



m.registrator@regeringskansliet.se

**Remissvar avseende Naturvårdsverkets redovisning av
regeringsuppdraget "Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på
bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning".
Ert ärendenummer M2015/02675/R**

Miljö- och energidepartementet har givit Länsstyrelsen Östergötland tillfälle att yttra sig i rubricerat ärende.

Sammanfattning

Länsstyrelsen har inget att invända mot de föreslagna ändringarna av miljöbalken.

Länsstyrelsen bedömer att i huvudsak bör de föreslagna förändringarna av miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF) ge bättre möjligheter för myndigheter och verksamhetsutövare att tolka vilka verksamheter som omfattas av industriutsläppsförordningen samt vilka BREF-dokument och BAT-slutsatser som verksamheten omfattas av.

Länsstyrelsen instämmer i att ändringar av MPF är en förutsättning för det fortsatta arbetet. Avseende ändringen av 29 kap. MPF så delar Länsstyrelsen Naturvårdsverkets åsikt att det finns ett behov av ändrad systematik och förslaget är i huvudsak bra. Länsstyrelsen Östergötland bedömer dock att vissa förslag inte kan anses tydliggöra reglerna och underlätta efterlevnaden. Det kan även finnas behov av läsanvisningar i MPF för att underlätta tillämpningen.

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets åsikt om att det finns ett behov av beslut om klassificering av industriutsläppsverksamheter. Men bedömer att tankegångarna om den lämpligaste tidpunkten för beslutet bör ses över. Länsstyrelsen har avseende frågorna rörande berg- och naturgrustäkter inga invändningar mot de föreslagna ändringarna och delar Naturvårdsverkets bedömning att det i övrigt inte behövs några förändringar.

Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets slutsats att tiden inte är mogen för att införa informationsplikt.

Länsstyrelsen har i sak inget att invända mot förslaget att anpassa avgifterna för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Men bedömer att fördelningen av medel för tillsyn och prövning bör ses över.

Våra ställningstaganden utvecklas i texten nedan.

Bakgrund

Naturvårdsverket har redovisat ett regeringsuppdrag avseende en översyn av bestämmelserna i MPF. I översynen ingick bland annat även att se över förordningens systematik så att den blir mer logisk och enklare att tolka. Dessutom ingick att se över vad som anses vara den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten, och om beslut av en myndighet behöver fattas om denna klassning. Utöver detta ingick att se över vissa frågor vad avser berg- och naturgrustäkter, behovet av informationsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter samt avgifter för miljöfarliga verksamheter enligt förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Synpunkter

Klassificering av industriutsläppsverksamheter

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets åsikt om att det finns ett behov av beslut om klassificering av industriutsläppsverksamheter. Det är mycket positivt att Naturvårdsverket kommer att arbeta fram kriterier för klassificeringen. Men Länsstyrelsen bedömer att tankegångarna om den lämpligaste tidpunkten för beslutet bör ses över.

Enligt miljötillsynsförordning (2011:13) (MTF) ska Länsstyrelsen redan idag bedriva tillsyn över industriutsläppsverksamheter och en del i tillsynen är diskussionerna om huvud- och sidoverksamhet. Länsstyrelsen bedömer att det för verksamhetsutövaren samt tillsyns- och tillståndsmyndigheten torde vara en fördel om beslutet fattas så tidigt som möjligt. I de fall BAT-slutsatser offentliggörs och oenighet råder avseende om dessa avser huvudverksamheten eller inte så flyttas fokus från att vidta åtgärder för att uppfylla BAT-slutsatserna till beslutet om klassificering och eventuell överklagande. Tiden på fyra år mellan offentliggörandet och när BAT-slutsatserna ska vara uppfyllda (genomförandetiden) är redan idag knapp. Om det efter ett överklagande i domen fastställs att den industriutsläppsverksamhet som omfattas av BAT-slutsatserna är huvudverksamheten kan mycket av genomförandetiden ha passerat. Länsstyrelsen bedömer att om det vid offentliggörandet av BAT-slutsatserna visar sig att antagandet om huvudverksamhet skulle vara felaktigt är det effektivare att då fatta ett nytt beslut än att dröja med att fatta beslut. Länsstyrelsen bedömer att följande formulering ”... förelägga verksamhetsutövaren att följa beslutet” i den föreslagna lydelsen till 1 kap. 7 a § industriutsläppsförordningen (2013:250) (IUF) bör strykas.

2 – 29 kap. miljöprövningsförordningen

Länsstyrelsens erfarenhet är att de paragrafer som innehåller formuleringen ”Tillståndsplikt gäller inte...” ger upphov till feltolkningar och svårigheter vid klassningen. Det är en aspekt som även framförs av Naturvårdsverket. Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av en läsanvisning i MPF för att förtydliga hur formuleringen ”Tillståndsplikt gäller inte...” ska tolkas.

Ändringar av 2 – 28 kap. miljöprövningsförordningen

Förslaget innebär att det läggs till ett stort antal nya paragrafer och att ett stort antal paragrafer ändras. Länsstyrelsen har inte haft möjlighet att i detalj granska alla föreslagna ändringar. Nedan följer några synpunkter:

Länsstyrelsen anser att läsförståelsen underlättas om formuleringar och begrepp används stringent.

I översättningen av IED-direktivet så varierar användningen av formuleringen ”mer än” och ”överstiger”, vilket i de flesta fall återkommer i de föreslagna lydelseerna. Det är önskvärt, när det är möjligt, att samma formulering genomgående används i MPF. Alternativt att formuleringen genomgående är densamma som i IED-direktivet, dock avviker översättningen från den engelska versionen i vilket ”exceeding” används genomgående. En konsekvent användning av formuleringar bör även ske vid angivande av tröskelvärden.

Länsstyrelsen är i sak positiv till förslaget att i paragrafer, där det är tillämpligt, ange ett spann för mängd- eller kapacitetgränser, så att inte flera paragrafer behöver läsas för att hitta tillämplig paragraf. Detta föreslås ske genom ett införande av undre och övre tröskelvärden. Föreslagna ändringar bedöms dock i vissa fall inte innebära den eftersträlvade tydligheten och vissa formuleringar bör undvikas (se även nedan under rubriken ”Ändringar av 29 kap. miljöprövningsförordningen”). Tröskelvärden formuleras på olika sätt i kapitlen, men även på olika sätt inom samma kapitel. För det övre tröskelvärdet används till exempel i 5 kap. 2, 3, 30 och 32 §§ MPF ”upp till” samt i 5 kap. 16 § och 8 kap. 2 § MPF används ”maximalt”. I 8 kap. 2 § MPF anges ”upp till maximalt”. I dessa kapitel används även formuleringen ”mellan” för att ange tröskelvärdena. I 12 kap. MPF används genomgående ”maximalt” för att enbart ange ett tröskelvärde, medan i 29 kap. MPF används ”upp till”.

I 5 kap. 2 § MPF är föreslagen lydelse ”...mer än 7 500 ton och upp till 12 500 ton slaktvikt per år” och i anknuten paragraf 5 kap. 3 § MPF skrivs ”...mer än 50 ton upp till 7 500 ton per kalenderår”. Vid användning av ”upp till” och ”mellan” kan det bli en onödigt otydlighet. I detta exempel kan det bli ett frågetecken avseende om ”upp till” innebär att en produktion på 7 500 ton per år egentligen omfattas av någon av paragraferna. I 21 kap. 8 – 9 §§ MPF används ytterligare en variant för undre och övre tröskelvärden (minst och högst samt mer än och mindre än). Länsstyrelsen konstaterar att formuleringarna av undre och övre tröskelvärden bör ses över.

I samma paragraf kan det förekomma att det anges två mängduppgifter som reglerar tillståndsplikten och i ett antal av dessa paragrafer används två olika formuleringar. Till exempel i 14 kap. 9 § MPF anges i punkt 1 ”...för att i roterugn tillverka *mer än* 500 ton per dygn eller 12 500 ton cement per kalenderår” och i punkt 2 ”...med en smältning som *överstiger* 20 ton per dygn eller 5 000 ton per kalenderår” (vår kursivering). Länsstyrelsen bedömer att tydligheten ökar vid en konsekvent användning av formuleringar. Vid användningen av ”mer än” för mängder som avskiljs av ordet ”och” bedöms tydligheten öka om även ”mer än” läggs till mellan ”eller” och mängden per kalenderår (t.ex. ...mer än 500 ton per dygn eller mer än 12 500 ton cement per kalenderår”).

I 16 kap. 2 § MPF anges ”...verksamheten ger upphov till mer än 10 m³ avloppsvatten per år”. En liknande formulering återfinns i 16 kap. 5 § MPF. Formuleringen bör

tydliggöras avseende om ”upphov till” även omfattar avloppslösa anläggningar. För jämförelse bör 10 kap. 3 - 4 §§ MPF användas i vilket det tydliggörs genom användning av formuleringarna ”med utsläpp av processavloppsvatten” eller ”utan utsläpp av processavloppsvatten”.

Länsstyrelsen anser att föreslagen ändring av 2 kap. 1 § MPF inte bör genomföras. I Final draft avseende BREF-dokumentet för ”Intensive rearing of poultry and pigs” redovisas definitioner för några djurkategorier på s. 725 och vår tolkning är att till kategorin slaktgris (fattening pig) räknas gyltor som inte är betäckta och att betäckta gyltor tillhör kategorin betäckta suggor. Denna definition fanns även med i bilagan till förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Mot denna bakgrund bör det inte införas någon annan definition i miljöprövningsförordningen avseende de verksamheter som omfattas av IED-direktivet.

Det framgår att enbart ändringar utifrån IED-direktivet är aktuella. I enlighet med detta samt vad som har angivits ovan bör inte den föreslagna ändringen av 2 kap. 1 § MPF p. 6 (1.11) genomföras. Det bedöms inte finnas motiv att enbart anläggning med stadigvarande djurhållning av gyltor blir tillståndspliktig, när inte motsvarande anläggning med stadigvarande djurhållning av slaktsvin eller suggor är tillståndspliktig. Att införa tillståndsplikt enbart för gyltor kan istället leda till förvirring.

På sid. 167 har 28 kap. 3 § MPF fått koden 90.30, vilken torde vara 90.20 då 90.30 är en ”avfallskod” (sid. 187).

Ändringar av 29 kap. miljöprövningsförordningen

Förslaget innebär många ändringar och Länsstyrelsen har inte haft möjlighet att i detalj granska alla föreslagna ändringar. Nedan följer några synpunkter:

En läsanvisning i MPF rörande använda begrepp och kopplingen mellan 29 kap. MPF samt avfallsförordningen (2011:927) och förordning (2001:512) om deponering av avfall skulle kanske kunna öka läsförståelsen av 29 kap. MPF. Framför allt kan det gälla begreppen som ”lagring som sker som en del av insamlingen” samt ”återvinning” och ”bortskaffande”.

Länsstyrelsen är i sak, vilket ovan har nämnts, positiv till förslaget att införa undre och övre tröskelvärden i paragraferna så att inte flera paragrafer ska behöva läsas för att hitta tillämplig paragraf. I 29 kap. MPF används frekvent ”mellan” för att ange ett intervall med undre och ett övre tröskelvärde. Ett exempel är 29 kap. 33 § MPF (90.161) där spannet är mellan 500 och 18 750 ton per kalenderår. Om paragrafen och därmed spannet är kopplat till en annan paragraf där det finns ett undre tröskelvärde som till exempel i 29 kap. 22 § MPF (90.406-i) där tröskelvärdet är formulerat enligt följande: ”...som överstiger 18 750 ton per kalenderår...”. Med dessa formuleringar bedömer Länsstyrelsen att det blir en tveksamhet om vilken paragraf som gäller om den tillförda mängden är 18 750 ton per kalenderår. Betyder ”mellan” att mängden som omfattas de facto är från och med 501 till och med 18 749 ton per kalenderår? Betyder ”överstiger” att mängden som gäller är från och med 18 751 ton per kalenderår? Som sagt, vilken paragraf gäller då för en produktion av 18 750 ton per kalenderår?

Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets tankegångar avseende begreppet anläggning. Förhoppningsvis kommer denna strykning av begreppet anläggning att underlätta arbetet. Frågan om snöupplagen bör lösas på ett lämpligt sätt.

Länsstyrelsen bedömer att det är mycket viktigt att rättelse sker av den nuvarande paragrafen 29. kap. 3 § MPF.

Länsstyrelsen bedömer att, så som det är beskrivet på s. 182, kan det finnas en otydlighet avseende begreppet sortering såsom försortering eller sortering enligt s. 194 – 195. Kanske kan otydligheten avhjälpas med en genomgående användning av begreppet försortering med tydliggörande att det sker på den plats som avfallet har uppkommit och i väntan på insamlingen.

I föreslagen lydelse av 29 kap. 33 § (90.161) anges i 2 p. ”om den tillförda mängden avfall är maximalt 25 000 ton per kalenderår om verksamheten endast avser anaerob biologisk nedbrytning”. I föreslagen lydelse av 29 kap. 22 § MPF (90.406-i) anges i noten ”Tillståndsplikt gäller en tillförd mängd avfall på maximalt 25 000 ton per kalenderår om verksamheten endast avser anaerob biologisk nedbrytning”. I IED-direktivet punkt 5.3b anges: ”När den enda avfallshanteringsverksamheten som bedrivs är anaerob biologisk nedbrytning, ska tröskelvärdet för kapacitet för denna verksamhet vara 100 ton per dygn”. Med utgångspunkt från IED-direktivet borde den föreslagna lydelsen av 29 kap. 22 § MPF vara ”... tillförd mängd avfall på mer än 25 000 ton...”. Annars bedöms det saknas en bestämmelse om verksamhet med enbart anaerob biologisk nedbrytning som är mer än 25 000 ton per kalenderår.

I föreslagen lydelse av 29 kap. 37 § MPF skrivs ”...återvinning av inert och icke-farligt avfall...”. Enligt Länsstyrelsens tolkning innebär formuleringen att båda kriterierna ska uppfyllas för att avfallet ska få användas. Det bör även påtalas att begreppet inert avfall i första hand är kopplat till deponering av avfall på en deponi. För de verksamhetsutövare och handläggare som inte är initierade i bestämmelserna för deponier kan det vara svårt att definiera inert avfall. Länsstyrelsen anser att föreslagen lydelse kan vara svårare att använda praktiskt än nuvarande lydelse, vilket kan komma att försvåra återvinningen av avfall i anläggningsändamål. En fråga infinner sig: Skulle kravet på inert avfall kunna medföra att schaktmassor som utgörs av ”matjord” inte kan användas i anläggningsändamål?

Länsstyrelsen anser att 29 kap. 15 § 2 p. och 17 § 2 p. MPF bör vara tydligare. I IED-direktivet punkt 5.4 anges ”... med en totalkapacitet på mer än 25 000 ton”. Det finns en svårighet i klassningen av ”nedlagda deponier” som inte är sluttäckta, som kanske skulle kunna avhjälpas med en tydligare skrivning i dessa koder. Till exempel: På en deponi har det deponerats totalt 30 000 ton avfall och deponering har upphört enligt deponeringsförordningen samt sluttäckning pågår. Ska verksamheten klassas enligt 29 kap. 15 § MPF och därmed är den en industriutsläppsverksamhet? Det bör om möjligt tydliggöras enligt vilken paragraf en sådan deponi ska klassas.

Naturvårdsverket framför att det föreligger svårigheter avseende klassningen av verksamheter som idag omfattas av 29 kap. 49 – 52 §§ MPF. En svårighet som det uppges att föreslagen ändring är tänkt att begränsa. Länsstyrelsen anser att behovet av ovan nämnd läsanvisning avseende formuleringen ”Tillståndsplikt gäller inte...” blir tydlig i detta sammanhang. Det är även fortsatt svårt att tolka vilken klassning och därmed tillståndsmyndighet som ska gälla när en verksamhet förutom de behandlingar

av avfall som anges i nuvarande 29 kap. 50 § MPF (90.406) även planerar att utföra andra behandlingar och ta om hand andra avfallstyper och den totala mängden överskrider 100 000 ton per kalenderår? Länsstyrelsen anser att det finns behov av ytterligare förtydligande av paragraferna eller vägledning.

Berg- och naturgrustäkter

Naturvårdsverket har föreslagit ett par regelförändringar för berg- och naturgrustäkter efter synpunkter från Sveriges Bergmaterialindustri. Det ena förslaget gäller ny lydelse av 20 c § 2 stycket förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd angående storlek på det område som får återstå att efterbehandla vid avslutad täkt. Det andra förslaget rör ny lydelse av 26 kap. 21 a § miljöbalken angående begreppen verksamhetsutövare, exploatör och tillståndshavare. Länsstyrelsen har inga invändningar mot de föreslagna ändringarna. Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning att det inte behövs några andra förändringar när det gäller exempelvis behovsprövning av bergtäkter och lokaliseringssprövning vid förlängt täktillstånd.

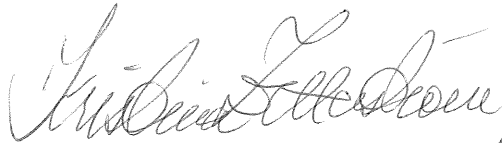
Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Att genomföra förändringar i lagstiftningen är en pusselbit för att kunna visa att Sverige följer EU-direktivet. Genomförandet förutsätter dock fler pusselbitar såsom bland annat verksamhetsutövarnas arbete samt uppföljning och krav vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken med följdförfattningar. Ett genomförande som uppfyller EU:s krav innebär således en ökad arbetsbelastning för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen har i sak inget att invända mot förslaget att införa avgifter för dispens från BAT-slutsaster och att anpassa avgifterna för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det framgår dock inte varför avgift inte förlås för ansökan om alternativvärden enligt 1 kap. 15 § IUF. Nyttan med anpassade avgifter för genomförandet förutsätter dock att avgifterna innebär en förstärkning av resurserna för prövningen och tillsynen. För närvarande fördelas inte resurserna för prövning och tillsyn med utgångspunkt från den tillsyn som Länsstyrelsen bedriver eller det antal prövningar eller den tillsyn som genomförs på objekt som omfattas av IUF. Detta fördelningssystem kan missgynna de länsstyrelser som har prövning och som bedriver tillsyn.

Lagstiftarens intentioner avseende lämplig tillsynsmyndighet framgår av MPF och utgångspunkten är att länsstyrelsen har tillsyn över tillståndspliktiga verksamheter. Efter en bedömning kan tillsynen överlätas till annan lämplig tillsynsmyndighet, den kommunala nämnden. Tyvärr kan överlåtelsen och bedömningen av lämplig tillsynsmyndigheten i vissa fall enbart komma att grundas på ekonomiska faktorer om länsstyrelsens resurser för tillsyn inte är tillräckliga. Överlåtelsen innebär att antalet tillsynsmyndigheter (21 länsstyrelser) utökas med upp till 290 kommuner. I och med att ett stort antal tillsynsmyndigheter ska harmonieras har det i andra utredningar framförts att det stora antalet tillsynsmyndigheter innebär en alltför stor skillnad i tillsynen. Att i stor omfattning överlåta tillsynen av B-verksamheter till den kommunala nämnden skulle kunna försvåra genomförandet av IED-direktivet samt ställer krav på omfattande tillsynsvägledning. Länsstyrelsen bedömer att en uttalad central viljeinriktning avseende lämplig tillsynsmyndighet behövs och att utan tillräckliga resurser till länsstyrelser som bedriver tillsyn kommer troligen denna trend inte att kunna vändas.

I handläggningen av detta ärende har förutom undertecknade även byrådirektör Karin Fröbom, byrådirektör Carina Gummesson, byrådirektör Sofie Palmquist och miljöskyddsdirektör Karin Sigvardsson deltagit.



Kristina Zetterström
Länsråd



Nina Eskilson
Byrådirektör

Kopia i Word-format till johan.fallenius@regeringskansliet.se