

2017-08-16

Dnr 500-14304-2017

Kontaktperson
Miljötillsynsenheten
Lena Blomqvist
010-224 12 50
Lena.Blomqvist@lansstyrelsen.se

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss, NV:s förslag om genomförande i Sverige av
Europaparlamentets och rådets direktiv, begränsning av utsläpp till
luften av vissa föroreningar för medelstora
förbränningsanläggningar

Er beteckning: M2017/01069/R

Sammanfattning

Länsstyrelsen är i huvudsak positiv till förslaget. Det finns dock möjlighet till vissa
förändringar för att förenkla för verksamhetsutövarna och samtidigt säkerställa en
effektiv tillsyn av tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen föreslår att det inrättas nya verksamhetskoder i
miljöprövningsförfordningen för de medelstora förbränningsanläggningar som inte
omfattas av någon annan verksamhetskod. Kraven på medelstora
förbränningsanläggningar enligt förslaget kan då enkelt kopplas till relevanta
verksamhetskoder.

Länsstyrelsen anser att det register som föreslås i förslaget, ska vara en integrerad
del i det nationella anläggningsregistret, kallat Samlade Nationella
Anläggningsuppgifter (SNA) som Naturvårdsverket för närvarande håller på att
utveckla.

Länsstyrelsen anser inte att det ska föreskrivas att den publika webbplatsen för
publicering av uppgifterna ska tillhöra respektive myndighet. Det kan vara en
möjlighet men bör inte vara ett krav.

Länsstyrelsen anser att ansvaret för rapportering till Europeiska kommissionen ska
ligga på Naturvårdsverket och inte på respektive tillsynsmyndighet.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen föreslår att det inrättas nya verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen för de medelstora förbränningsanläggningar som idag inte omfattas av någon annan verksamhetskod. Kraven på medelstora förbränningsanläggningar enligt förslaget kan då enkelt kopplas till relevanta verksamhetskoder.

Majoriteten av befintliga förbränningsanläggningar mellan 1–50 MW omfattas redan idag av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken. Undantaget är förbränningsanläggningar mellan 1–10 MW som enbart använder fossil eldningsolja eller bränslegas. Genom att införa en ny kod för dessa senare anläggningar utnyttjas ett redan väl inarbetat system för miljöfarliga verksamheter och dubbelregistrering av många anläggningar undviks. Den nya koden behöver inte vara en så kallad C-kod utan en ny ”prövningsnivå” för registreringspliktiga verksamheter kan enkelt införas. Denna registreringspliktnivå skulle i framtiden även kunna användas för andra verksamheter som tillsynsmyndigheterna har skyldighet att föra register över men som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt.

Länsstyrelsen anser att för att bidra till regeringens mål om myndighetsövergripande digital samverkan avseende miljöinformation är det viktigt att den digitala lösning som föreslås, ingår som en del i det system för samlade nationella anläggningsuppgifter (SNA) som är under framtagande. Det register som nu föreslås måste därför utformas så det är möjligt att utvidga till att omfatta även andra typer av miljöfarliga verksamheter. Detta utvecklas i avsnittet Digital lösning för informationshantering.

Avsnitt 4 Författningsförslag

Se även ”Avsnitt 7 Definitioner” för mer utvecklade synpunkter.

Ordförklaringar, 2–11 §§

Förslag på justerad formulering av 5 §

2018-anläggning: en medelstor förbränningsanläggning vars senast meddelade tillstånd vunnit laga kraft senast den 19 december 2018 eller en anmälningspliktig förbränningsanläggning vars verksamhet fick påbörjas före den 20 december 2018. Med tillstånd avses även tillstånd vid omprövning eller ändringstillstånd avseende hela eller delar av förbränningsanläggningen.

Ny anläggning: en medelstor förbränningsanläggning som inte är en 2018-anläggning.

Skälen för förslaget utvecklas i avsnittet 7.3.

6 §

Förhållandet mellan naturgas och biogas behöver förtydligas.

Länsstyrelsen anser att det i definitionen av driftstimmar finns behov av att precisera vad som avses med start- och stopperioder. Se vidare under avsnittet 7.9.

Länsstyrelsen är i övrigt positiv till de definitioner som föreslås.

Sammanlagda utsläpp från flera förbränningsanläggningar, 14–15 §§

Länsstyrelsen anser att den föreslagna definitionen behöver kompletteras med information om hur sammanräkningen ska ske då det förutom medelstora förbränningsanläggningar även finns förbränningsanläggningar som omfattas av förordningen om stora förbränningsanläggningar alternativt avfallsförbränningsanläggningar. Det är viktigt att interaktionen med nämnda förordningar är tydlig så man kan avgöra vilka pannor som omfattas av respektive förordning.

Det behöver även tydliggöras hur en sammanräkning av 2018- respektive nya anläggningar ska göras och hur begränsningsvärden för en sådan sammanlagd förbränningsanläggning ska beräknas.

Länsstyrelsen anser att rubriceringen bör ändras till "Sammanlagd förbränningsanläggning" alternativt att paragraferna flyttas in under rubriken *Ordförklaringar*. Detta eftersom definitionen av vad som är en sammanlagd förbränningsanläggning inte enbart berör utsläppen från anläggningen/anläggningarna utan även andra aspekter.

Villkor i tillstånd och förelägganden, 16 §

Länsstyrelsen är positiv till innebörden men anser att det finns anledning att förtydliga att tillstånd eller förelägganden enligt miljöbalken får förenas med krav som är strängare än förordningen.

Underrättelse, registrering och webpublicering av uppgifter, 17–26 §§

Länsstyrelsen föreslår att det införs nya verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen för de medelstora förbränningsanläggningar som idag inte omfattas av någon annan verksamhetskod. Se även avsnittet *Allmänna synpunkter*.

Kravet på underrättelse med mera enligt 17–26 §§ kan då kopplas till relevanta nya eller befintliga verksamhetskoder, vilket innebär en större tydlighet för både verksamhetsutövare och myndigheter.

17 §

Det bör förtydligas om uppgifterna ska avse varje förbränningsanläggning separat eller den sammanlagda förbränningsanläggningen i det fall ”skorstensregeln” enligt 14 § är aktuell.

De uppgifter som ska registreras enligt 17 § bör på grund av deras olika karaktär hanteras på olika objektnivåer i det föreslagna registret. Se vidare avsnittet ”Digital lösning för informationsförsörjning”.

17 § 3. bör kompletteras med beteckning för biogas.

17 § 4. bör ändras om definitionen av en 2018-anläggning följer Länsstyrelsens förslag. Se vidare under avsnittet *Ordförklaringar* samt avsnitt 7.3.

Länsstyrelsen anser inte att angivande av SNI-kod underlättar tillsyn eller rapportering och att krav på att ange denna därför kan utgå.

Länsstyrelsen anser att kommun (eller kommunkod) och eventuella verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen, Sevesolagstiftning och förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska registreras. Dessa uppgifter är väsentliga för att underlätta tillsyn och rapportering.

Länsstyrelsen anser att koordinat/-er för utsläppspunkter av emissioner till luft och vatten ska anges.

18 §

Länsstyrelsen anser att anmälnings- eller tillståndspliktiga anläggningar ska undantas från skyldigheten att anmäla ändringar enligt 18 §.

En ändring av en anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet ska enligt 1 kap. 10 respektive 11 §§ miljöprövningsförordningen anmälas till tillsynsmyndigheten. För att undvika att dubbel anmälningsplikt införs, bör det inte krävas en anmälan enligt 18 § i de fall det föreligger en skyldighet att göra en anmälan om ändring enligt miljöprövningsförordningen.

19 §

Länsstyrelsen motsätter sig att det ska krävas ett beslut från tillsynsmyndigheten om registrering. Kravet på beslut står dessutom i strid med 52 § där det enbart talas om bevis på registrering alternativt aktuellt tillstånd till verksamheten. Länsstyrelsen anser att det räcker med att verksamhetsutövaren får en bekräftelse av att registreringen mottagits för att uppfylla direktivet.

21 §

Länsstyrelsen anser att det strider mot regeringens uppdrag Digitalt först – Smartare miljöinformation att kräva att den publika webbplatsen ska tillhöra respektive myndighet. Om detta krav införs försvåras arbetet med att utveckla myndighetsgemensamma webbplatser i syfte att underlätta för företag och medborgare.

Begränsningsvärden för utsläpp till luft, 22–26 §§ samt bilaga 1

Länsstyrelsen anser att ”Bilaga 1” med begränsningsvärden för 2018- och nya anläggningar är bra och tydlig och att de skärpningar som gjorts avseende utsläpp av NOx och SO₂ från befintliga anläggningar är lämpliga och väl motiverade.

Begränsningsvärdet i tabell 1 avseende stoft (50 mg/Nm³) förutsätter mer långtgående rening än multicyklon, vilket hitintills ofta bedömts som oskäligt för fastbränsleanläggningar under 3 MW. Det är uppenbart att direktivets begränsningsvärde inte är anpassat för den svenska situationen med många mindre biobränslebaserade förbränningsanläggningar. Länsstyrelsen anser därför att man bör överväga möjligheten att medge högre emissioner av stoft för befintliga anläggningar med en effekt under 3 MW som använder biomassa som bränsle.

Begränsningsvärden för sammanlagda förbränningsanläggningar, 29 §

Det behöver tydliggöras hur en aggregering av 2018- respektive nya anläggningar ska göras och hur begränsningsvärden för en sådan sammanlagd förbränningsanläggning ska beräknas.

Undantag från begränsningsvärden för anläggningar med begränsad drifttid, 30–31 §§

Länsstyrelsen är positiv till att anläggningar med begränsad drifttid undantas från begränsningsvärden. Tillsyns- eller prövningsmyndigheten bör dock ha möjlighet att besluta om undantag även då drifttiden är 500 – 1000 driftstimmar om det finns särskilda skäl i det enskilda fallet.

Direktivets möjlighet att utöka tidsgränsen från 500 till 1000 timmar vid exceptionella omständigheter bör alltså utnyttjas. I sin konsekvensanalys har Naturvårdsverket förutsatt att flertalet av de berörda anläggningarna är spets- och reservanläggningar i bebyggd miljö (fjärrvärmeanläggningar). Motivet att inte utnyttja den längre drifttiden är att dessa anläggningar medför en betydande olägenhet för närmiljön (tätorten). Länsstyrelsens uppfattning är att man härvid bortser från alla de anläggningar som används för "närvärme" utanför tätorterna. Genom sin lokalisering utanför tätorterna innebär dessa anläggningar inte samma stora olägenhet som de tätortsnära anläggningarna, och sådana anläggningar bör därför kunna medges undantag om drifttiden underskrider 1000 timmar.

Dispens från begränsningsvärden på grund av avbrott i bränsleförsörjningen, 33–34 §§

Länsstyrelsen noterar att dispens med den föreslagna formuleringen endast kan bli aktuell då alla tre kriterierna är uppfyllda. Detta torde sällan kunna bli aktuellt.

Länsstyrelsen anser att det är motstridigt att i 34 § både ange att dispens får ges för högst 10 dagar samt att dispens får ges för längre period om det är motiverat. För att kunna utfärda en dispens måste det ju alltid finnas motiv för dispensen.

Verksamhetsutövarens utsläppsövervakning – mätkrav, 35–40 §§

35 § och 37 § bör slås samman för att underlätta läsbarheten, alternativt kan det finnas en hänvisning i 35 § till undantagsregeln i 37 §. Detsamma gäller 36 och 38 §§.

39 §

Texten bör justeras till "Mätning *behöver* endast göras för de /.../ ämnen för vilka det finns begränsningsvärden ...". Det bör inte vara förbjudet att utföra mätningar av andra ämnen i de fall verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten anser att det finns skäl att göra det.

40 §

Det är oklart hur kravet på mätning inom 4 månader efter registrering/driftstagnation ska tolkas i förhållande till kraven i 37 respektive 38 §§ på mätning senast efter 500 respektive 1500 driftstimmar. Länsstyrelsen föreslår att tidpunkten för första mätningen istället preciseras i 35–39 §§ och att 40 § utgår.

Dispens från mätkrav för svaveldioxid, 41 §

Det bör framgå under vilka omständigheter dispens från mätkraven kan medges.

Kvalitetssäkring av utsläppsövervakningen, 42–44 §§

42 §

Länsstyrelsen anser att kravet på att informera tillsynsmyndigheten om resultaten av parallellmätningen kan utgå och ersättas med krav på att dokumentationen ska sparas under en given tidsperiod, exempelvis 6 år. Denna hantering harmoniserar dessutom med den dokumentation som krävs enligt 52 §. Denna ändring innebär en förenkling för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten utan att kvaliteten på tillsynen försämras.

Kontroll av att begränsningsvärdena följs, 45–48 §§

45 §

Länsstyrelsen är positiv till förtydligandet att uppmätta värden vid periodiska mätningar inte ska valideras innan de jämförs med förordningens begränsningsvärden.

46 §

Länsstyrelsen anser att hänvisningen till bestämmelserna i 29–32 §§ i förordningen om stora förbränningsanläggningar ska ersättas med att reglerna införs som författningstext direkt i denna förordning. Motivet är att förenkla för verksamhetsutövaren som därmed inte får flera olika, och var för sig komplexa, förordningar att förhålla sig till.

Krav på verksamhetsutövarens dokumentation, 50–53 §§

52 §

Länsstyrelsen är positiv till de krav på dokumentation som framgår av 52 §. Länsstyrelsen anser att 19 § och 42 § bör synkroniseras med 52 §.

53 §

Den första meningen om tillsynsmyndighetens skyldighet att förelägga verksamhetsutövaren att inkomma med uppgifter som behövs för tillsynen, bör utgå eftersom denna rätt redan är reglerad i 26 kap. 21 § miljöbalken.

Information och rapportering till Europeiska kommissionen, 54–56 §§

56 §

Länsstyrelsen anser att paragrafen bör utgå. Skälet är att den rapportering och de uppgifter som åsyftas enligt artikel 11 i direktivet ska göras med ett elektroniskt rapporteringsverktyg som ska tillhanda hållas av kommissionen. Kommissionen ska även specificera de tekniska formaten för rapporteringen. Länsstyrelsen anser att det

under dessa premisser är orimligt att ålägga de uppemot 300 berörda tillsynsmyndigheterna ansvaret för att tillhandahålla de uppgifter som behövs för rapporteringen. Istället bör Naturvårdsverket som övergripande myndighet vara ansvarig för att utveckla och tillhandahålla nödvändiga tekniska system. Dessa synpunkter utvecklas vidare i avsnittet Digital lösning för informationshantering.

Avsnitt 7 Definitioner

Nedanstående synpunkter kompletterar synpunkterna på författningstexten.

Avsnitt 7.3 Ny respektive befintlig förbränningsanläggning

Länsstyrelsen anser att det krävs en tydligare definition av begreppet "tagit i drift". Den skillnad mot direktivets definition som Länsstyrelsen föreslår är av ytterst marginell betydelse jämfört med det tolkningsutrymme som användandet av begreppet "tagit i drift" innebär. Länsstyrelsen noterar att Naturvårdsverkets förslag på definition visserligen överensstämmer väl med direktivets definition men att tidpunkten för när en anläggning "tas i drift" sällan är entydig. Det är exempelvis oklart om begreppet "ta i drift" refererar till att byggnationen av nödvändiga byggnader startar, installationen av den aktuella förbränningsanläggningen, första gången man provkör anläggningen eller den dag då stabil drift genomförs första gången.

Länsstyrelsen anser att samma emissionskrav som för nya anläggningar bör gälla även äldre anläggningar om dessa genomgår en större teknisk förändring. En sådan förändring av verksamheten omfattas typiskt sett av krav på ändringstillstånd eller omprövning av hela eller delar av tidigare tillstånd. Det är därför lämpligt att tydliggöra att det är datumet för den senaste prövningen som ska avgöra om anläggningen är en 2018-anläggning eller en ny anläggning

Avsnitt 7.9 Driftstimmar

Länsstyrelsen anser att det finns behov av en tydligare precisering av vad som avses med start- och stopp-perioder.

Avsnitt 7.11 Verksamhetsutövare

Länsstyrelsen anser i likhet med Naturvårdsverket att det inte ska införas någon definition av "verksamhetsutövare" utan att begreppet används utifrån samma praxis som etablerats för utövare av övriga miljöfarliga verksamheter.

Avsnitt 7.13 Anläggningseffekt

Länsstyrelsen anser, i motsats till Naturvårdsverket, att det finns skäl att definiera begreppet även för befintliga anläggningar. Bakgrunden är att en anläggnings effekt inom branschen ofta anges på olika sätt, exempelvis som utgående effekt. Det är därför viktigt att det framgår att anläggningseffekten avser den installerade tillförda effekten oavsett om regeln om aggregering är aktuell eller ej. Begreppet anläggningseffekt används dock inte i författningsförslaget, varför frågan blir aktuell först om begreppet införs i författningstexten.

Avsnitt 8 Registrering, ändring och rapportering

Länsstyrelsen föreslår att implementeringen av MCP-direktivets krav på registrering av medelstora förbränningsanläggningar genomförs genom att det införs en ny verksamhetskod i miljöprövningsförfordningen för förbränningsanläggningar vilka inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt. Denna kod skulle inte innebära anmälningsplikt (s.k. C-anläggning) utan föreslås kallas registreringsplikt. Se även avsnittet *Allmänna synpunkter*.

Digital lösning för informationshantering

Länsstyrelsen är positiv till att Naturvårdsverket föreslås ansvarig för att utveckla och tillhandahålla en nationell e-tjänst där verksamhetsutövaren kan underrätta tillsynsmyndigheten om sin förbränningsanläggning.

Länsstyrelsen framhåller vikten av att uppgifterna i de nationella databaserna hålls tillgängliga för respektive myndighet även under den tid respektive myndighet inte hunnit anpassa sina tekniska system för automatisk uppgiftshämtning i de nationella databaserna.

Länsstyrelsen är positiv till att Naturvårdsverket utvecklar och tillhandahåller en eller flera nationella databaser i vilken de inhämtade uppgifterna lagras för tillsynsmyndighetens räkning. Eftersom dessa uppgifter ska utgöra det verksamhetsregister som respektive tillsynsmyndighet ska hålla, och då ansvaret för att integrera respektive myndighets verksamhetsstöd åligger varje myndighet, måste utvecklingen av den nationella databasen ske i mycket nära samverkan med berörda tillsynsmyndigheter och på sådant sätt att det är möjligt att exportera/importera data mellan de olika aktörernas system.

Länsstyrelserna motsätter sig att ansvaret för att tillgängliggöra INSPIRE-tjänster fördelas ut på de ca 300 tillsynsmyndigheterna och anser att ansvaret för att tillgängliggöra rumsliga data enligt INSPIRE bör hållas samman och att det

kommande nationella anläggningsregistret bör vara basen för att generera de erforderliga nättjänsterna.

Länsstyrelsen är positiv till att Naturvårdsverket utvecklar och tillhandahåller den tekniska plattformen för att skapa och publicera INSPIRE-tjänster för MCP-anläggningar. Länsstyrelsen konstaterar dock att förslaget är oklart gällande vilken myndighet som är ansvarig för att tillhandahålla INSPIRE-tjänster för MCP-anläggningar.

Länsstyrelsen är positiv till att Naturvårdsverket utvecklar och tillhandahåller relevanta "maskin/maskin"-gränssnitt för tillsynsmyndigheternas åtkomst till informationen i databasen.

Länsstyrelsen anser att det register som föreslås för MCP-anläggningar ska vara en integrerad del i det nationella anläggningsregistret, kallat Samlade Nationella Anläggningsuppgifter (SNA) som Naturvårdsverket för närvarande håller på att utveckla. Det innebär att det är nödvändigt att samma objektsnivåer används i båda registren. Länsstyrelserna har idag ett nationellt system med anläggningsnummer för alla befintliga tillståndspliktiga anläggningar. Kommunerna har inget motsvarande nationellt enhetligt system. Länsstyrelserna anser att de anläggningsnummer som finns i Länsstyrelsernas nuvarande Miljöreda ska användas i det nya anläggningsregistret.

De registeruppgifter som ska lämnas enligt 17 § bör hanteras i ett separat system på motsvarande sätt som drifts- och emissionsuppgifter för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter hanteras genom miljörapportering via Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP).

Enligt förslaget ska beslut om registrering med mera tillgängliggöras på samma sätt som beslut rörande IED-anläggningar. Detta förutsätter att de tekniska lösningar som för närvarande utvecklas för att uppfylla IED-direktivet anpassas så de även kan hantera beslut gällande MCP-anläggningar.

Utvecklade tekniska synpunkter

I förslaget talas det flera gånger om INSPIRE-tjänster för MCP-anläggningar. Dessa anläggningar ingår i INSPIRE-temat Industrial and Production Facilities (PF) som installationer inom anläggningsobjekt (facilities). Det är oklart vad som avses med INSPIRE-tjänster för MCP-anläggningar. Länsstyrelserna motsätter sig att ansvaret för att tillgängliggöra INSPIRE-tjänster fördelas ut på de ca 300 tillsynsmyndigheter som kan bli inblandade i registreringen enligt MCP och anser att ansvaret för att tillgängliggöra rumsliga data enligt INSPIRE för produktionsanläggningarna och

deras beståndsdelar, bör hållas samman och att det kommande nationella anläggningsregistret bör vara basen för att generera de erforderliga nättjänsterna.

För att möjliggöra optimal samordning av olika register gällande verksamheter med miljöinformation måste objektsnivåerna i de olika registren samordnas. Givet att objektshierarkin från INSPIRE ska gälla även det nu aktuella registret, krävs det att det finns ett överordnat verksamhetsobjekt (Production Facility) i registret innan man kan registrera förbränningsanläggningen (vilken är en installation enligt objektshierarkin i INSPIRE).

Det är ytterst få av de uppgifter som föreslås registreras in i MCP-registret som täcks in av modellen för installationer (ID, geometri, namn, beskrivning, status och typ).

Länsstyrelsen noterar att de långsiktiga ambitionerna som framgår av *Bilaga 1 – Förstudie Lösning för informationsförsörjning enligt MCPD:s krav* snarast bör revideras med hänsyn till utvecklingen inom samverkansprogrammet Miljöskydd inom Digitalt först – Smartare miljöinformation. Offentliggörande av beslut via RSS-nyheter är att anse som en övergångslösning som kommer att ersättas med publikation av beslut/dokument i dess helhet.

3.4.2 Lösning för informationsförsörjning – på kort sikt och utifrån Naturvårdsverkets lösning

Länsstyrelsen anser att de uppgifter som anges under "Produktionsuppgifter" inte bör ingå i det nationella anläggningsregistret (SNA) utan hanteras inom separat system då de är av mer temporär natur än övriga uppgifter.

Vidare är det viktigare att de officiella kontaktuppgifterna till verksamhetsutövaren anges än kontaktuppgifter till en specifik kontaktperson.

De som deltagit i beslutet

Beslutet har fattats av miljödirektör Annelie Johansson med Lena Blomqvist som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Gerd Lundquist, chef för Miljötillsynsenheten, och Karin Söderholm, miljöhandläggare, deltagit.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.