

Motion till riksdagen 2012/13: MJ3

**av Helena Leander och Kew Nordqvist (MP)
med anledning av prop. 2012/13:35**

Nya regler för industriutsläpp

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör låta utreda och återkomma till riksdagen med en samlad lösning på problemen kring rättskraft och uppgradering av föråldrade tillstånd.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kravet på statusrapport bör träffa alla verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet utan möjlighet till undantag.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör låta utreda behovet av regler för att säkra finansieringen av återställande.
4. Riksdagen beslutar att 16 kap. 13 § första stycket miljöbalken (1998:808) fram till punktsatserna ändras genom att orden ”10 kap.” ersätts med orden ”denna balk”, i enlighet med vad som anförs i motionen.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Naturvårdsverket aktivt bör driva på för strängare BAT-slutsatser och att synpunkter från miljöorganisationer och forskare bör komma in i processen.

Motivering

Denna proposition handlar om införlivande av EU:s industriutsläppsdirektiv (IED) i svensk rätt. Direktivet berör vilka krav som ska ställas på miljötillstånd för vissa typer av industrianläggningar, både nya tillstånd och gällande tillstånd. Större delen av direktivet ska införlivas senast den 7 januari 2013.

Fel! Okänt namn

Ett havererat system för uppgradering av föråldrade tillstånd

Som regeringen beskriver i propositionen ger ett miljötillstånd en förmån åt verksamhetsutövaren. Det ger t.ex. skydd från nya krav och det innebär, som regeringen påpekar, att miljöbalkens hänsynsregler inte behöver följas i vidare mån än som följer av tillståndet.

Samtidigt finns ett samhällsintresse av att tillstånd kan uppgraderas. Det kan t.ex. vara på grund av ny kunskap om ett ämne som släpps ut, en annan samhällsvärdering av miljöskydd, ny teknik som minskar utsläpp. Som Industriutsläppsutredningen (SOU 2011:86, s. 243) påpekar ”bör en modern miljölagstiftning ge utrymme för krav på att tillståndet följer teknikutvecklingen på miljöområdet”.

Det finns olika modeller för att åstadkomma en uppgradering. En modell är tidsbegränsade tillstånd som måste förnyas efter viss tid. Denna modell har normalt inte använts i Sverige, då den anses trubbig och dåligt anpassad till näringslivets villkor, t.ex. investeringscykeln. En annan modell går ut på att tillstånd omprövas på initiativ av myndigheterna. Denna modell finns i Sverige, men har inte använts särskilt mycket i praktiken (se nedan). En tredje modell går ut på att tillstånd ses över i samband med större investeringar. Denna modell anses bättre inte minst för näringslivet, eftersom det blir smidigare att göra ändringar i rätt skede av investeringscykeln. Denna modell har använts i Sverige: pågående verksamheter ska under vissa förutsättningar tillståndsprövas på nytt i samband med tillståndspliktiga ändringar. Ytterligare en annan modell, som regeringen nu föreslår, är att tillståndsvillkor ses över i inom fyra år efter att det kommit nya dokument om ”bästa tillgängliga teknik” från EU.

Som Industriutsläppsutredningen (s. 240) påpekar har det svenska systemet för uppgradering av gamla tillstånd fallerat. Ett uttryck för detta är att Sverige fälldes i EU-domstolen i mars 2012 för att vi inte hade uppgraderat tillstånd på det sätt som EU:s IPPC-direktiv föreskriver skulle ha skett senast 2007 (mål C-607/10, 2012-03-29).

Utredningen anger att det från myndighetshåll har framförts att det är alltför resurskrävande för myndigheterna att initiera en omprövning. I samband med proposition 2004/05:129 (s. 65) poängterade den dåvarande regeringen att det var nödvändigt för ansvariga myndigheter att i större utsträckning ta initiativ till omprövningar av tillstånd som beviljats före miljöbalkens tillkomst. Utredningen konstaterar att någon ändring inte har skett. En utredning från riksdagens utredningstjänst (RUT, dnr 2011:1280) redovisar att regeringen 2005 följde upp propositionens påpekande med uppdrag till länsstyrelserna att öka omprövningstakten. Följande år gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att uppskatta kostnaden för omprövning av alla gamla tillstånd. Regeringen har därefter inte beslutat att skjuta till de medel som behövs (uppskattningsvis 20 miljoner kronor). Uppdragen till länsstyrelserna att ompröva föråldrade tillstånd upphörde.

Industriutsläppsutredningen påpekar att det inte ens finns statistik för i vilken utsträckning som omprövning av tillstånd har skett vid ändringsförfaran-

den. Uppgifter från verksamma miljöjurister tyder på att verksamhetsutövare ibland försöker kringgå kraven på olika sätt.

Industriutsläppsutredningen pekar också på problemet med rättskraft i det svenska tillståndssystemet. Eftersom rättskraften ofta är obegränsad i tid och oklar i sin omfattning ställs höga krav vid beslut om tillstånd. Det bidrar till att tillståndsprövsprocessen blir omfattande och kräver både resurser och tid.

Industriutsläppsutredningen konstaterade – redan innan Sverige hade fällts av EU-domstolen – att ”systemet inte synes ha fungerat i praktiken”.

Minsta möjliga förbättring

Propositionens förslag går ut på att sådana ändringar som följer av uppdateringar av EU:s BAT-slutsatser (BAT – Best Available Technology, bästa tillgängliga teknik) ska genomföras genom generella föreskrifter i en förordning som beslutas av regeringen.

Industriutsläppsutredningen hade föreslagit att uppdateringen normalt ska ske genom individuell prövning. Endast för områden där det finns många verksamheter som har likartade förhållanden (en homogen grupp av verksamheter) bör man använda föreskriftsinstrumentet. Vidare bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om omprövning av hela verksamheten i samband med omprövning på grund av nya BAT-slutsatser. Industriutsläppsutredningen ville att problemen med rättskraft ska ses över.

Efter utredningen hade lagt sitt förslag tog regeringen sedan i ett pm fram ett eget förslag om att nya BAT-slutsatser skulle genomföras genom föreskrifter utfärdade av Naturvårdsverket och Jordbruksverket.

Flera remissinstanser har avstyrkt förslaget i regeringens pm. Bland annat påpekar Naturskyddsforeningen att generella föreskrifter av allt att döma kommer att vara på den lägsta möjliga nivån. Krav på en högre nivå kommer i praktiken inte att ställas. Därmed går samhället miste om ett viktigt tillfälle att minska miljöbelastningen.

Propositionens förslag är om möjligt ännu värre än förslaget i regeringens pm. Genom att det nu blir regeringen som tar fram föreskrifterna i stället för expertmyndigheterna öppnas för ett politiserande av systemet, utan att riksdagen har möjlighet att påverka. Regeringen gör minsta möjliga förbättring. Propositionens förslag innebär en snävare uppdatering av gamla tillstånd än Industriutsläppsutredningens förslag. Propositionen behandlar enbart ändringar som följer av nya BAT-slutsatser från EU. Andra skäl att uppgradera tillstånd behandlas inte. Det är vidare oklart hur snabbt och i vilket utsträckning det nya BAT-systemet kommer att ge resultat. Systemet för uppgradering av andra skäl eller på annat sätt än det som tvingas fram av EU-reglerna blir lika otympligt och otillfredsställande som tidigare.

Regeringen motiverar sitt val av generella föreskrifter framför Industriutsläppsutredningens förslag om individuell omprövning enbart med att propositionens modell innebär förenklingar för företag och myndigheter. Det hade varit bättre att ta ett större grepp om problematiken med rättskraft, bristande

Fel! Okänt namn på

resurser hos myndigheterna och bristande vilja från vissa verksamhetsutövare att ompröva tillstånd vid ändringar av verksamheten.

Regeringen har inte tagit upp utredningens förslag att införa nya BAT-slutsatser som en omprövningsgrund enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Regeringen har inte heller tagit upp utredningens förslag att 24 kap. 8 § ändras så att verksamhetsutövarna ska vara sökande när omprövning krävs på grund av en ny BAT-slutsats.

Sammantaget missar regeringen möjligheten att göra något åt de problem som nuvarande system lider av. Den korta tiden tills direktivet ska vara införlivat begränsar riksdagens möjligheter att begära mer omfattande förändringar som skulle kräva åtminstone en ny lagrådsremiss. Vi väljer därför i detta skede att acceptera större delen av regeringens förslag till införlivande. Där emot menar vi att regeringen behöver återkomma framöver.

Miljöpartiet har tidigare tagit upp problemet med vårt system för att uppdatera föråldrade tillstånd (mot. 2011/12: MJ473 Miljöbalken och miljöambitioner). Utskottet hänvisade i sitt svar till ett antal pågående processer inom Regeringskansliet, bl.a. arbetet med den nu föreliggande propositionen. Vi kan nu konstatera att det inte räcker. Regeringen har i propositionen inte tagit tag i problemet. Därför behöver riksdagen uppmana regeringen att snarast tillsätta en ny utredning som ser över möjligheterna till omprövning och tillstånds rättskraft. Utredningen bör ta upp de problem och lösningar som Industriutsläppsutredningen pekat på. Regeringen bör återkomma till riksdagen med en samlad lösning på problemen kring rättskraft och uppgradering av föråldrade tillstånd.

Statusrapport

IED ställer krav på att verksamheter som omfattas av direktivet ska upprätta en statusrapport som redovisar föroreningar i mark och grundvatten. Syftet är att kunna konstatera om det har blivit en försämring när verksamheten upphör. I så fall väcks frågan om ansvar för återställande.

Propositionen föreslår att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om skyldighet att upprätta en sådan rapport. Regeringen signalerar i propositionen att man kommer att bevilja ett generellt undantag för djurhållande verksamheter. Motivet är ”att de djurhållande verksamheterna *ofta* ger upphov endast till en liten risk för föroreningsskador” (s. 36, vår betoning). Även om det är glädjande att stora djurgårdar ofta ger upphov till endast en liten risk för föroreningsskador så räcker det inte för att bevilja ett generellt undantag. Ett skäl är att naturens och grundvattnets känslighet för föroreningar varierar. Flera regioner i Sverige har t.ex. identifierats som nitratkänsliga och ingår i nitratdirektivets bestämmelser. Vi delar Naturskyddsföreningens syn på att kravet på statusrapport bör träffa alla verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet utan möjlighet till undantag.

Krav på återställande vid nedläggning

Direktivet ställer krav på återställande av vissa miljöskador vid nedläggning av en verksamhet. Om en verksamhet läggs ned till följd av lönsamhetsproblem finns dock risk för att det saknas pengar. Det finns exempel på att så har skett. Konsekvensen är att miljöbalkens princip att förorenaren ska betala sätts ur spel. Regeringen bör utreda om det behövs regler om att finansieringen av återställandet är säkrat, genom t.ex. försäkringar.

Upphävande av tillstånd

Remissinstanser har påpekat risken för att en verksamhet som lagts ned kan påstå sig ha ett latent tillstånd. Regeringen konstaterar att detta kan bli ett problem, men föreslår inte att något görs (s. 62–63). Detta är ett extremfall av potentiellt problematiska föråldrade tillstånd. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ny ordning där gamla tillstånd för nedlagda verksamheter inte kan användas utan förnyad prövning. Detta bör ingå i den allmänna översynen av systemet för uppgradering av föråldrade tillstånd.

Ändringstillstånd

Som tidigare konstaterats finns tecken på att vissa verksamhetsutövare har missbrukat möjligheten att få ändringstillstånd för att undkomma krav på uppdatering av föråldrade tillstånd. Propositionens förslag om ansökans innehåll i samband med ändringstillstånd gör inget åt problemet. Det behöver utredas ifall förändring av existerande verksamheter leder till uppgradering av föråldrade tillstånd i den utsträckning som avses i miljöbalken. Detta bör ingå i den allmänna översynen av systemet för uppgradering av föråldrade tillstånd.

Talerätt vid tillsynsbeslut

Industriutsläppsutredningen konstaterar att kombinationen av artiklarna 24, 25 och 21.5 a innebär att miljöorganisationerna ska kunna överklaga ett beslut om att inte inleda en omprövning (s. 273). Detta är för närvarande inte möjligt enligt svensk rätt. Därför drog utredningen slutsatsen att 16 kap. 13 § miljöbalken behöver ändras. Propositionen föreslår ingen sådan ändring. Regeringen har så vitt vi kan se inte motiverat detta.

Utredningen föreslog att kravet på miljöorganisationernas talerätt införlivas genom att rätten för miljöorganisationer att överklaga även ska omfatta tillsynsbeslut generellt. Vi delar utredningens bedömning. Utredningen föreslog att orden ”10 kap.” byts mot ”denna balk”, vilket gör att 16 kap. 13 § första stycket fram till punktsatserna får följande lydelse:

Fel! Okänt namn på

”Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt *denna balk* eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller annan juridisk person som” (vår kursivering).

Detta bör riksdagen besluta.

BAT-processen

Med tanke på den betydelse som kommissionens BAT-slutsatser kommer att få framöver är det viktigt att dessa dokument motsvarar högt ställda miljökrav. Det finns enligt propositionen ca 30 BAT-referensdokument, men slutsatser har bara antagits för 2 av dessa (s. 25). Propositionen anger att det är viktigt att näringsliv, myndigheter och miljöorganisationer behöver samarbeta för att bevaka svenska intressen vid framtagandet av nya BAT-slutsatser. Samtidigt har arbetet hittills bedrivits så, att arbetsgrupper har skapats för samverkan mellan Naturvårdsverket och berörda industrisektorer (s. 26). Miljöorganisationerna, forskare och andra intressen tycks inte vara med.

Naturskyddsföreningen har anfört att det krävs att tillräckliga medel avsätts för att Naturvårdsverket aktivt ska kunna driva på för strängare BAT-slutsatser. Vi delar den uppfattningen och vill lägga till att det är viktigt att synpunkter från miljöorganisationer och forskare kommer in i processen.

Stockholm den 7 november 2012

Helena Leander (MP)

Kew Nordqvist (MP)