



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Therese Svensson

Bästa tillgängliga teknik (BAT)

*- Hur har BAT förändrats i och med
industriutsläppsdirektivet?*

JUR092 Examensarbete

Examensarbete på juris kandidatprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

Termin för examen: VT2015

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 BAKGRUND	5
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	5
1.3 METOD OCH MATERIAL	6
1.4 AVGRÄNSNINGAR	6
1.5 DISPOSITION	6
2 INTRODUKTION TILL BAT	8
2.1 RELEVANTA LAGRUM	8
2.2 EU:S MILJÖRÄTT – EN HISTORISK ÖVERSIKT	9
2.3 BAT ENLIGT IPPC-DIREKTIVET	10
3 BAT ENLIGT NATIONELL RÄTT	12
3.1 LAGRUMMET I KORTHET OCH LITE OM DEFINITIONERNA	12
3.1.1 <i>Försiktighetsprincipen och försiktighetsmått</i>	13
3.1.2 <i>Rimlighetsbedömning</i>	13
3.2 NÄR SKALL BAT TILLÄMPAS?	14
3.3 VARFÖR HETER DET BÄSTA MÖJLIGA TEKNIK I MILJÖBALKEN?	15
4 FÖRÄNDRINGAR PÅ BAT – EN JÄMFÖRELSE MED IPPC-DIREKTIVET	16
4.1 INDUSTRIUTSLÄPPSDIREKTIVET	16
4.1.1 <i>Nyheterna</i>	16
4.2 BAT-SLUTSATSER	17
4.3 BAT:S ROLL I TILLSTÅNDSPROCESSEN	19
4.4 BAT:S FÖRHÅLLANDE TILL MILJÖKVALITETSNORMER	21
5 IMPLEMENTERINGEN AV BAT-SLUTSATSERNA	22
5.1 INDUSTRIUTSLÄPPSFÖRORDNINGEN	22
5.2 IMPLEMENTERINGSLÄRDOM	24
6 RÄTTSFALL	25
6.1 MÖD 2003:130	25
6.1.1 <i>Diskussion</i>	26
6.2 MÖD 2009:41	27
6.2.1 <i>Diskussion</i>	28
7 DISKUSSION OCH SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	29
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	32

Summary

This thesis regards the changes to Best Available Techniques, BAT, which the implementation of the Industrial Emissions Directive, IED, has brought on. The purpose is to discuss how and in which ways BAT has developed in Sweden as a result of IED.

BAT belongs to the general rules of consideration which makes it central in all forms of professional operation. In context the principal of BAT is applicable with regards to the heaviest industries in Sweden and the entire EU.

IED has replaced the former applicable IPPC-directive and BAT conclusions have received a more prominent role in approval procedures in which they now will be used as references. The BAT conclusions are now central enough that they should not be deviated from, except under special circumstances by an exemption proceeding which require motivation and documentation to be reported to the EU commission. The BAT conclusions states what the best technique currently deemed is and is stated with or without limit values as well as with or without a specific technique. The requisite is not absolute as long as the substitute is tantamount. The limit values are stated as intervals of emission levels and may not be overstepped.

The BAT conclusions belongs to a living document, continuously updated every eight years by a committee proceeding. The work groups of the EU commission are now joined by non-state environmental organizations in the work with the BAT conclusions.

Within a four year period the operators will review their terms of approval, ensuring that they coincide with the BAT conclusions. This is a form of self-supervision which has replaced individual evaluation proceedings by the approval authorities. Sweden has elected to implement the rules of BAT conclusions through general instructions in a new directive: Industriutsläppsförordningen (IUF). The administrative burden diminishes and at the same time it is cost efficient for both the approval authorities and the operator. Even the fact that Sweden has been convicted in the EU court for treaty violations, by not fulfilling the IPPC-directive demand on reviewing all operators requiring approval, is seen as a lesson learnt in the general instructions.

In Sweden the approval conditions will be applied in parallel with the BAT conclusions in the IUF. In a possible collision the harshest demand applies in order to attain high environmental protection.

Sammanfattning

Den här uppsatsen handlar om de förändringar på bästa tillgängliga teknik, d.v.s. BAT, som implementeringen av industriutsläppsdirektivet (IED) har inneburit. Syftet är att diskutera hur och på vilket sätt BAT har utvecklats i Sverige till följd av IED.

BAT tillhör de allmänna hänsynsreglerna vilket gör den central vid all form av yrkesmässig verksamhet. I sammanhanget är principen om BAT tillämplig på de allra tyngsta industrierna inom Sverige och hela EU.

IED har ersatt det tidigare tillämpliga IPPC-direktivet och BAT har utvecklats så att BAT-slutsatserna har fått en mer framskjuten roll i tillståndsprövningen där de nu ska användas som referens. BAT-slutsatserna är så centrala att de inte ska gå att frångå förutom i undantagsfall genom ett dispensförfarande som kräver motivering och dokumentation som sedan ska rapporteras till EU-kommissionen. BAT-slutsatserna anger vad som anses vara den bästa tekniken vilket sker med eller utan begränsningsvärden och med eller utan en föreskriven teknik. Kravet på teknik är inte absolut så länge substitutet är likvärdigt. Begränsningsvärdena anges i intervaller om utsläppsnivåer som inte får överskridas.

BAT-slutsatserna tillhör ett levande dokument som kontinuerligt ska uppdateras vart åttonde år genom ett kommittéförfarande. I EU-kommissionens arbetsgrupper deltar nu även ickestatliga miljöskyddsorganisationer med att ta fram BAT-slutsatser.

Inom en fyra års period ska verksamhetsutövaren sedan se över sina tillståndsvillkor så att de överensstämmer med BAT-slutsatserna. Detta är en form av egenkontroll som har fått ersätta en individuell omprövning hos tillståndsmyndigheten. Sverige har valt att implementera reglerna om BAT-slutsatserna genom generella föreskrifter i en ny förordning: industriutsläppsförordningen (IUF). Den administrativa bördan minskar samtidigt som det är en kostnadseffektivisering för både prövningsmyndigheten och verksamhetsutövaren. Även det faktum att Sverige tidigare fällt i EU-domstolen för fördragsbrott genom att inte uppfylla IPPC-direktivets krav på omprövning av alla tillståndspliktiga verksamheter, ses som en lärdom med de generella föreskrifterna.

I Sverige ska tillståndsvillkoren gälla parallellt med BAT-slutsatserna i IUF. Vid en eventuell konflikt gäller det strängaste kravet för att uppnå ett högt miljöskydd.

Förord

Jag vill rikta ett särskilt tack till min handledare Annika Nilsson för ett aldrig svikande engagemang till handledning och stöd genom uppsatsskrivandet.

Jag vill även tacka min fantastiska vän Joanna Graumann Walnstedt som alltid släpper allt för att finnas där för mig, till och med när det kommer till korrekturläsning.

Till alla mina vänner och studiekamrater vill jag rikta ett tack för evigt stöd och pepp genom åren med att få mig att avsluta mina studier. För att citera Audrey Hepburn: "Nothing is impossible. The word itself says I'm possible".

Ett innerligt varmt tack till mina föräldrar och svärföräldrar som under året har ställt upp med barnpassning. Uppsatsen hade aldrig blivit klar utan er hjälp.

Till sist vill jag tacka Patric som stått ut med mig under den intensiva slutfasen med skrivandet och fått sköta hela hushållet Svensson-Wiktorsson. Du inspirerar mig varje dag och jag är så stolt och lycklig över vår lilla familj.

Förkortningar

BAT	Best Available Techniques – bästa tillgängliga teknik
BAT-AEL	BAT Associated Emission Levels – slutsatser med utsläppsvärden
BREF-dokument	BAT Reference Document– branschvis sammanställning för tolkning av BAT
IED	Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) – från engelskans Industrial Emissions Directive
IPPC-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
IUF	Industriutsläppsförordningen (2013:250)
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Miljööverdomstolen
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
TWG	Technical Working Group –Tekniska arbetsgrupper

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Valet av ämne föll sig naturligt då ämnet för uppsatsen; BAT och industriutsläppsdirektivet (hädanefter benämmt IED) berör de tyngsta industrierna och ersätter det inom miljöområdet tidigare välkända IPPC-direktivet. Principen om bästa tillgängliga teknik, förkortat BAT, har som företeelse funnits inom EU-rätten sedan 70-talet. Industriutsläppsdirektivet är det senaste direktivet om BAT med syfte att skärpa dess tillämpningskrav. Alla insatser som ämnar förbättra miljön är inte att underskatta, men att Europeiska Unionen (EU) än en gång tagit sig an uppgiften med de största föroreningskällorna kan vara avgörande för miljön i stort. Intresset för miljöfrågor ställs på sin spets i ett så pass stort och viktigt direktiv, vilket i sig var tilltalande som uppsatsämne. I direktivet går det att se vilken tilltro EU har till BAT eftersom begreppet och dess tillämpning nu kommit att utvecklas. BAT innehåller en rad olika komponenter som ska samspela för att komma fram till slutresultatet om vad BAT är för något. BAT utvecklas också ständigt i takt med att teknikutvecklingen går framåt. Frågan om BAT och dess innebörd har inte varit oproblematiske. Det har tidigare vid miljöbalkens tillkomst på 90-talet ansetts svårt för lagstiftaren att ange exakt vad BAT utgör. Vad som istället har sagts är att vid dess bedömning så skall även resultatet för miljön i stort innefattas.¹ En viktig nyhet i direktivet är begreppet BAT-slutsatser. De är ett tolkningsinstrument till BAT och fastställer slutsatser om vad BAT utgör i varje industribransch som omfattas av direktivet.

I IED vill jag se hur och på vilket sätt BAT har utvecklats i och med implementeringen av detsamma i Sverige.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att diskutera hur och på vilket sätt BAT har utvecklats i Sverige. Syftet är också att se huruvida BAT har fått en större betydelse i dess tillämpning i och med IED.

Det övergripande syftet bearbetas genom den huvudsakliga problemformuleringen:

- Hur har BAT förändrats som en konsekvens av IED i Sverige?

För att besvara huvudfrågan tar jag hjälp utav följande delfrågor:

¹Prop. 1997/98:45 s. 216.

- Vad betyder det nya sättet att hantera BAT för dess tillämpning?
- Har det funnits problem med att tillämpa BAT och i så fall vilka är de och kan det nya sättet att hantera BAT vara lösningen?
- Innebär IED en förstärkning av BAT med utgångspunkt ur BAT-slutsatserna i BREF-dokumentet (BAT Reference Documents) i Sverige?

1.3 Metod och material

I uppsatsen tillämpas rättslig metod och befintliga styrmedel diskuteras med bakgrund i tidigare gällande rätt. Uppsatsen behandlar aktuell reglering inom EU och som blivit implementerad i svensk rätt. Utgångspunkten har varit det direktiv som medfört förändringar på uppsatsens ämne i svensk rätt. För att beskriva grunden och historiken för principen om BAT har förarbeten såsom propositioner och SOU varit aktuella. Den svenska doktrinen har fått bistå med ett varierande diskussionsunderlag till uppsatsens olika delar för att besvara frågeställningen samt för att förklara och bredda förståelsen med olika komponenter till BAT.

På praxisområdet har jag utgått från vägledande domar publicerade på Sveriges Domstolars hemsida. Domarna är valda utifrån gemensamma nämnare såsom aktuella lagrum, att de tillhör samma industriverksamhet, att de behandlar tillstånd samt behandlar ämnet om BAT.

1.4 Avgränsningar

Examensarbetet tar sikte på tillståndsbedömningen och tillämpningen av BAT i Sverige. I och med att BAT är en del av de allmänna hänsynsreglerna angränsar arbetet ibland till de övriga hänsynsreglerna i miljöbalken. Avgränsningen medför dock att frågan om t.ex. kunskapskravet och produktvalet inte kommer tas upp mer än att kort beröras när sammanhanget kräver det.

1.5 Disposition

I kapitel 2 presenteras grunden för BAT och inleds med en presentation av berörda lagrum; dels vad som gäller på EU-nivå generellt med en kort historisk tillbakablick och dels vad BAT betydde i direktivet som föregick IED. I kapitel 3 finns en beskrivning på både den språkliga skillnaden på EU-nivå och nationell nivå, samt på innebörden av begreppet BAT. Fokus är lagt på nationell nivå och det finns en redogörelse på det svenska lagrummet. I kapitel 4 redogörs de förändringar på BAT som kommit att

gälla i och med IED. Här görs ett avstamp i den förra regleringen som gällde med IPPC-direktivet och det finns en genomgång av nyheterna och förändringarna i IED. I kapitel 5 tas implementeringen av BAT-slutsatserna upp som är den centrala nyheten i IED med avseende på BAT. Kapitel 6 består av sammanfattade rättsfall som behandlar BAT i betydelse för uppsatsen. Avslutningsvis, i kapitel 7, sker en diskussion utifrån syftet och dess delfrågor som även besvaras och en slutsats presenteras.

2 Introduktion till BAT

2.1 Relevanta lagrum

I miljöbalken är det två lagrum som gör sig aktuella vid tillämpningen av BAT. Dels 2 kap. 3 § MB som är en hänsynsregel och dels 2 kap. 7 § Miljöbalken (hädanefter benämnt MB) som avser rimlighetsavvägning.

2 kap. 3 § MB:

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.

2 kap. 7 § MB:

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder [...].

Definitionen på vad BAT betyder i industriutsläppsdirektivet (hädanefter benämnt IED) står i Art. 3 p. 10 IED:

Bästa tillgängliga teknik: det mest effektiva och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet

a) teknik: både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas,

b) tillgänglig: att tekniken ska ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta, oavsett om tekniken tillämpas eller produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den,

c) bästa: den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet.

2.2 EU:s miljö rätt – en historisk översikt

Det första samordnade styrmedlet för medlemsländerna med att skapa gemensamma åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar var IPPC-direktivet som antogs 1996.² Det har skett fyra väsentliga förändringar i direktivet och för att skapa klarhet och överskådlighet skapades ett samlat direktiv år 2008: 2008/1/EG. Direktivet baseras på beslutskriterier varav principen om BAT utgör en viktig och central sådan. Dessförinnan fanns BAT definierat med olika innebörd i olika konventioner och direktiv.³ Definitionerna behandlar både luftföroreningar och vattenföroreningar. I raden av dotterdirektiv till ramdirektivet 76/464/EEG om skydd för grundvatten mot föroreningar genom vissa farliga ämnen, återfinns definitioner av begreppet. Revideringar och upphävanden av dotterdirektiven till förmån för ny reglering har gjort det lite besvärligt att hitta definitionerna men i direktiv 2000/60/EG⁴ hänvisas definitionen till utsläppsgränser. Med hänsyn till luftföroreningar återfinns begreppet i direktiv 84/360/EEG om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar (se avsnitt 4.14.2). 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö⁵ och konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten⁶ – mer känd som Östersjökonventionen HELCOM⁷, beskriver att särskild hänsyn skall tas till teknikens genomförbarhet ur ekonomisk synvinkel.⁸ Tolkningsfriheten länderna emellan begränsas i och med kriterier som finns gällande vad som utgör BAT enligt konventionens mening.⁹ Dock har det visats sig vara en felaktig bedömning och EU-kommissionen (hädanefter benämnt Kommissionen) har sett brister med tolkningen av BAT som lett till betydande skillnader mellan medlemsländerna på likartade industriverksamheter. Det är en av anledningarna till att det har utförts en revision på IPPC-direktivet för att förbättra efterlevnaden på BAT. Resultatet har mynnat ut i ett nytt direktiv som har ersatt det gamla IPPC-direktivet: IED¹⁰. Avsikten med IED är att förstärka tillämpningen av BAT.¹¹

² Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

³ Prop. 1997/98:45 s. 217.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁵ Helsingfors den 9 april 1992, SÖ 1996:22.

⁶ Paris den 22 september 1992, SÖ 1994:25.

⁷ HELCOM är det verkställande organet och konventionen går ofta under namnet Helsingforskommissionen. <http://www.helcom.fi/about-us/> 2014-06-03.

⁸ Prop. 1997/98:45 s. 216.

⁹ SÖ 1996:22 bilaga II Regel 3.

¹⁰ Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU).

¹¹ SOU 2011:86 s. 90.

2.3 BAT enligt IPPC-Direktivet

När IPPC-direktivet kom 1996 så fastslogs principen om BAT inom hela EU. Det nya direktivet som behandlar BAT, d.v.s. IED, bygger vidare på begreppet. Grundbetydelsen i IPPC-direktivet är därmed fortfarande aktuell. BAT, som kommer av engelskans ”Best Available Techniques”, är en grundläggande princip som skall tillämpas vid tillståndsprovningen av en verksamhet med hög föroreningspotential; t.ex. industrier inom energisektorn och industrier för produktion och omvandling av metaller.¹² Inom hela EU berörs cirka 52 000 industrianläggningar utav IPPC-direktivet och 1070 av dessa finns i Sverige.¹³

En verksamhetsutövare skall enligt principen om BAT, använda sig utav den etablerade teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön. BAT skall även tillämpas inom den berörda branschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt med hänsyn till kostnader och nytta.¹⁴ BAT spelar också en avgörande roll i provningen av tillstånd gällande begränsningsvärden för utsläpp. Här skall begränsningsvärdena i ett tillstånd bygga på just BAT och det ligger inte i begreppets innebörd att avse en på förhand bestämd teknik.¹⁵ IPPC-direktivet föreskriver inte användning av en specifik teknik eller teknologi utan till sin hjälp och för att komma fram till vad BAT innebär från fall till fall finns särskilda tolkningsdokument att tillgå för olika industrisektorer; s.k. BREFS.¹⁶ I BREF-dokumenterna beskrivs BAT med hjälp av utsläppsvärden; så kallade BAT-AEL (BAT Associated Emission Levels). De anger BAT genom två utsläppsvärden som respektive industri har att förhålla sig till. Det är ofta stora gap mellan intervallen på de två utsläppsvärdena vilket anses vara en konsekvens av det arbete som framkommit genom arbetsgrupperna och Kommissionen.¹⁷ BREF-dokumenterna utarbetas nämligen i arbetsgrupper, en för varje referensdokument, genom informationsutbyte mellan EU:s medlemsländer och de berörda industrierna.¹⁸ Resultatet blir inte sällan en kompromiss mellan parterna.¹⁹ I arbetsgrupperna har det gjorts en rimlighetsbedömning på hur långt BAT sträcker sig. Det har därmed gjorts en avvägning på kostnad och nytta i detta avseende för varje referensdokument.²⁰ Ett BREF-dokument är en industrisektor och det fanns drygt 30 BREF-dokument.²¹ Att nämna i sammanhanget är att det även har utarbetats vissa gemensamma så kallade horisontella BREF-dokument. Det innebär att de är tillämpliga på alla industrisektorer som omfattas av IPPC-direktivet.²²

¹²Bilaga 1 IPPC-direktivet.

¹³Prop. 2012/13:35 s. 21.

¹⁴Art. 2.12 IPPC-direktivet.

¹⁵Art. 9.4 IPPC-direktivet.

¹⁶Prop 2012/13:35 s. 22.

¹⁷Prop. 2012/13:35 s. 22.

¹⁸Prop. 2012/13:35 s. 21.

¹⁹Prop. 2012/13:35 s. 21

²⁰Prop. 2012/13:35 s.21.

²¹Faktapromemoria 2008/09:FPM2, kap. 1.2.

²²Prop. 2012/13:35 s. 21f.

Arbetsgrupperna, som kallas TWG (Technical Working Group), har sitt säte på IPPC-byån i Sevilla i Spanien, sammanställer informationen till en rapport. Gemenskapsrapporten överlämnas sedan till Europaparlamentet och rådet, och om det föreligger behov kompletteras rapporten också med ett förslag.²³ En nackdel med arbetsgrupperna anses vara den slutenhet som råder vid avgörandet. Diskussionsunderlag till hur gruppen har resonerat sig fram till ett BREF-dokument går nämligen inte att tillgå för utomstående.²⁴ En fördel har dock varit den kontinuerliga uppdateringen av BREF-dokument som skett vart tredje år²⁵ och ny teknik inom industrisektorerna får en chans att göra en insats för miljöarbetet med BAT. BREF-dokumenterna anger således vad som anses vara BAT vid varje publiceringstillfälle.

Avslutningsvis kan tilläggas att principen om BAT enligt IPPC-direktivet, är en minimireglering och medlemsländerna kan reglera om strängare teknikkraV.²⁶ IPPC-direktivet upphörde att gälla 7 januari 2014.²⁷

²³Artikel 17 IPPC-direktivet.

²⁴Prop. 2012/13:35 s. 21.

²⁵Artikel 17 IPPC-direktivet.

²⁶Prop. 1997/98:45 s. 217.

²⁷Artikel 81 IED.

3 BAT enligt nationell rätt

3.1 Lagrummet i korthet och lite om definitionerna

I den svenska rätten anspelar begreppet bästa möjliga teknik som står formulerat i 2 kap. 3 § 1 st. MB på BAT. Här föreskrivs att alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd skall:

- utföra skyddsåtgärder
- iaktta begränsningar
- vidta försiktighetsmått

som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det åligger således en grundskyldighet på gemene man att iaktta försiktighet på miljön. De åsyftade skyddsåtgärderna, begränsningarna och försiktighetsmått är varierande och beroende på verksamhetens farlighet, läge, omgivningens karaktär och behov av skydd.²⁸ Vidare framgår av 2:a meningen att teknikkravet skall följa principen om bästa möjliga teknik. Regeringen drar en gräns så att kravet inte skall gälla alla människor som bedriver verksamhet utan att det skall handla om yrkesmässig verksamhet för att kravet på bästa möjliga teknik skall användas.²⁹

Avseende verksamhetsbegreppet så saknas det en legaldefinition i miljöbalken men det finns främst två tolkningar, dels en i miljöbalksutredningen och dels en i doktrinen. Miljöbalksutredningen anser att en verksamhet står för det mänskliga handlande som faller inom balkens tillämpningsområde. Att fastställa exakt vad en sådan handling kan vara anses begränsa tillämpningen varför miljöbalkens mål skall vara ledande i diskussionen. I korthet omfattar begreppet verksamhet således allt mänskligt handlande som går emot balkens mål som framgår av balkens portalparagraf 1 kap. 1 § MB om hållbar utveckling.³⁰ I doktrinen har definitionen av själva verksamhetsbegreppet tolkats utifrån vad en åtgärd är definierad som i förarbetena. Definitionen på verksamhet avser något som har en varaktighet och pågår kontinuerligt.³¹ Den yrkesmässiga verksamheten behöver inte finnas på fast mark i anslutning till en fastighet, utan verksamhetsbegreppet omfattar även t.ex. fartygsfrakt.

I fråga om tekniken så har även den en vidare omfattning. Tekniken behöver inte finnas i Sverige men skall vara tillgänglig och ute på marknaden.³² I teknikbegreppet avses både produktionsanordningar och metoder för

²⁸Karlmark 2009, s. 165.

²⁹Prop. 1997/98 s. 216.

³⁰SOU 1996:103, del 1 s. 230.

³¹Michanek och Zetterberg 2004, s. 109.

³²Prop. 1997/98:45 s. 216.

produktion såsom utbildning och arbetsledning.³³ 2:a stycket ger uttryck för försiktighetsprincipen och att det redan vid risk för skada eller olägenhet skall beaktas försiktighet.

3.1.1 Försiktighetsprincipen och försiktighetsmått

Vid valet av BAT skall verksamhetsutövaren (som ovan nämnt) göra bedömningen att vidta försiktighet redan vid risken för skada. Syftet med försiktighetsprincipen är att förebygga möjliga skador och olägenheter.³⁴ Det räcker alltså inte med att göra en uppskattning på säkert förutsebara skador och olägenheter, utan att förebygga risk för skada skall även tas i beaktande. Här får man göra en bedömning från fall till fall. Anledningen till att hänsynsregeln om försiktighetsmått är så allmänt hållen och inte har preciserade regler på vad som kan tänkas gälla en viss typ av verksamhet, är just att det inte är möjligt att göra en sådan förutsägelse.³⁵ Endast i vissa fall finns det preciserat i andra paragrafer om vilka försiktighetsmått som avses, t.ex. 2 kap. 5 § MB att hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. När verksamhetsutövaren exempelvis ska välja produktionsmetod så finns en skyldighet att beakta möjligheten till återanvändning och återvinning. Genom att beakta dem följer verksamhetsutövaren de krav på skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått som behövs för att främja en hållbar utveckling. Vad avser skyddskraven så ska i princip allt göras som är meningsfullt för att tillgodose dem.³⁶ Det kan tyckas vara ett relativt strängt krav varför regeringen har lämnat utrymme för en skälighetsprövning i 2 kap. 7 § MB.

3.1.2 Rimlighetsbedömning

Begreppet ”bästa möjliga teknik” är en hänsynsregel, vilket innebär att vid bedömningen av en sådan regel, och i detta fall utav bästa möjliga teknik, så skall det göras en rimlighetsbedömning utifrån skälighetsregeln i 2 kap. 7 § MB.³⁷ Här avvägs nyttan med skyddsåtgärderna med kostnaderna och det är verksamhetsutövaren som har den betydande bevisbördan och skall visa att hänsynskravet är orimligt. Viktigt att hålla isär är att det inte handlar om verksamhetsutövarens egna ekonomiska situation och nyttan med skyddsåtgärderna, utan rimligheten avgörs utifrån nyttan och kostnaden. Kostnaderna får därför inte anses oskäligen i förhållande till vad som åstadkoms i form av minskade utsläpp. Skälighetsregeln tar hänsyn till vad ett typiskt företag inom branschen kan klara av i miljöinvesteringar.³⁸ Vägledning för hur långt orimligheten sträcker sig står i 2 kap. 7 § 2:a st.

³³Prop. 1997/98:45 s. 218.

³⁴Prop. 1997/98:45 s. 209.

³⁵Prop. 1997/98:45 s. 214.

³⁶Prop. 1997/98:45 s. 214f.

³⁷Prop. 1997/98:45 s. 217.

³⁸Prop. 1997/98:45 s. 232.

MB. Det innebär att en miljö kvalitetsnorm³⁹ aldrig får åsidosättas. Eftersom gamla IPPC-direktivet och nya IED är minimireglering och Sverige i och med detta har valt att göra en striktare tillämpning av teknikkrauet, har frågan om konkurrenssvårigheter uppstått. Regeringen har varit av uppfattningen att ojämlikheter inom branschen förhindras genom dels det internationella miljöarbetet att tillämpa likvärdiga miljökrav, och dels genom att man i skälighetsregeln tar hänsyn till vad det ovan nämnda typiska företaget inom branschen klarar av.⁴⁰

Regeringen har i det senaste arbetet med BAT lagt till att det svenska arbetet med att ha en hög miljöambition och uppnå likvärdiga konkurrensvillkor inom EU, sker genom samarbeten mellan näringslivet, myndigheter och miljöorganisationer.⁴¹ Inte minst genom samarbetet med att ta fram BAT-slutsatser som går att läsa mer om i kap. 4.2. Verksamheter som uppfyller BAT men som riskerar att väsentligt försämra miljön kan slutligen ändå stoppas genom en stoppregel. Den kan ses som en säkerhetsventil och utgör en absolut gräns för lägsta godtagbara nivå för miljöskyddet för att förhindra verksamheter som kan orsaka stora skador.⁴²

3.2 När skall BAT tillämpas?

Hur ser då kravet ut för en verksamhetsutövare på frågan om ”när” kravet på BAT skall vara uppfyllt? Är det upp till verksamhetsutövaren att se över BAT varje år eller när ny teknik kommit ut på marknaden? Det finns ett kunskapskrav i 2 kap. 2 § MB att verksamhetsutövaren skall skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljö mot skada eller olägenhet. Kunskapskravet är vidareutvecklat i förarbetet till lagrummet om att verksamhetsutövaren fortlöpande skall hålla sig underrättad om verksamheten och dess miljöpåverkan.⁴³ Det råder en samstämmighet mellan branscher för verksamhetsutövare (t.ex. arbetsgivareorganisationer) och lagstiftare om att ett frivilligt ansvarstagande är det bästa skyddet för miljön. Det är verksamhetsutövarens egna åtaganden och initiativ som driver utvecklingen framåt.⁴⁴

Frågan om ”när” besvaras dock tydligt i 2 kap. 1 § MB att det är när frågan prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Ett praktiskt exempel på hur det kan se ut är att en lantbrukare följer utvecklingen på ny teknik när det görs ny investering i verksamheten för att uppfylla kraven på BAT, och alltså inte enbart när densamme t.ex. behöver

³⁹ Definition av miljö kvalitetsnorm står i IPPC-direktivet Artikel 2, 7p ”ett antal krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö eller en särskild del av denna miljö, enligt vad som anges i gemenskapslagstiftningen”.

⁴⁰Prop. 1997/98:45 s. 218.

⁴¹Prop. 2012/13:35 s. 26.

⁴²Prop. 1997/98:45 s. 237.

⁴³Prop. 1997/98:45 s. 212.

⁴⁴Prop. 1997/98:45 s. 512f.

ansöka om förnyat tillstånd att bedriva sin verksamhet. Tanken är att uppmuntra verksamhetsutövarna till BAT snarare än att bygga ut och påtvinga större lagfäst miljöansvar än det som redan finns.⁴⁵ Verksamhetsutövaren bör således följa utvecklingen av förbättrad teknik och nya arbetsätt genom att t.ex. läsa facktidningar eller besöka mässor för att hålla sig à jour.

3.3 Varför heter det bästa möjliga teknik i miljöbalken?

I nationell svensk lagstiftning har regeringen valt att använda sig utav begreppet ”bästa möjliga teknik” istället för ordalydelsen som står angivet i förra IPPC-direktivet och nuvarande IED. Miljöbalksutredningen, som utredde införandet av IPPC-direktivet, menade att bestämmelsen om bästa möjliga teknik var synonymt med begreppet BAT. Likväl föredrogs det förstnämnda med anledning av att IPPC-direktivet var en minimireglering. Den svenska lagstiftningen har strängare krav varför det inte bör likställas med samma ordalydelse.⁴⁶ För svensk del skall kravet på BAT enligt IPPC-direktivet uppfyllas efter att kravet på bästa möjliga teknik har genomgått avvägningen i skälighetsregeln.⁴⁷ De två mest framträdande exemplen på skälighetsregel före miljöbalken (dvs. före år 1999⁴⁸) är miljöskyddslagen 5 § och vattenlagen 3 kap. 7 §.⁴⁹

Frågan har dock aktualiserats på nytt i och med införandet av IED. Ett flertal remissinstanser har i lagförarbetet återigen opponerat sig och menat att det är dags för svensk del att börja använda det internationella begreppet istället för det svenska. Bl.a. anses det inte längre finns några skäl till att hålla fast vid den svenska ordalydelsen. Den internationella benämningen anger den grundläggande kravnivån inom EU och avser det som den svenska rätten skall täcka in.⁵⁰ Regeringen å sin sida hänvisar tillbaka till det resonemang som fördes vid IPPC-direktivets implementering då det förkom liknande invändningar om valet av begrepp i miljöbalken.⁵¹ Eftersom kravet på bästa möjliga teknik modifieras av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § MB blir resultatet av en sådan avvägning det som kallas BAT. Ytterligare ett motiv till att inte ändra begrepp i miljöbalken är en rädsla mot att försvaga kraven som ställs på verksamheterna. Eftersom begreppet tillhör hela miljöbalkens allmänna hänsynsregler anses det inte vara befogat att laborera med en ändring.⁵²

⁴⁵Prop. 1997/98:45 s. 512.

⁴⁶SOU 1996:103, del 1, s. 251.

⁴⁷Prop. 1997/98:45 s. 217.

⁴⁸1 § Lag (1998:811) om införande av miljöbalken.

⁴⁹Ytterligare exempel är naturvårdslagen men också andra miljölagar enligt prop. 1997/98:45 s. 232.

⁵⁰Prop. 2012/13:35 s. 32.

⁵¹Prop. 1997/98:45 s. 216.

⁵²Prop. 2012/13:35 s. 33.

4 Förändringar på BAT – en jämförelse med IPPC-direktivet

4.1 Industriutsläppsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar), det s.k. industriutsläppsdirektivet (IED), är det senaste direktivet om BAT. IED ersätter det tidigare tillämpliga IPPC-direktivet. I IED sammanförs IPPC-direktivet och sex sektorsdirektiv som behandlar industriutsläpp och energiproduktion.⁵³ IED är från år 2010 och blev implementerat i svensk rätt 7 januari 2013. I likhet med IPPC-direktivet är IED ett sk. minimidirektiv och medlemsländerna kan ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder.⁵⁴

Det är de allra tyngsta industriverksamheterna som omfattas och under IPPC-direktivet rörde det sig om ungefär 1070 verksamheter i Sverige.⁵⁵ I nuvarande IED uppskattades antalet verksamheter till 1100 stycken i Sverige.⁵⁶ En nyhet på tillämpningsområdet är att ytterligare två branscher omfattas av IED; behandling av trä och träprodukter med träskyddsmedel samt tillverkning av träskivor.⁵⁷ Även reningsverk i anslutning till industriverksamhet kan komma att omfattas men är en mindre nyhet.⁵⁸

Ett av motiven till översynen av IPPC-direktivet var skillnaderna på tolkningen av BAT mellan medlemsländerna. I IED benämns det som en obalans på utsläppsnivåerna i unionen.⁵⁹ Detta ansågs bl.a. vara p.g.a. BREF-dokumentens svaga rättsliga status,⁶⁰ och det var lätt för prövningsmyndigheten att frångå.⁶¹ Utöver att Kommissionen ansåg att det förelåg brister i medlemsländers lagstiftning så fanns även brister i tillsynen samt ett bristande sammanhang mellan olika delar av EG-regler.⁶²

4.1.1 Nyheterna

En summering av nyheterna i IED som har ersatt IPPC-direktivet:

⁵³Prop. 2012/13:35 s. 20.

⁵⁴Punkt 10 i ingressen till IED.

⁵⁵Prop. 2012/13:35 s. 21.

⁵⁶Prop. 2012/13:35 s. 67.

⁵⁷Prop. 2012/13:35 s. 22.

⁵⁸Bilaga 1, 6.11, IED.

⁵⁹Punkt 13 i ingressen till IED.

⁶⁰SOU 2011:86 s. 90.

⁶¹Prop. 2012/13:35 s. 22.

⁶²Faktapromemoria 2008/09:FPM2 s. 2f.

- BAT-slutsatser utgör ett mer obligatoriskt inslag i tillståndsprövningen då de ska användas som referens vid fastställandet av tillståndsvillkoren.
- För tillståndsvillkor som avviker från BAT finns det numera krav på prövningsmyndigheten att motivera och dokumentera sitt beslut.
- Prövningsmyndigheten har även krav på sig att göra en förnyad tillståndsbedömning inom 4 år efter det att en ny BAT-slutsats har offentliggjorts på berörd anläggning.
- Förstärkta åtgärder för kontroll, övervakning och tillsyn
- Krav på vidtagande av åtgärder vid nedläggning av en verksamhet, kopplat till en statusrapport.⁶³

Syftet med uppsatsen är begränsat till att omfatta BAT varför endast en diskussion om punkterna 1, 2 och 3 blir aktuella.

4.2 BAT-slutsatser

I IED införs ett nytt begrepp, BAT-slutsatser. BAT-slutsatser innehåller de delar av ett BREF-dokument där slutsatserna om BAT fastställs.⁶⁴ BAT-slutsatser anger helt enkelt vad som anses vara den bästa tekniken. BREF-dokument är omfattande tolkningsdokument på engelska, men sammanfattningar finns på svenska på vad bästa tillgängliga teknik verkligen innebär i tillståndsbedömningen. BREF-dokument är i sig ingen nyhet då de fanns redan under IPPC-direktivet där de användes som en del av underlaget vid fastställande av tillståndsvillkor.⁶⁵ Ett gediget arbete pågår just nu med att uppdatera samtliga BREF-dokument och förse dem med BAT-slutsatser. Uppdateringen att under nya IED besluta om BAT-slutsatser är i skrivande stund ännu inte klart. Arbetet planeras med att bearbeta alla 33 stycken BREF-dokument som berör industriverksamheter⁶⁶, och alla beräknas vara uppdaterade en första gång år 2020.⁶⁷

BAT-slutsatserna utgör numera ett förstärkt obligatoriskt underlag i tillståndsprövningen och ska användas som referens vid fastställandet av tillståndsvillkoren.⁶⁸ BAT-slutsatserna får härmed en bindande verkan i tillståndsprövningen⁶⁹ och är tänkta att avhjälpa problemen med BREF-dokumenterna, d.v.s. att de får större inverkan i prövningen.

Den nya tanken med BREF-dokument är att de bör hållas uppdaterade och ses över senast åtta år efter att den föregående versionen offentliggjorts.⁷⁰

⁶³Prop. 2012/13:35 s. 22.

⁶⁴Art. 3 IED.

⁶⁵Prop. 2012/13:35 s. 52.

⁶⁶<http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/2015-04-20>.

⁶⁷http://emis.vito.be/sites/emis.vito.be/files/articles/1125/2013/Work_programme_Oct%2013.pdf 2015-06-04.

⁶⁸Art. 14.3 IED.

⁶⁹Langlet och Mahmoudi 2011, s. 235.

⁷⁰Ingressen p. 13 IED.

Resultatet blir då att i genomsnitt ungefär fyra BAT-slutsatsdokument uppdateras och beslutas per år. I jämförelse med IPPC-direktivet skulle en uppdatering av BREF-dokumentet ske vart tredje år.⁷¹ En verksamhetsutövare som ansökte om tillstånd skulle vid prövningstidpunkten bedömas utifrån senaste BREF-dokumentet.

Informationsutbytet för att uppdatera BREF-dokument har gått från den slutna TWG enligt IPPC-direktivet till ett öppet forum enligt IED.⁷² Nu ska informationsutbytet inte enbart ske mellan medlemsstaterna, de berörda industrierna och kommissionen, utan även med ickestatliga miljöskyddsorganisationer.⁷³ Organisationer som ansvarar för uppdraget i Sverige är Naturskyddsverket och Statens Jordbruksverk.⁷⁴ Själva processen med att uppdatera BREF-dokumentet har ytterligare en nyhet; att BREF-dokumentet ska antas genom ett så kallat kommittéförfarande.⁷⁵ Det är Kommissionen som anordnar informationsutbytet för att utarbeta, revidera och vid behov uppdatera BREF-dokumentet. Kommissionen ska därefter offentliggöra forumets yttrande om det föreslagna innehållet i det aktuella BREF-dokumentet för att sedan antas.

En påtalad risk med kommittéförfarandet har lyfts fram av Svea hovrätt/Miljööverdomstolen (hädanefter benämnt MÖD), om att trögheten i systemet kan komma att öka och att det blir svårare att hålla dokumentet aktuella med hänsyn till teknikutvecklingen.⁷⁶ I förarbetet nämndes också att själva byrån med TWG redan under IPPC-direktivet verkade överbelastad, och låg generellt efter i sitt arbete och hann inte slutföra sina uppgifter inom uppsatta tidsramar.⁷⁷ Sverige har dock aldrig tidigare varit så involverad och aktiv i arbetet med BREF-dokument som nu. Det är nu fler svenska deltagare som lägger ned nästan dubbelt så mycket arbetstid jämfört med insatsen under det gamla forumet i IPPC-direktivet.⁷⁸ Engagemanget och den svenska påverkan på hur BAT utvecklas är därmed större än någonsin.

Som nämnt ovan tar det tid att uppdatera alla BREF-dokument och besluta om BAT-slutsatser. Det har därför uppkommit en lucka där de nya reglerna om BAT-slutsatser som redan nu är tillämpliga men att det saknas slutsatser för vissa industrisektorer. Tomrummet är löst på så vis att äldre lagrum, d.v.s. BREF-dokument under IPPC-direktivet, ska tillämpas i avvaktan på nya slutsatser.⁷⁹ Det åligger alltså numera en skyldighet att tillämpa BAT i högre utsträckning även om BREF-dokumentet med dess slutsatser inte blivit uppdaterade.⁸⁰

⁷¹Art. 17 IPPC-direktivet.

⁷²Punkt 14 i ingressen till IED.

⁷³Art. 13 IED.

⁷⁴Prop. 2012/13:35 s. 26.

⁷⁵Art. 13 IED.

⁷⁶http://www.svea.se/Domstolar/sveahovratt/Remissvar/Dnr_410-08.pdf 2015-06-03.

⁷⁷SOU 2011:86 s. 291.

⁷⁸Prop. 2012/13:35 s. 66.

⁷⁹Art. 13.7 IED.

⁸⁰Prop. 2012/13:35 s. 52.

En BAT-slutsats tar ställning till tekniken och kan ange att en viss teknik är BAT. I de BAT-slutsatsdokument som hittills är offentliggjorda framgår att BAT istället kan vara en likvärdig teknik till den som föreskrivs i slutsatsen. Den likvärdiga tekniken måste dock leva upp till minst samma miljöskyddsnivå. Ett exempel är BAT-slutsatser för raffinering av mineralolja och gas:

Det finns inget krav att använda de tekniker som anges och beskrivs i dessa BAT-slutsatser och de ska inte heller betraktas som fullständiga och heltäckande. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone ett likvärdigt miljöskydd.⁸¹

Flexibiliteten med att istället tillåta ett likvärdigt substitut kan anses stå väl i samklang med teknikutvecklingen som hela tiden går framåt. Som blivit omnämnt i kap. 2.3 har det varit en fördel att tekniken enligt IPPC-direktivet har setts över och anpassats till senaste utvecklingen genom uppdaterade BREF-dokumenterna. Kommissionen har nu tagit ett större kliv avseende teknikdelen genom att befästa flexibiliteten i BAT-slutsatserna. Situationen när tekniken förbättras så ändras kraven i tillståndet. Kritik uppkom under IPPC-direktivet med att en verksamhet kan få hårdare krav på sig än ett liknande företag beroende på att tillståndet söktes några år senare.⁸² Kritiken mot ojämlikheter i tillståndsbedömningen kan nu ses förmildrande i och med flexibiliteten och att tekniken inte är låst till en specifik teknik som kan komplicera för verksamhetsutövaren.

4.3 BAT:s roll i tillståndsprocessen

Varje verksamhetsutövare skall ansöka om tillstånd för att få driva sin industriverksamhet under förutsättning att verksamheten omfattas av IED, i enlighet med Artikel 4 IED. I korthet innebär tillståndsplikten att verksamhetsutövaren för befintlig verksamhet skall se över sitt tillstånd så det överensstämmer med det nya direktivet IED. Varje befintlig verksamhet, som redan innehar tillstånd enligt det gamla IPPC-direktivet, ska se över och uppdatera sina tillståndsvillkor så att de överensstämmer med BAT-slutsatserna. Detta ska ske kontinuerligt då BAT-slutsatserna uppdaterats. Häri ligger en förändring jämfört med förut. Under IPPC-direktivet gjordes en prövning utifrån BREF-dokumenterna vid själva tillståndsprövningen eller då det av andra skäl krävdes en omprövning av tillståndet.⁸³

Enligt IED sker uppdateringen vid behov genom en omprövning som utförs av prövningsmyndigheten inom fyra år efter offentliggörandet av

⁸¹Kommissionens genomförandebeslut av den 9 oktober 2014 om fastställande av BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, s. 43.

⁸²Ebbesson 2008, s. 68.

⁸³Se Art. 13 IPPC-direktivet där det anges vilka situationer som kräver en uppdatering av tillståndet.

nya/uppdaterade BAT-slutsatser.⁸⁴ Det är prövningsmyndigheten som har krav på sig att göra den förnyade tillståndsbedömning. Enligt Regeringen är tanken att en individuell omprövning ska undvikas i möjligaste mån och BAT-slutsatserna ska istället gälla parallellt med villkoren i verksamhetens miljötillstånd.⁸⁵

För nystartade verksamheter skall en helt ny prövning göras utifrån de nya reglerna. Verksamheten skall enligt tillståndet drivas enligt allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter, däribland genom att tillämpa kravet på BAT.⁸⁶ Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan att uppfylla kraven och bär således ansvaret att utreda och presentera tillräckliga underlag för prövningsmyndigheten.⁸⁷ Om ett tillstånd beviljas skall det innehålla de villkor som behövs för bl.a. utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik, för att hindra eller begränsa effekterna i omgivningen.⁸⁸ Utan att det påverkar miljö kvalitetsnormerna (se nedan kap. 4.4), får prövningsmyndigheten fastställa strängare tillståndsvillkor än de som går att uppnå genom användning av BAT enligt BAT-slutsatserna.⁸⁹

Vid den omvända situationen när undantag av något skäl behöver göras från BAT och BAT-slutsatserna, och högre utsläppsnivåer blir aktuellt. Huvudregel är att prövningsmyndigheten inte får tillåta utsläppsnivåer som överskrider BAT enligt BAT-slutsatserna men undantag finns att tillgå genom en rimlighetsavvägning enligt IED.⁹⁰ Den stora skillnaden och nyheten i sak är nu kravet på att medlemslandet måste rapportera sådana undantag till Kommissionen.⁹¹ Tillståndsbesluten måste alltså först motiveras genom en rimlighetsavvägning på kostnad och nytta med avsteget och sedan dokumenteras och sändas till Kommissionen. Här finns tydliga indikationer på att avsteg från BAT ska vara under kontroll och inte vara något en prövningsmyndighet ska kunna göra lättvindigt. En liknande rimlighetsavvägningsregel har vi sedan gammalt i miljöbalken.⁹² Skälighetsregeln tillämpas redan i svensk rätt vid avgörandet av BAT (se ovan kap. 3.1). Skälighetsbedömningen enligt IED är vid dispens reglerad som kriterier för undantag som ska beaktas.⁹³ Minst ett av de tre kriterierna måste uppfyllas för dispens ska bli aktuellt. Kriterierna handlar även här om verksamhetens geografiska belägenhet, de lokala miljöförhållandena och anläggningens tekniska egenskaper. Om kostnads- och nyttoavvägningar på kriterierna inte anses proportionerliga kan avsteg beviljas.

⁸⁴Art. 21 IED.

⁸⁵Prop. 2012/13:35 s. 30.

⁸⁶Art. 11 IED.

⁸⁷2 kap. 1 § MB.

⁸⁸Ebbesson 2008, s. 149.

⁸⁹Art. 14.4 IED.

⁹⁰Art. 15.4 IED.

⁹¹Art. 72.1 IED.

⁹²2 kap. 7 § MB.

⁹³Art. 15.4 IED och 1 kap. 16 § IUF.

4.4 BAT:s förhållande till miljö kvalitetsnormer

Målet med IED är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå och förbättra miljöns kvalitet.⁹⁴ Att nämna i sammanhanget är därför en regel om förhållandet miljö kvalitetsnormer och BAT.⁹⁵ Regleringen är i sig ingen nyhet utan återfinns med nästan identisk formulering i IPPC-direktivet.⁹⁶ Intresset för regleringen föreligger dock i en grundläggande diskussion om skyddet för miljön och möjligheterna till ett rättvisetänk i fråga om konkurrens. Om en miljö kvalitetsnorm anger högre krav än vad som kan uppnås genom användning av BAT, så ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet. Miljö kvalitetsnormer är krav som ska vara uppfyllda vid en viss tidpunkt för en given miljö. Olika typer av värden fastställer helt enkelt hur pass skitigt det får bli⁹⁷ inom en medlemsstat eller inom en särskild del av en miljö. Den gamla formuleringen i IPPC-direktivet kan tyckas strängare: ”ska ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet”⁹⁸, jämfört med formuleringen i IED: ”ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet”. Frågan lyftes av Svea hovrätt/MÖD i yttrandet till IED,⁹⁹ som anser det problematiskt att endast tillståndspliktiga verksamheter är föremål för normöverskridanden. Alla verksamheter som är med och bidrar med en förorening som inte överensstämmer med en miljö kvalitetsnorm ska vara med och axla bördan. Problematiken kvarstår eftersom regleringen endast tar sikte på tillståndspliktiga industriverksamheter. Det har även i litteraturen figurerat motstående tolkningar av förhållandet bästa möjliga teknik och miljö kvalitetsnormer. En tolkning är att skärpa kravet på bästa möjliga teknik om det finns risk att en miljö kvalitetsnorm överskrids.¹⁰⁰ En annan intressant tolkning som grundar sig på den svenska bedömningen av BAT; att en skälighetsbedömning ska göras på bästa möjliga teknik för att komma fram till BAT. Resultatet (d.v.s. BAT) ska därefter skäras på nytt för att inte riskera att en miljö kvalitetsnorm överskrids. Problematiken ligger i skälighetsregeln; 2 kap. 7 § 2 st MB att en avvägning inte ska göras när en miljö kvalitetsnorm överskrids.¹⁰¹ Tolkningen går så långt med att säga att de svenska reglerna inte är förenliga med EU-rätten eftersom det inte är möjligt att kräva mer än bästa möjliga teknik i miljöbalken.¹⁰²

⁹⁴Art. 1 IED.

⁹⁵Art. 18 IED.

⁹⁶Jfr Art. 10 IPPC-direktivet.

⁹⁷Nilsson 2014, s. 23.

⁹⁸Art. 10 IPPC-direktivet.

⁹⁹http://www.svea.se/Domstolar/sveahovratt/Remissvar/Dnr_410-08.pdf 2015-06-03.

¹⁰⁰Bengtsson 2014, s. 2.18.

¹⁰¹*Miljörätten i förändring -en antologi* 2003, s. 226.

¹⁰²*Fågelperspektiv på rättsordningen Vänbok till Staffan Westerlund* 2002, s. 88f.

5 Implementeringen av BAT-slutsatserna

Inom EU gäller att ett direktiv ska genomföras i varje EU-medlemslands lagstiftning och på så vis anpassas innehållet till landets nationella regelverk. Det är medlemsländernas uppgift att se till att ett direktiv genomförs enligt avsett resultat.¹⁰³ IED blev implementerat i svensk lagstiftning den 7 januari 2013. Till en början gällde det för helt nya anläggningar och ett år senare, 2014, även för befintliga. Sverige har till följd av IED gjort ändringar i miljöbalken och skrotat en del inaktuella lagar till förmån för tillkomsten av nya lagar. Att komma ihåg i sammanhanget är att ett direktiv alltid är viktigt att utgå ifrån och bör användas som tolkningshjälp även när, som i föreliggande fall, ett direktiv ska vara införlivat i nationell lagstiftning.¹⁰⁴

5.1 Industriutsläppsförordningen

Reglerna om BAT-slutsatserna har genomförts i svensk rätt genom den nya förordningen som tillkommit som en konsekvens härav: industriutsläppsförordningen (hädanefter benämnt IUF). Regeln och bemyndigandet till prövningsmyndigheterna att meddela föreskrifterna om BAT-slutsatserna genom förordningen kommer av 9 kap. 5 § MB om särskilda bestämmelser om vissa verksamheter:

[...] i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om det finns särskilda skäl, får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs, får regeringen meddela föreskrifter om sådana försiktighetsmått som går utöver vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller andra internationella åtaganden.

IUF trädde i kraft den 18 juni 2013. I förordningen framgår vad som följer av BAT-slutsatserna och där genomförs de så långt som möjligt med generella föreskrifter. Att Sverige valt att införa de nya reglerna genom generella föreskrifter istället för ett genomförande via tillståndsprövningen som IED utgår ifrån, överensstämmer med två aspekter. Den ena är att generella bindande regler, så som det är formulerat i den svenska översättningen i IED, har uttryckligt lagstöd i IED.¹⁰⁵ Regeringen är nämligen av uppfattningen att översättningen av lydelsen generella

¹⁰³Langlet och Mahmoudi 2011, s. 34.

¹⁰⁴Nilsson 2014, s. 73.

¹⁰⁵Art. 6 och Art. 17 IED.

bindande regler betyder samma sak som generella föreskrifter.¹⁰⁶ Den andra aspekten är IED:s (även här uttryckliga) syfte att minska på onödig administrativ belastning.¹⁰⁷ Genom att istället välja generella föreskrifter framför individuella tillståndsprövningar, minskas bördan på prövningsmyndigheterna men också på verksamhetsutövaren, och blir på så vis en fördelaktig aspekt. Övriga överväganden har varit kostnads- och tidseffektiviteten på att ha generella föreskrifter framför individuella prövningar. Det är dyrt med tillståndsprövningar och kan ta lång tid.¹⁰⁸ Ett mer direkt miljöhot och farhågor med de nu valda generella föreskrifterna var bl.a. risken att inte kunna ställa högre ställda utsläppskrav än vad BAT-slutsatserna kräver.¹⁰⁹ Sverige har inte sällan högre miljökrav än miniminivåerna inom EU och för att fortsätta vara ett föregångsland borde BAT-slutsatserna anpassas till varje verksamhet genom individuella prövningar. Regeringen ansåg dock att risken för att Sveriges industriverksamheter skulle tillåtas släppa ut mer föroreningar i och med de politiskt kompromissade BAT-slutsatserna, undermineras genom Art. 14.4 IED.¹¹⁰ Här regleras nämligen fastställandet av strängare tillståndsvillkor än de som går att uppnå genom användningen av BAT enligt BAT-slutsatserna. Nyheten och den praktiska konsekvensen med de generella föreskrifterna är att verksamhetsutövaren både ska följa villkoren i sitt tillstånd och BAT-slutsatserna med dess begränsningsvärden.¹¹¹ Här har varningar lyfts fram från remissinstanser till utredningen av IED om att en blandning med villkor och BAT-slutsatser skapar oklarheter i vad som gäller.¹¹² Regeringens sammantagna bedömning blev att fördelarna övervägde nackdelarna med generella föreskrifter. Regeringen konstaterade också att det i vart fall inte var orimligt att kombinera generella föreskrifter och tillståndsprövning, och hänvisar till exempel där ett sådant tillvägagångssätt redan sker.¹¹³

Vid skilda bud t.ex. om ett villkor i ett tillstånd skulle ange lägre utsläppsnivåer (d.v.s. striktare tillämpning) än BAT-slutsatsen så har villkoret i det fallet företräde. Detta är förenligt med bestämmelsen om att IED är ett minimidirektiv. Vid en motsatt situation då BAT-slutsatser anger lägre utsläppsnivåer än villkorets har däremot BAT-slutsatserna företräde. Föreskrifterna i IUF bryter ett tillstånds rättskraft i miljöbalken.¹¹⁴ Här har rättssystemet anpassats till det bästa för miljön ur utsläppssynpunkt.

IUF uppdateras när en ny BAT-slutsats har antagits och där framgår bl.a. information och hänvisningar till genomförandebeslutet som tagits av kommissionen.¹¹⁵ Så snart en ny BAT-slutsats har antagits och offentliggjorts ska Naturvårdsverket informera berörd tillsynsmyndighet

¹⁰⁶Prop. 2012/13:35 s. 28.

¹⁰⁷Punkt 4 i ingressen till IED.

¹⁰⁸Prop. 2012/13:35 s. 31.

¹⁰⁹Prop. 2012/13:35 s. 26.

¹¹⁰Prop. 2012/13:35 s. 32.

¹¹¹1 kap. 12 § IUF.

¹¹²Prop. 2012/13:35 s. 26.

¹¹³Prop. 2012/13:35 s. 30.

¹¹⁴24 kap. 1 § MB.

¹¹⁵Prop. 2012/13:35 s. 31f.

som i sin tur vidarebefordrar informationen till berörd verksamhetsutövare.¹¹⁶ IUF är mer än bara ett samlingsverk för att söka sig fram till information om nya BAT-slutsatser, och innehåller framför allt föreskrifter om att angivna begränsningsvärden och andra försiktighetsmått i BAT-slutsatserna som ska följas senast vid en viss angiven tidpunkt. Även regler om undantag från begränsningsvärden i BAT-slutsatserna återfinns i förordningen.¹¹⁷

5.2 Implementeringslärdom

Värt att notera i sammanhanget är att Sverige fälldes för fördragsbrott i EU-domstolen i mars 2012.¹¹⁸ Implementeringen av IPPC-direktivet slutfördes inte under föreskriven tid, d.v.s. från Miljöbalkens införande, vilket var år 1996, och fram till oktober 2007.¹¹⁹ EU-medlemsländerna skulle se över tillståndsvillkoren för alla befintliga verksamheter så att de överensstämde med ett flertal av direktivets artiklar, och därigenom kravet på BAT. Det var tänkt att uppdateringen av tillståndsvillkoren skulle ske genom omprövning av tillståndsvillkoren i enlighet med 24 kap. 5 § MB. Sverige valde dock till slut att uppdatera tillståndsvillkoren genom tillsynsarbetet vilket tillsynsmyndigheten inte mäktat med.¹²⁰ Enligt 26 kap. 1 § MB ska tillsynsmyndigheten fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

Vilka lärdomar Sverige har dragit av fördragsbrottet är i sig inget ämne för denna uppsats men frågan är ändå av betydelse för implementeringen av IED med dess BAT-slutsatser. Att välja generella föreskrifter istället för individuella omprövningar kan vara resultatet av en sådan lärdom. I förarbetet till IED lyftes en rad förslag fram på hur Sverige kan undvika att hamna i samma problematik med implementeringen igen, och där var generella föreskrifter det ledande förslaget.¹²¹ En svårighet är dock, och det påpekade även Regeringen, att det är svårt att veta hur väl de generella föreskrifterna kommer att tillämpas med de framtida BAT-slutsatserna som ännu inte är beslutade. Vid tiden för Regeringens avgörande hade endast två BAT-slutsatser beslutats.¹²²

¹¹⁶2 kap. IUF.

¹¹⁷Prop. 2012/13:35 s. 32.

¹¹⁸Mål C-607/10 Kommissionen mot Sverige.

¹¹⁹Art. 5 IPPC-direktivet.

¹²⁰Gipperth och Zetterberg 2013, s. 12.

¹²¹SOU 2011:86 s. 247 ff.

¹²²Prop. 2012/13:35 s. 31.

6 Rättsfall

På frågan hur tillämpningen av BAT har förändrats som en konsekvens av IED kan det genom att titta på praxis ännu vara för tidigt att med säkerhet få klarhet i. Däremot finns det praxis som behandlar tillståndsplikten och frågan om BAT. För att exemplifiera hur de nya reglerna fungerar i jämförelse mot tidigare har jag valt ut en specifik industrisektor för att se hur BAT tillämpas i Sverige. Viktigt att ha i åtanke är att de utvalda domarna inte är av intresse för själva utgången i målet utan är av intresse på hur frågan om BAT behandlas.

Exempel på en industrisektor som dels fanns reglerad under IPPC-direktivet och som dels finns kvar under IED är pappersindustrin. BAT-slutsatser för produktion av massa, paper och kartong offentliggjordes i september 2014 i EUT (Europeiska unionens officiella tidning). Dessförinnan var senaste BREF-dokumentet uppdaterat i september 2006.

6.1 MÖD 2003:130

MÖD 2003:130 rörde fråga om tillstånd till verksamhet vid en massa- och pappersfabrik. Parterna var Naturvårdsverket och Iggesund Paperboard AB (bolaget). I målet avgjordes bl.a. fråga om skärpta villkor för utsläpp till vatten.

Naturvårdsverkets resonemang om detta var att det skulle krävas mer omfattande åtgärder och gav exempel på byggandet av en ny anläggning som minskar utsläppen. Typen av förespråkad anläggning fanns redan byggd eller planerades att byggas på liknande pappersbruk i Sverige. Naturvårdsverket ansåg också att regeln om bästa teknik borde vara styrande. Bolaget å sin sida menade att utbyggnaden av en ny anläggning inte var nödvändig då anläggningen ifråga inte vetenskapligt kunde bevisa den miljönytta som Naturvårdsverket utgick ifrån. Bolaget yrkade istället på att fabriksinterna åtgärder som de förespråkade, vilade på en solid vetenskaplig grund och att de föreslagna åtgärderna var tillräckliga för att reducera de skadliga utsläppen. Bolaget nämnde inte BAT.

Naturvårdsverkets byggde sin talan på utsläppsvärden och menade att bolagets föreslagna åtgärder skulle resultera i ett utsläpp på 20 kg COD (kemisk syreförbrukning) per ton blekt massa. Om bolaget istället investerade i den nya anläggningen räknade Naturvårdsverket med att det skulle gå att komma ner till åtminstone 18 kg COD per ton blekt massa, och att det inte var osannolikt med utsläpp ner mot 13 kg COD per ton blekt massa. Bolaget å sin sida menade att COD inte var ett tillförlitligt styrmedel. Bolaget argumenterade också utifrån kostnadsperspektivet att det kunde få konsekvenser på övriga förbättringsinvesteringar.

Domstolen tog ett helhetsgrepp och bedömde det miljömässigt motiverat att begränsa utsläppen i enlighet med Naturvårdsverkets yrkande. Ställningstagandet grundade sig inte enbart på utsläpp av COD utan domstolen tog hänsyn till alla ämnen som släpptes ut och som kunde medföra effekter på miljön i stort. Domstolen fortsatte med resonemang kring vilka åtgärder bolaget borde vidta för att förhålla sig till utsläppsnivån. Utgångspunkten skulle vara på det som var tekniskt möjligt. Vid tillämpning av BAT enligt BREF-dokumentet till IPPC-direktivet, kom utsläppsgränserna ned till 8-23 kg COD per ton blekt massa. BAT innefattade här både interna och externa åtgärder. Domstolen ansåg inte att man kunde ställa lägre krav på bolaget än vad som gjorts på liknande verksamheter och ansåg att det var skäligt att ställa krav på utsläpp omkring 13 kg COD per ton massa. Domstolen bedömde att begränsningsnivån endast kunde uppnås genom att bygga en ny långtidsluftad aktivslamanläggning eller genom en biologisk reningsanläggning med motsvarande funktion. Domstolen fastställde dock inga villkor på utsläppsnivån i domen utan väntade med att bestämma dessa tills anläggningen var i drift.

6.1.1 Diskussion

Vad kan den redovisade domen säga oss om BAT och dess tillämpning under IPPC-direktivet? Och vilka aspekter och skillnader hade gjort sig gällande om ärendet hade prövats under nya IED på frågan om BAT? Till att börja med går att konstatera att domstolen varit föredömlig och tagit hänsyn till BREF-dokumentet med dess utsläppsnivåer. Enligt IPPC-direktivet skulle BREF-dokument användas som en del av underlaget vid fastställande av villkor. Detsamma gäller idag under IED med skillnaden att BAT-slutsatser *skall* användas som referens, och undantag om detta skall motiveras och dokumenteras. Domstolen har tagit ställning till skäligheten med utsläppsnivåerna och jämfört med verksamheter i samma bransch. Domstolen har inte tagit ställning till bolagets ekonomiska möjligheter utan sett till branschen överlag, vad ett pappersbruk klarar av. Här med antagandet på avgränsningen Sverige då Naturvårdsverket i sin talan utgått från Sverige i sin branschjämförelse. Vad var det då som ledde till att talan väcktes i domstolen? Det har tidigare funnits tillstånd till verksamheten enligt miljöskyddslagen och frågan om tillstånd skulle därför prövas enligt de då nya reglerna i IPPC-direktivet. Skillnaden om ärendet hade varit aktuellt idag under reglerna i IED, är att en omprövning inte nödvändigtvis hade gjort sig gällande p.g.a. de generella föreskrifterna i IUF. När en BAT-slutsats har uppdaterats, vilket ska ske vart åttonde år, har verksamhetsutövaren därefter fyra år på sig att se över sitt befintliga tillstånd så att det överensstämmer med BAT-slutsatsen. Verksamhetsutövaren ska på så vis förhålla sig till en översyn vart åttonde år och har sedan på sig att inom en fyraårsperiod uppfylla varje ny uppdaterad BAT-slutsats genom denna form av egenkontroll. Om verksamhetsutövaren gör bedömningen att det är nödvändigt att ändra sin verksamhet för att uppfylla BAT-slutsatserna, eller om tillsynsmyndigheten gör den

bedömningen, kan en ansökan om omprövning göra sig gällande. Domstolen väljer att inte fastställa utsläppsnivåer innan den nya anläggningen är i drift och avvaktar således med utsläppsnivåerna för att göra en anpassning till teknikens prestanda. Domen ger exempel på hur BAT-referensdokument under IPPC-direktivet har använts som en del av underlaget vid fastställande av villkor. Skillnaden mot en tillämpning av IED skulle varit den att aktuell BAT-slutsats gör sig tillämplig och användas som referens direkt vid fastställandet av tillståndsvillkoren.

6.2 MÖD 2009:41

I dom MÖD 2009:41 behandlades ansökan om tillstånd till utökad produktion av blekt sulfatmassa av Södra Cell AB (bolaget). Bolaget överklagade Miljödomstolens dom. Fråga om olika utsläppsvärden samt frågan om användning av en viss teknik var också uppe till prövning.

Beträffande tekniken vid utsläpp till vatten ansåg Naturvårdsverket (motpart) att det saknades betydelse vilken teknik som används då det är resultatet som räknas. Vidare gjorde Naturvårdsverket en egen värdering av BREF-dokumentet avseende BAT. De menade att siffrorna grundade sig på utsläppssiffror från 90-talet och eftersom siffrorna kunde upplevas föråldrade, ansågs det inte orimligt med en kravställning på utsläppsvärden motsvarande den nedre delen av intervallet för BAT. Länsstyrelsen (också motpart) gjorde bedömningen att BAT enligt IPPC:s BREF-dokument var uppfyllda avseende utsläpp till vatten. Däremot ansåg de att förvaringen av kemikalier inte var tillräcklig och levde inte upp till bästa möjliga teknik. De menade att villkor måste föreskrivas som lever upp till kraven.

Bolaget å sin sida ansåg sig leva upp till kravet om BAT enligt BREF-dokumentet angående utsläpp till vatten. Bolaget illustrerade detta genom att redovisa sina årliga utsläppsvärden i jämförelse med intervallet på BAT. Brister i kemikaliehanteringen avfärdade bolaget med att yrkandet från Länsstyrelsen var onödigt då bolagets nuvarande hantering redan var branschstandard.

MÖD instämde i Naturvårdsverkets anförande angående rimligheten med tolkningen på BREF-dokumentet och ansåg att kravnivån på bästa möjliga teknik skulle fastställas till den lägre delen av intervallet på BAT enligt BREF-dokumentet. Avseende val av teknik lämnade domstolen det upp till bolaget att avgöra. Att binda bolaget vid en viss teknik ansågs inte nödvändigt för att nå utsläppsnivåerna avseende utsläpp till vatten. På yrkandet om hanteringen av kemikalier sköt domstolen upp avgörandet i väntan på ytterligare utredningar från bolaget. De tekniska förutsättningarna och kostnaderna för att genomföra åtgärderna var oklara, men domstolen delade Länsstyrelsens yrkande om att särskilda villkor för kemikaliehantering var en förutsättning för det efterföljande tillsynsarbetet. Om inte tillståndet är klart kan inte tillsynen utföras korrekt när det blir svårt

att veta vad som är tillåtet eller inte. Bolaget ålades att förtydliga sina villkor istället för att baka in dem i ett allmänt villkor så som de gjort.

6.2.1 Diskussion

Det har passerat några år mellan de båda redovisade rättsfallen, och det som nu är aktuellt och uppe för diskussion är det yngsta av dem. Hur ser då domstolsbedömningen ut på frågan om BAT och hur har BAT tillämpats? Går det att se om BAT hade tillämpats annorlunda om nya IED hade varit tillämpligt?

Själva frågan som är föremål för prövningen gäller tillstånd till utökad produktion. Om man ponerar att IED hade varit tillämplig så gäller samma utgångspunkt som i målet; att omprövning av tillstånd föräns när verksamheten genomgår en väsentlig förändring.¹²³ I målet visar domstolen att BREF-dokumentet utgör en inte oviktig bedömningsgrund på kravnivån. Vad gäller kravnivån går det att vid en närmre granskning på de av bolaget redovisade utsläppen se att alla ämnen hamnat i det övre intervallet på BAT eller så var de överskridna. Domstolen ansåg det befogat att lägga kravnivån på det lägre intervallet. Det faktum att domstolen lämnade valet av teknik upp till bolaget att besluta så länge begränsningsvärdet blir uppfyllt, ligger i linje med reglerna i IED. I målet framgår att det lägre intervallet vann gehör mycket p.g.a. de föråldrade siffrorna på BAT som fanns i BREF-dokumentet. En tolkning utifrån IED är att bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § MB är att all tillgänglig kunskap bör beaktas. En sådan kunskap kan vara det lägre intervallet på utsläpp i en BAT-slutsats.¹²⁴ En aspekt att tolka situationen utifrån BAT-slutsatserna i IED, är att BAT-slutsatserna ska undanröja sådana problem med föråldrade begränsningsvärden då de ses över regelbundet. En annan är att det alltid ska gå att använda sig utav de lägre intervallen vid en sammantagen bedömning om BAT.

¹²³Se fler grunder för omprövning i Art. 21 IED.

¹²⁴<https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/8600/978-91-620-8663-3/> s. 12, 2015-06-04.

7 Diskussion och sammanfattande slutsatser

I svensk lagstiftning har nu implementeringen av IED ägt rum. BAT som hänsynsregel har inte medfört några ändringar i MB utan istället har lagstiftaren valt att införa de nya bestämmelserna i en ny förordning: IUF.

Det finns många likheter mellan IPPC-direktivet och IED, och mycket återkommer från gamla IPPC-direktivet till nya IED. I IPPC-direktivet återfinns dock inte själva begreppet BREF-dokument men dess innebörd finns reglerad under artikeln om informationsutbyte liksom i dagens tillämpliga IED. Genom att Kommissionen inte tidigare betonade vikten av informationsutbytet om BAT i IPPC-direktivet, kan detta ha lett till att informationsutbytet har osynliggjorts vid dess tillämpning. Kommissionen har nu gjort en ansats till att lyfta fram BREF-dokumentet och för att förtydliga detta har ett nytt begrepp; BAT-slutsatser tillkommit som ett hjälpmedel i tillståndsärenden. Tanken med BAT-slutsatserna är att förstärka ställningen av BAT. En bra utgångspunkt för att se på vilket sätt förstärkningen innebär förändring i tillståndsärenden kan vara det svenska begreppet på BAT. Sverige envisas med att fortsätta använda sig utav begreppet bästa möjliga teknik istället för det internationella begreppet BAT. Rörigheten med den svenska modellen består i att BAT blir resultatet av två regler i MB. Ytterligare en rörighetsfaktor är nu att två skälighetsavvägningar kan göras gällande; först sker en avvägning för att komma fram till vad som är BAT och sedan vid ett eventuellt avsteg från BAT. Utgångspunkten är att bästa möjliga teknik skall användas i en verksamhet i den utsträckning att det inte blir oskäligt med hänsyn till kostnad och (miljö-)nytta i enlighet med skälighetsregeln i MB. Resultatet av en sådan avvägning blir BAT. Huvudregeln är att prövningsmyndigheten inte får tillåta begränsningsvärden som går utöver BAT-slutsatserna men dispens finns att tillgå. I dispensregeln i IUF återfinns nämligen samma skälighetsavvägning som i MB. Skillnaden mellan skälighetsavvägningarna i reglerna har inte prövats i praxis men det går att konstatera att regeringen inte tagit ställning till problematiken i sin rekommendation med att behålla det svenska begreppet på BAT. Regeln om dispens från BAT-slutsatserna en förändring jämfört med tidigare som kräver en rapport som innehåller dokumentation och motivering som ska sändas till Kommissionen. Klart står således att EU anser att en hög efterlevnad på BAT-slutsatserna ska råda och då bör det inte vara orimligt att klarhet ska råda i hela ledet. En möjlig förklaring till det rådande tillståndet kan vara regeringens uppfattning att Sverige ligger bra till på miljöområdet och inte har problem med att följa minimilagstiftningar.

För att återgå till normalfallet med BAT-slutsatserna så finns numera en skyldighet att de ska användas som referens i tillståndsbedömningen och inte som tidigare då BREF-dokumentet endast behövde utgöra en del av

underlaget i bedömningen. BAT-slutsatser kan vara med eller utan begränsningsvärden och med eller utan uppgift på teknik som är BAT. I de fall uppgift om teknik finns fastslaget i de nya uppdaterade BREF-dokument med beslutade BAT-slutsatser så finns det också en tillhörande flexibilitet. En diskussion kan då föras om hur väl detta överensstämmer med att det i BAT-slutsatsdokumentet anges att likvärdig teknik går lika bra att använda än den föreskrivna så länge samma miljöskydd uppnås. Då är det viktigt att tänka på att BAT-slutsatserna avspeglar vad som ansågs vara BAT vid tidpunkten för beslutande av slutsatserna. Här kan man således skönja en viss fördel till formuleringen i BAT-slutsatsernas tillämpningsområde; att likvärdig teknik går lika bra att använda och avsteg kan göras från den teknik som anges i slutsatsen. Eftersom det kan dröja upp till åtta år tills Kommissionen ser över slutsatsen och uppdaterar samtidigt som teknikutvecklingen går framåt, så kan det vara av motsatt effekt om slutsatsen skulle vara låst till en viss teknik under de åtta åren. För svensk del har dock valet av teknik inte haft så stor betydelse som själva teknikens prestanda. Som de båda rättsfallen illustrerade ovan i kap. 6 innehåller de svenska tillståndsvillkoren sällan specifika teknikkraV utan låter istället en tekniks prestanda sätta nivån för utsläppen. Detta kan innebära att farhågorna med ett långsamt kommittéförfarande kan spela mindre roll för för svensk del. Istället har den nya öppenheten och det utvidgade samarbetet med arbetsgrupperna om BAT ökat det svenska deltagandet. Det råder en förhoppning om att det svenska engagemanget ska gynna svensk industri när företrädare för industrin gör sin röst hörd. Egenkontrollen som ålagts verksamhetsutövaren gör att skyldigheten förstärks med att hålla sig å jour med teknikutvecklingen samt skyldigheten att se över tillståndsvillkoren när nya eller uppdaterade BAT-slutsatser publicerats.

IED grundar sig på tillståndsprövningen och att det är genom prövning som reglerna om BAT-slutsatserna ska genomföras. Sverige har dock valt att införa BAT-slutsatserna så långt som möjligt genom generella föreskrifter och tillskrivit en egenkontroll hos verksamhetsutövaren istället för nya individuella prövningar hos prövningsmyndigheten. Verksamheten har nu krav på sig att se över sina tillståndsvillkor så att de uppfyller kraven enligt BAT-slutsatserna. Detta ska ske kontinuerligt men inom en fyra års period efter publiceringen av BAT-slutsatsen. Det kan således passera max åtta år mellan egenkontrollerna; Kommissionen har som mål att uppdatera vart fjärde år och därefter har varje verksamhetsutövare upp till fyra år på sig att genomföra egenkontrollen.

Förhållandet mellan tillståndsvillkoren och de generella föreskrifterna är att de nu ska gälla parallellt och verksamhetsutövaren ska följa båda. Eftersom IED är ett minimidirektiv kan villkoren alltid vara strängare än BAT-slutsatserna och då har slutsatserna företräde. Sverige tillämpar också generellt strängare miljökrav men vid situationen då nya BAT-slutsatser anger högre nivåer på utsläpp kan fråga om ojämlika konkurrensvillkor inom EU diskuteras. Är det rättvist ur ett företagsekonomiskt perspektiv, eller ur ett globalt miljöperspektiv, att det kan råda olika hårda krav på BAT beroende på vilket land verksamheten drivs i inom EU? Just problematiken

kring orättvisa konkurrensvillkor inom EU var en av huvudanledningarna med själva tillkomsten av IED. Genom att sedimentera konceptet om BAT i alla EU:s tyngsta industrier så att varje verksamhet kontinuerligt måste se över hur de uppfyller BAT kan främst komma att gynna miljön i stort. Frågan om vilken effekt det nya konceptet om BAT har på svenska industrier är ännu för tidigt att säga något om. För få BAT-slutsatser har antagits och det går ännu inte att se så långt tillbaka i den historiska backspeglarna. De generella föreskrifterna kan ses som ett försök att minska på den administrativa bördan och vara kostnadseffektivt både för prövningsmyndigheterna och verksamhetsutövaren. Med facit i hand kan även det faktum att risken med att hamna i ytterligare ett fördragsbrott påstås överhängande med tillvägagångssättet med individuella prövningar. Det går att säga att misslyckandet för Sverige att ompröva alla tillstånd enligt IPPC-direktivet är bevis på att prövningsmyndigheten inte klarar av den mängd prövningar och omprövningar som i annat fall gör sig gällande.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Faktapromemoria 2008/09:FPM2 Direktiv om industriutsläpp (IPPC-direktivet)

Propositioner

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

Prop. 2012/13:35 Nya regler för industriutsläpp

Rättsfall

Mål C-607/10 Kommissionen mot Sverige

MÖD 2003:130

MÖD 2009:41

Statens offentliga utredningar

SOU 1996:103 Miljöbalken – en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp

Litteratur

Bengtsson, Bertil m.fl.: *Miljöbalken En kommentar Del 1*, Supplement 13, Stockholm 2014

Ebbesson, Jonas: *Miljörätt*, 2:a upplagan, Uppsala 2008

Gipperth, Lena: ”Miljökvalitet och förutsebarhet”. I: *Miljörätten i förändring -en antologi*” (red.: Gabriel Michanek och Ulla Björkman) Uppsala 2003

Gippert, Lena, Zetterberg, Charlotta: ”Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor. Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek”. I: *Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor. Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek* (red.: Lena Gipperth och Charlotta Zetterberg), Uppsala 2013

Karlmark, Stefan: *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*, 3:e upplagan, Stockholm 2009

Langlet, David, Mahmoudi, Said: *EU:s miljörätt*, 3:e upplagan, Stockholm 2011

Michanek, Gabriel: ”Att väga säkert och vikten av att säkra”. I: *Fågelperspektiv på rättsordningen: Vänbok till Staffan Westerlund* (red.: Ellen Margrethe Basse m.fl.), Uppsala 2002

Michanek, Gabriel, Zetterberg, Charlotta: *Den svenska miljörätten*, Uppsala 2004

Nilsson, Annika,: *Introduktion till EU:s miljörätt*, 4: upplagan, Stockholm 2014

Elektroniska källor

Om Helcom, hämtad den 3 juni 2015 från: <http://www.helcom.fi/about-us/>

Det svenska genomförandet av industriutsläppsbestämmelser med anledning av industriutsläppsdirektivet, hämtad den 4 juni 2015 från:
<https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/8600/978-91-620-8663-3/>

Reference documents, hämtad den 20 april 2015 från:
<http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

Work programme for the exchange of information under Article 13(3)(b) of the IED for 2014, hämtad den 4 juni 2015 från:
http://emis.vito.be/sites/emis.vito.be/files/articles/1125/2013/Work_programme_Oct%202013.pdf

Yttrande från Svea hovrätt, hämtad den 3 juni 2015 från:
http://www.svea.se/Domstolar/sveahovratt/Remissvar/Dnr_410-08.pdf