommendationen ska fungera som en ramverk. Vidare föreslås förenklingar och förtydliganden av vissa bestämmelser om tillstånd, kontroll och rapportering.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De rättsakter som påverkas har införts i svensk lagstiftning på följande sätt:

Direktiv	Rekommendation	Infört huvudsakligen genom
IPPC (2008/1/EG, f.d. 1996/61/EG)		Miljöbalken, förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Stora förbränningsanläggningar (2001/80/EG)		Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:26) om utsläpp till luft av svaveldioxid, kväveoxider och stoft från förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på 50 MW eller mer
Avfallsförbränning (2000/76/EG)		Förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning,, Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:28) om avfallsförbränning
VOC (1999/13/EG)		Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:11) om begränsning av

flyktiga organiska föreningar
försakade av användning av
organiska lösningsmedel i vissa
verksamheter och anläggningar

Avfall från TiO ₂ -industrin (1978/176/EEG)	Avfallsförordningen (2001:1063)
Kontroll av TiO ₂ -industrin (1982/883/EEG)	Avfallsförordningen (2001:1063)
Eliminera avfall från TiO ₂ -industrin (1992/112/EEG)	Avfallsförordningen (2001:1063)
Rekommendation om minimikriterier för miljötillsyn (2001/331/EG)	Miljöbalken, förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Sverige har ingen tillverkning av titandioxid (TiO₂) varför vi inte är berörda av dessa delar av förslagen. Förslagen i övrigt behöver införas som ändringar i miljöbalken samt i förordningar och föreskrifter. Ändringarna i miljöbalken kan bli betydande både i sak och till omfattning. Ändringen i Naturvårdsverkets föreskrifter, NFS 2002:26; är stor i sak men inte så omfattande textmässigt. Erforderliga ändringar i regelverket om avfallsförbränning och VOC-direktivet är inte så omfattande.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Hälsa, miljö och konkurrenskraft

I Kommissionens konsekvensanalys bedöms vinsterna på EU-nivå för hälsa och miljö med ett bättre införande av BAT vida överskrida verksamhetsutövarnas kostnader för åtgärderna. Speciellt framhålls värdet av striktare krav på förbränningsanläggningar.

De totala utsläppen i EU27 beräknas år 2020 uppgå till ca 4 miljoner ton svaveldioxid och 7 miljoner ton kväveoxider med nuvarande lagstiftning. Förbränningsanläggningar, inklusive industrins förbränning, bedöms stå för ca 70 procent av dessa svaveldioxidutsläpp och ca 40 procent av kväveoxidutsläppen.

Ett införande av de föreslagna, skärpta kraven för stora förbränningsanläggningar innebär stora minskningar av utsläppen från industriell förbränning. Nyttan i form av minskade hälsoeffekter har beräknats till flera gånger den beräknade kostnaden. Då har således ändå inte nyttan för miljön inräknats, t.ex. nyttan av minskad försurning och övergödning. Sverige är som nettomottagare av luftföroreningar starkt intresserat av att utsläppen minskar generellt i Europa.

För övriga sektorer är kommissionens underlag för förslaget i huvudsak konsultrapporter där en generell bedömning görs att införandet av IPPC (och

därmed BAT) inte påverkat konkurrenskraften för företagen. Någon helhetsbedömning av påverkan på utsläpp med införande av krav motsvarande BAT-nivåerna i BREF har inte gjorts och skulle sannolikt också vara svår att göra. Kommissionen har dock observerat att i de beslut man studerat för enskilda anläggningar är i många fall villkoren för utsläpp mindre strikta än de utsläppsnivåer motsvarande BAT som finns i relevant BREF.

Administration och kontroll

Kommissionen förutser ingen signifikant påverkan av förslaget på industrins konkurrenskraft men en utjämning av kraven mellan olika delar av unionen.

Kraven på kontroll och uppföljning kommer enligt kommissionen att bidra till ett korrekt införande av lagstiftningen. Samtidigt innebär det en ökad administrativ kostnad inom EU som till sin huvuddel får bäras av myndigheterna i medlemsstaterna. I direktivet införs bestämmelser t.ex. om kontroll och rapportering med kostnader även för verksamhetsutövare. Kostnadernas storlek beror på hur bestämmelserna blir utformade i detalj. Ökade krav på omprövning kommer dock innebära ökade kostnader för myndigheter, domstolar och verksamhetsutövare.

En utökning av tillämpningsområdet för direktivet bedöms på EU-nivå innebära ökade årliga administrativa kostnader på ca 20 miljoner Euro per år vardera för myndigheter och verksamhetsutövare.

Det finns enligt kommissionens bedömning potential i flera medlemsstater att minska de administrativa kostnaderna genom samordnad prövning. Detta innebär att de olika kraven på verksamhetsutövarna beaktas i ett sammanhang. Så sker redan i Sverige.

Kommissionen bedömer att det finns potential att genom utbyte av erfarenheter mellan medlemsstater finna administrativa besparingar på mellan 150 och 300 miljoner Euro per år på EU-nivå för myndigheter och verksamhetsutövare sammantaget. Sådana eventuella besparingar skulle således vara större än de ökade kostnaderna enligt ovan.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att en övergripande svensk strävan med hög prioritet ska vara att begränsa och om möjligt minska den administrativa belastningen på såväl företag som myndigheter. Kostnader för företag och myndigheter som uppkommer på grund av förslaget ska vägas mot nyttan för miljöarbetet.

Regeringen anser att det är positivt att vissa begrepp i EU-direktiven kan samordnas och att brister i överensstämmelse mellan olika direktiv kan tas bort.

Regeringen stödjer förslaget att tillämpningsområdet för förbränningsanläggningar utökas med sådana som ligger mellan 20 och 50 MW. Förslaget innebär för svenskt vidkommande ingen förändring vad gäller kraven på provning eftersom dessa anläggningar redan är tillståndspliktiga vid 20 MW.

Regeringens anser att det är viktigt att det även i framtiden ska vara möjligt att genomföra en samordnad, individuell provning av alla aspekter. Kommissionens förslag innebär att de övre utsläppsnivåer som motsvarar BAT enligt BREF i praktiken blir bindande gränsvärden. Någon ingående analys av kostnaden och nyttan av förslaget har inte gjorts.

En principiell synpunkt mot förslaget är, enligt regeringens uppfattning, att BREFs legala status ändras i efterhand eftersom det i dag uttryckligen står i BREF att de angivna BAT-värdena inte ska ses som villkorsvärden.

Regeringen är tveksam till att kommissionen ska få besluta om BREF om dessa dokument får en legalt bindande status. Frågan är horisontell och gäller de olika parternas kompetens samtidigt som det finns praktiska aspekter.

Regeringen anser att det är viktigt att verka för att en omprövning av gällande villkor, efter antagandet av en ny BREF eller ändring i en befintlig, inte ska krävas om det inte är kostnadseffektivt eller om nyttan är liten.

Regeringen är positiv till kommissionen förslag till skärpningar av högsta tillåtna utsläpp av svavel- och kväveoxider i direktivet för stora förbränningsanläggningar, LCP-direktivet, från och med den 1 januari 2016. För Sverige är dessa skärpningar viktiga då de minskar långdistanstransporterna av föroreningar, vilket bidrar till att nå miljö-kvalitetsmålen *Frisk luft* och *Bara naturlig försurning*. Svenska anläggningar uppfyller redan i dag i allt väsentligt de skärpta kraven för befintliga anläggningar. Eventuell påverkan för svenska företag och kommuner kommer dock analyseras vidare.

Regeringen anser att det är positivt med de tillsynsinriktade bestämmelserna i förslaget eftersom kraven i det nuvarande direktivet ger stort utrymme för nationell tolkning av kraven på tillsyn och rapportering av efterlevnad.

Regeringen kan acceptera att det bildas en teknisk kommitté, men anser att de punkter där kommissionen vill ha ett kommittéförfarande bör studeras ytterligare eftersom kommittéförfaranden kan innebära mycket arbete och kravnivån kan påverkas. Helst ska punkterna i direktivet vara så klara att behovet av kommittéförfarande blir begränsat.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

Förslaget remissbehandlas för närvarande. Därutöver avser Miljödepartementet att genomföra möten med berörda intressenter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 175 i EG-fördraget. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 251.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen motiverar överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen med att redan den nuvarande lagstiftningen fastställer miniminormer för industriutsläpp i hela gemenskapen. Denna princip kvarstår i förslaget. De flesta industriutsläpp (exempelvis till luft eller vatten) har dessutom en gränsöverskridande karaktär. Alla medlemsstater måste därför vidta åtgärder för att minska riskerna för befolkningen och miljön i alla medlemsstater.

Kommissionen anser att medlemsstater inte kan lösa problemen nationellt, utan att det krävs samlade åtgärder på EU-nivå. Förslaget är inriktat på att förenkla den nuvarande lagstiftningen och skärpa vissa bestämmelser för att förbättra medlemsstaternas genomförande och gemenskapens möjligheter att genomdriva lagstiftningen. Förslaget säkerställer miniminormer för skydd av EU:s miljö och medborgare men överlåter åt medlemsstaternas behöriga myndigheter att fastställa medlen för genomförande, tillämpning och efterlevnad. Förslaget överensstämmer därför enligt kommissionen med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen då förslaget innebär att man omarbetar och förenklar befintliga direktiv och fastställer mål men samtidigt överlåter åt medlemsstaterna att utforma genomförandet i detalj.

Förslaget innebär att det införs mer specifika bestämmelser om tillämpning, efterlevnad och omprövning av tillstånd men ger enligt Kommissionen medlemsstaternas myndigheter tillräcklig flexibilitet att fastställa de sätt som är mest kostnadseffektiva för att nå målen med lagstiftningen.

Förslaget innebär enligt kommissionen dessutom att lagstiftningens tillämpningsområde förtydligas så att de nuvarande inkonsekventa och icke-harmoniserade tolkningarna i olika medlemsstater kan undvikas. Enligt förslaget kommer lagstiftningen att utvidgas med ett mindre antal nya branscher. Detta är grundat på en noggrann konsekvensanalys på EU-nivå som visar att denna utvidgning är nödvändig, ger ett mervärde och är proportionell.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådets behandling av förslaget inleds under våren 2008. Den första läsningen i Parlamentet och en politisk överenskommelse i Rådet bör kunna nås runt senast våren 2009. Senast 2010 bör en slutlig överenskommelse kunna nås. Utgående från denna tidpunkt skulle direktivet vara infört i medlemsstaternas lagstiftning år 2012 och gälla för befintliga anläggningar från år 2014. För förbränningsanläggningar gäller, förutsatt tidsschema enligt ovan, de nya kraven från år 2016.