



Datum

2022-05-25

Vår referens

Daniel Kjellqvist

Stadsjurist

daniel.kjellqvist@malmo.se

**Remiss från Miljödepartementet om EU-kommissionens förslag till
industriutsläppsportalsförordning och reviderat industriutsläppsdirektiv
MN-2022-5731**

Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat EU-kommissionens förslag till reviderat Industriutsläppsdirektiv (IED) samt Industriutsläppsportalsförordningen som ersätter E-PRTR-förordningen. Revideringen av IED syftar till att på det mest ändamålsenliga och effektiva sättet skydda ekosystemen och människors hälsa från de negativa effekterna av föroreningar från stora industriella anläggningar och förbättra EU-industrins motståndskraft mot klimatförändringarnas effekter. Industriutsläppsportalsförordningen ska bidra till att förbättra övervakningen av utsläpp från ett stort antal industrisektorer och göra informationen mer förståelig och användbar för såväl myndigheter, verksamhetsutövare som allmänheten. Miljönämnden är positiv till att regelverket blir mer effektivt och ändamålsenligt för att uppnå miljö- och klimatmålen men vill samtidigt lyfta risken med att regelverket kan få motsatt effekt för det fall att det leder till långsammare och mer komplexa tillståndprocesser. Miljönämnden är positiv till att utsläppsdata blir mer omfattande och tillgänglig för alla intressenter. Miljönämnden vill även framhålla vikten av att tillsynsvägledning tas fram i nära anslutning till den svenska implementeringen av förändringarna i IED.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsen remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-05-16
- Bilaga 1 - Kommissionens förslag IED
- Bilaga 2 - Kommissionens förslag Industriutsläppsportalsförordningen

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2022-06-16

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt remiss från Miljödepartementet - EU-kommissionens förslag till industriutsläppsportalsförordning och reviderat industriutsläppsdirektiv KOM (2022) 157 och KOM (2022) 156 till bland annat miljönämnden för yttrande. Svar önskas senast 2022-06-17.

Bakgrund

Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (IED) och förordning (EG) nr 166/2006 om det europeiska registret för utsläpp och överföring av föroreningar (E-PRTR-förordningen) är kompletterande instrument som reglerar industrins miljöpåverkan. IED syftar till att säkerställa en progressiv minskning av föroreningarna från EU:s största industriella anläggningar, samtidigt som konkurrens på lika villkor bevaras. Syftet med E-PRTR-förordningen var att underlätta övervakningen av insatser för att minska föroreningar genom att förbättra allmänt tillgänglig information om anläggningarnas faktiska prestanda.

IED

Det övergripande syftet med IED är att fastställa bestämmelser om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar från industriella verksamheter. Det innehåller också bestämmelser som syftar till att förebygga eller, när det visar sig vara omöjligt, minska utsläppen till luft, vatten och mark och förebygga uppkomst av avfall, så att en hög skyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet. Verksamhet som regleras av IED omfattar kraftverk, raffinaderier, avfallshantering och förbränning, produktion av metaller, cement, glas, kemikalier, massa och papper, mat och dryck samt intensiv uppfödning av grisar och fjäderfä. En anläggning som regleras av IED kan utföra flera IED-aktiviteter, till exempel cementproduktion och samförbränning av avfall.

IED innebär att medlemsstaterna måste införa krav på att industriella verksamheter inte får bedrivas utan tillstånd. Av direktivet framgår krav som verksamheterna måste uppfylla för att det ska vara möjligt att få ett tillstånd och för att verksamheterna ska få bedrivas. Kraven kan till viss del genomföras genom generella föreskrifter. Av direktivet framgår också att det på EU-nivå ska fastställas vad som utgör bästa tillgängliga teknik (BAT) för olika verksamheter och tekniker. Vad som utgör bästa tillgängliga teknik beskrivs i dokument som kallas BAT-referensdokument och i BAT-slutsatser. BAT-slutsatserna ska användas som referens vid fastställande av vilka villkor som ska gälla för en verksamhet. Av BAT-slutsatserna framgår gränsvärden för utsläpp (BAT-AEL) och gränsvärden för resurshushållning (BAT-AEPL) som är förknippade med bästa tillgängliga teknik.

I 2020 års utvärdering av IED drogs slutsatsen att den i allmänhet var effektiv när det gäller att förebygga och kontrollera föroreningar i luft, vatten och mark från industriell verksamhet och för att främja användningen av bästa tillgängliga teknik (BAT). IED har avsevärt minskat utsläppen av föroreningar till luften och, i mindre utsträckning, vattenutsläppen. Det har också bidragit till att minska utsläppen i marken från IED-installationer. I utvärderingen identifierades dock också flera förbättringsområden, mot bakgrund av nya utmaningar. Det visade att direktivet visserligen ger en sund ram, men inte genomförs konsekvent i alla medlemsstater, med olika ambitionsnivåer som hindrar instrumentet från att fullt ut uppnå sina mål.

För att ta itu med dessa utmaningar och ge incitament till den djupgående industriella omvandling som krävs mellan 2025 och 2050 åtog sig kommissionen i European Green Deal att

se över EU:s åtgärder för att ta itu med föroreningar från stora anläggningar. Detta har resulterat i förslaget om ett reviderat IED.

Industriutsläppsportalsförordningen

E-PRTR-förordningen har möjliggjort inrättandet av E-PRTR. Detta register innehåller uppgifter som årligen rapporteras av omkring 30 000 industrianläggningar. Det är det enda rättsligt bindande internationella instrumentet om register över utsläpp och överföringar av föroreningar. Varje år skickar medlemsstaterna en rapport till kommissionen med uppgifter som lämnats in av operatörerna av industrianläggningar om utsläpp och överföringar av varje anläggning. Uppgifterna offentliggörs sedan av kommissionen på en offentlig webbplats. Den nu gällande förordningens ändamålsenlighet, effektivitet, relevans och samstämmighet har bedömts utifrån fördelarna med E-PRTR samt potentialen att förenkla den och minska regleringskostnaderna och regelbördorna. På grundval av denna bedömning drogs i huvudsak följande slutsatser i kommissionens andra rapport om förordningens genomförande.

- E-PRTR har visat sig vara en central kunskapsbas om utsläpp från EU:s industriella verksamheter. Det ger lättillgängliga och högkvalitativa data. Det ger allmänheten tillgång till denna värdefulla information och stöder därmed beslutsfattandet på miljölagstiftningsområdet.
- E-PRTR kan dock förbättras ytterligare och göras effektivare genom att anpassas till de rapporteringsskyldigheter som fastställs i annan miljölagstiftning samt genom att den rapporterar ytterligare relevant information.

Kommissionen föreslår nu att ersätta E-PRTR med en ny industriutsläppportal. Detta genomförs genom att ersätta E-PRTR-förordningen med Industriutsläppsportalsförordningen.

IED-förslagets huvudsakliga innehåll

Åtgärder för minskade utsläpp

Lägsta möjliga gränsvärde för varje verksamhet fastställas inom ramen för vad som utgör bästa tillgängliga teknik. Vilket gränsvärde som fastställs ska baseras på verksamhetsutövarens bedömning och analys av möjligheterna att nå lägsta möjliga gränsvärde. Genom förslaget förtydligas också verksamhetsutövares förutsättningar att få dispens från de gränsvärde som anges i BAT-slutsatser. Dispens får inte ges om en miljökvalitetsnorm riskerar att överskridas. Den behöriga myndigheten ska omvärdera beslutet om dispens vart fjärde år. Genom förslaget förtydligas att en miljökvalitetsnorm kan kräva strängare krav än vad som kan uppnås med bästa tillgängliga teknik. Ett tillstånd ska omprövas och uppdateras när det är nödvändigt för att följa en miljökvalitetsnorm.

Gränsöverskridande utsläpp

Förslaget innehåller krav på information och åtgärder vid en olycka eller andra utsläpp som kan påverka miljön eller människors hälsa i ett annan medlemsstat.

Förbättrad efterlevnad och genomförandet av direktivet

Tillsynsmyndigheten ges en uttrycklig möjlighet att förbjuda en verksamhet som inte följer tillståndet och som medför en risk för hälsa eller allvarlig miljöpåverkan till dess att tillståndet åter följs. Förslaget innehåller förtydliganden och preciseringar av kraven på att medlemsstaterna

ska fastställa sanktioner för överträdelse av kraven i direktivet. Straffen ska inkludera böter och bland annat relateras till verksamhetsutövarens inkomst och överträdelsens dignitet. En medlemsstat ska säkerställa att det är möjligt för en skadelidande att få skadestånd om en hälsoskada uppstår som en konsekvens av att kraven i direktivet inte följts.

Regelförenkling

För att åstadkomma regelförenklingar föreslår kommissionen förtydliganden av hur kraven i olika kapitel ska tillämpas i förhållande till varandra.

Säkra tillgången till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och möjligheten till rättslig prövning
IED innehåller sedan tidigare krav på att allmänheten ska ha tillgång till information och möjlighet att delta i beslutsprocesser. Nu föreslås åtgärder för att underlätta tillgången till information genom att underlag i större utsträckning ska publiceras på internet. Detta gäller för tillstånden, en sammanfattning av tillstånden och miljöledningssystem. Förslaget innehåller även en utökad möjlighet för allmänheten att delta i processer vid omprövning av tillstånd.

Innovationsfrämjande åtgärder

Enligt förslaget ska kommissionen inrätta ett innovationscentrum för industriell omvandling och utsläpp. Centret ska analysera och samla in information om nya tekniker. Kommissionen ska ta hänsyn till vad centret kommer fram till i arbetet med att ta fram BAT-referensdokument. Enligt förslaget ska verksamhetsutövaren ges utökade möjligheter att testa ny teknik. Möjligheten till undantag från BAT-slutsatserna förlängs därför från 9 till 24 månader. Det föreslås även att verksamhetsutövare ska få längre tid än fyra år på sig, upp till sex år, att få ställa om och få följa särskilda gränsvärden för ny teknik.

Kemikalier

Den vägledande förteckningen över förorenade ämnen i bilaga 2 till direktivet tas bort. I stället införs en hänvisning till Industriutsläppsportalsförordningen. En kemikaliehanteringsplan ska tas fram som en del av ett miljöledningssystem.

Resurshushållning och cirkulär ekonomi

För att i högre utsträckning åstadkomma resurshushållning och en cirkulär ekonomi görs tillägg om att materialresurser och vatten ska användas effektivt, inklusive återanvändas, samt att hela den övergripande livscykeln miljöprestanda för leverantörskedjan bör beaktas. Medlemsstaternas möjligheter att låta bli att ställa krav på energieffektivitet tas bort. Förslaget innebär även en förändring av statusen på BAT-slutsatser för resurshushållning då dessa ska omsättas till villkor i tillståndet. Av förslaget framgår också att tillstånden ska innehålla villkor med lämpliga krav på övervakning av förbrukning av resurser såsom energi, vatten och råvaror.

Miljöledningssystem

Nytt i direktivet är krav på att verksamhetsutövaren ska ta fram och implementera ett miljöledningssystem som ska uppfylla kraven i relevanta BAT-slutsatser. Även tillstånden ska innehålla lämpliga villkor för ett miljöledningssystem. Som en del av miljöledningssystemet ska det finnas miljömål för verksamheten och åtgärder för att uppnå målen, åtgärder för att förebygga avfall och minimera risker med skadliga ämnen, en energikartläggning i enlighet med kraven i energieffektiviseringsdirektivet och åtgärder för att genomföra rekommendationerna i det direktivet samt en kemikaliehanteringsplan. Av direktivet framgår också att miljöledningssystemen ska innehålla en omställningsplan.

Åtgärder för att minska industrins klimatpåverkan

Den nuvarande lydelsen av direktivet innehåller en bestämmelse som innebär att gränsvärden för utsläpp av växthusgaser inte ska sättas i tillstånd för verksamheter som även omfattas av utsläppshandelssystemet (EU ETS). Denna bestämmelse behålls, men från och med 2028 och vart femte år därefter ska kommissionen ta fram en rapport där den ser över genomförandet av direktivet. Rapporten ska beakta innovationer och bland annat innehålla en utvärdering av samordningen mellan IED och utsläppshandelssystemet.

Direktivet utökas till att gälla fler verksamheter

Kommissionens förslag innebär att direktivet utökas till att gälla fler verksamheter så som pyrolys av kol, tillverkning av litiumjonbatterier och utvinning och bearbetning av industrimineral.

Vissa verksamheter föreslås inkluderas i en större omfattning så som behandling av järnbaserade metaller utökas med tillhörande kallvalsverk och förbehandling och färgning av textilier som utökas med efterbehandling. Vissa verksamheter justeras något i förhållande till nuvarande direktiv. Detta innebär exempelvis att verksamheter för bortskaffande eller återvinning av icke-farligt avfall förtydligas att biologisk behandling kan vara anaerob rötning. För verksamheter för bortskaffande eller återvinning av djurkroppar och animaliskt avfall, ändras begreppet animaliskt avfall till biprodukter. För uppfödning av fjäderfän, nötkreatur och grisar omfattas verksamheten om den har minst 150 LSU (live stock units).

Industriutsläppsportalsförordningens huvudsakliga innehåll

Förslaget syftar till att harmonisera rapporteringskraven för ett antal EU-rättsakter på miljöområdet. Kommissionen föreslår att den nya portalen, utöver den information som tidigare har rapporterats in till E-PRTR, bland annat ska omfatta fler sektorer och aktiviteter, verksamheternas förbrukning av vatten, energi och råmaterial, samt att rapporteringen av diffusa föroreningar ska förbättras.

Vidare föreslås att rapporteringsobjektet ändras från industrienhet (facility) till anläggning (installation), vilket innebär att utsläppen kommer att rapporteras på den enhetsnivå som används inom IED. Genom dessa ändringar förväntas portalen bidra till att förbättra övervakningen av utsläpp från ett stort antal industrisektorer och göra informationen mer förståelig och användbar för såväl myndigheter, verksamhetsutövare som allmänheten. Bilaga 2 till E-PRTR-förordningen, som anger vilka ämnen som omfattas av rapporteringsförpliktelserna, förblir oförändrad till sitt innehåll. I förslaget ges kommissionen ett bemyndigande att genom delegerade akter ändra bilagorna till förordningen utifrån vissa uppsatta kriterier. Data som tidigare har rapporterats in till E-PRTR ska från och med rapporteringsåret 2025 rapporteras in till den nya portalen.

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden har följande kommentarer till förslagen:

Industriutsläppsdirektivet

Miljönämnden är generellt positiv till ambitionen att förbättra industriutsläppsdirektivets effektivitet och de åtgärder som ska minska utsläppen av föroreningar. Den pågående revideringen ska göra IED kompatibelt med övrig reglering på angränsande områden, såsom energi och klimat. Det är särskilt positivt är att det blir obligatoriskt att uppställa villkor angående energieffektivitet och bevakning av denna.

För att uppnå en god effektivitet i detta behöver dock dubbelreglering undvikas. Exempel på dubbelreglering kan vara om direktivet omfattar utsläppskrav för klimat kopplade till BAT, när utsläppet samtidigt regleras av EU:s handelssystem för utsläppsrätter.

Tydligare gemensamma krav inom EU innebär också att förutsebarheten för industriverksamheterna, som inte sällan verkar inom fler medlemsstater, ökar och konkurrenssituationen förbättras. Detta kan också leda till tydligare miljötillstånd som i sin tur leder till effektivare och mer ändamålsenlig tillsyn.

Å andra sidan kan de föreslagna förändringarna innebära att IED-direktivet uppfattas som för detaljstyrande då flera av de nya parametrar ska regleras i tillstånden, exempelvis innovationer, miljöledningssystem med tillhörande kemikaliehanterings- och transformationsplaner. I stället för att skapa snabbare tillståndsprocesser, vilket är ett ständigt återkommande önskemål från verksamhetsutövare, riskerar dessa förändringar att leda till det motsatta. Om en god balans i integreringen uppnås kan det med god effektivitet sannolikt minska miljö- och hälsopåverkan och samtidigt realisera energi- och klimatmålen.

Det är också påkallat att i sammanhanget nämna vikten av att den svenska lagstiftaren påskyndar arbetet med att förenkla prövningsprocessen så att näringslivet inte förlorar innovationskraften som behövs för att nå klimat- och miljömålen och att prövningsmyndigheternas redan stora ärendebalanser ökar ytterligare.

Miljönämnden vill redan i detta tidiga skede understryka vikten av att det i samband med den svenska implementeringen även tas fram en uppdaterad tillsynsvägledning. Av artikel 70 g framgår att den berörda myndigheten ska tillse att bland annat inspektionsprotokoll ska hållas tillgängliga för allmänheten. Denna arbetsuppgift kommer troligtvis hamna på länsstyrelser tillsammans med de kommuner som tagit över tillsynsansvar över IED-verksamheter. Det är då väldigt viktigt att dessa myndigheter får tydlig vägledning om vilka uppgifter som ska ingå samt på vilket sätt de ska presenteras så att en likvärdig kvalitet uppnås inom landet.

Industriutsläppsportalsförordningen

Miljönämnden ser positivt på att det upprättas en ny industriutsläppsportal. Den nya portalen kommer att omfatta fler sektorer och aktiviteter, verksamheternas förbrukning av vatten, energi och råmaterial, samt att rapporteringen av diffusa föroreningar ska förbättras. Genom dessa ändringar förväntas portalen bidra till att förbättra övervakningen av utsläpp från ett stort antal industrisektorer och göra informationen mer förståelig och användbar för såväl myndigheter, verksamhetsutövare som allmänheten.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Daniel Kjellqvist, Stadsjurist
Samråd har skett med Håkan Karlström, miljöhandläggare, avdelningen för miljö- och
hälsoskydd.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Vian Mirza
Enhetschef
Kansli- och juridik