

Miljödepartementet

Karin Berkestad
Tegelbacken 2
103 33 Stockholm

Vår referens:
176/2008

Er referens:

Stockholm, 2008-09-22

Remissyttrande

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) – KOM(2007)844

Svenskt Näringsliv (nedan SvN) har genom remiss beretts tillfälle att lämna synpunkter på ovannämnda förslag och vill med anledning därav anföra synpunkter enligt nedan. SvN har i detta ärende samarbetat med bl.a. Jernkontoret, Teknikföretagen, SveMin, Skogsindustrierna och Plast- & Kemiföretagen.

I yttrandet begränsar vi oss till att ge mer övergripande synpunkter på det remitterade kommissionsförslaget och hänvisar därvid i vissa delar till den rapport som rapportören i Europaparlamentets miljökommitté, Ludvig Krahmer, har publicerat efter remissutskicket. I den mån vi inte närmare kommenterar förslagen i Krahmers rapport ska detta dock inte tolkas som ett instämmande utan får tillskrivas bl.a. det faktum att vi inte har hunnit granska texterna och förslagen i detalj. Vi avser dock att senare inkomma med mer detaljerade synpunkter på både KOM:s förslag och då föreliggande rapporter och förslag från europaparlamentet (nedan EP).

0 Sammanfattning

SvN:s synpunkter kan sammanfattas enligt följande.

1. SvN anser att översynen av direktivet borde ha, i enlighet med de slutsatser som följer av genomförda kartläggningar, inriktats mer på frågan om hur implementering och likformig tillämpning kan stärkas än på skärpningar av kraven på enskilda anläggningar
2. SvN avstyrker KOM:s förslag avseende fastställande av BREF-dokument och utsläppsgränsvärden. Sevillaprocessen bör behållas intakt och systemet för fastställande av bindande utsläppsgränsvärden (och andra skyddsåtgärder) medge att hänsyn tas till enskilda anläggningars individuella förhållanden

med avseende på bl.a. lokalisering, teknisk utformning och lokala miljöförhållanden.

3. SvN avstyrker KOM:s förslag såvitt avser tiden och sättet för införande av ”ny” teknik. Systemet måste vara mer flexibelt och beakta industrins behov av förutsebarhet och rimliga planeringsförutsättningar.
4. SvN anser att direktivet inte bör innehålla bestämmelser om föroreningar av mark och grundvatten. Dessa frågor regleras redan i nationell lagstiftning och annan EU-lagstiftning och att föra in dem i IPPC-direktivet skulle medföra oklarhet och förvirring. Vidare skulle de materiella kraven på kontroll och åtgärder medföra orimliga kostnader utan en däremot svarande nytta för miljön.
5. SvN anser att en sammanläggning av de sju aktuella direktiven kräver en bättre materiell och strukturell samordning för att en verklig regelförenkling skall uppnås samt avstyrker förslagen till utvidgning och skärpning av sektordirektiven.
6. SvN anser att kommittologiförfarandet har allvarliga brister och är direkt olämpligt i vissa delar i det att systemet saknar transparens och insyn samt utesluter aktivt deltagande av industrin och andra intressenter med stor sakkunskap.
7. SvN anser att KOM har satt en alltför snäv ram såvitt avser vilka delar av direktivet som skall vara öppna för förhandlingar och lämnar förslag till ytterligare artiklar som bör omfattas av den fortsatta beredningen.
8. SvN anser att KOM har lagt alltför liten vikt vid rena regelförenklingsaspekter och anser att denna fråga bör ges mer uppmärksamhet i den fortsatta beredningen.

1. Inledning och övergripande synpunkter

Det aktuella direktivet (nedan IPPC-direktivet) är av central betydelse för miljöskyddet inom unionen och har enligt SvN potential att både bidra till ett starkare miljöskydd och att jämna ut konkurrensförutsättningarna mellan medlemsstaternas industri. Detta förutsätter dock en korrekt implementering samt effektiv och likformig tillämpning i samtliga medlemsländer.

Även om det har gått förhållandevis kort tid efter det att direktivet skulle ha varit fullt ut implementerat (direktivet antogs redan 1996 men skulle ha varit fullt ut implementerat först i oktober 2007) visar kommissionens (nedan KOM) kartläggningar att det finns anledning till kritik mot hur vissa medlemsstater hittills har hanterat direktivet. SvN kan därför instämma i att det finns skäl att se över direktivet och dess funktion men ifrågasätter starkt den inriktning som KOM:s förslag har kommit att få. Kartläggningarna visar tydligt att bristerna i första hand är hänförliga till hur nationella myndigheter har tillämpat gällande regler medan förslagen huvudsakligen går ut på att skärpa kraven mot enskilda anläggningar. KOM framhåller i och för sig att förslagen ska genomföras och tillämpas på ett bättre sätt av de nationella myndigheterna men grundproblemet med bristande implementering och tillämpning synes ha behandlats med lätt hand vilket är en betydande brist i KOM:s förslag.

Risken med ett sådant angreppssätt är givetvis att vissa medlemsstater snabbt anpassar lagstiftningen till den nya och högre kravnivån och genomdrivar densamma i praktisk tillämpning medan andra medlemsstater alltjämt släpar efter och inte låter den högre kravnivån slå igenom på anläggningsnivå. Konsekvensen blir då ytterligare splittring och snedvridning av konkurrensförutsättningarna istället för ökad harmonisering.

Enligt SvN borde översynen av IPPC-direktivet, i konsekvens med vad genomförda kartläggningar visar, ha fokuserats på just frågan om implementering och tillämpning snarare än på att skärpa kraven mot enskilda verksamheter.

Det är vidare viktigt att inte sätta likhetstecken mellan bristande implementering och tillämpning av det nuvarande direktivet med ett behov av helt likformiga krav över hela EU och för alla enskilda anläggningar. Erfarenheterna från tillämpning av miljöbalkens (och tidigare miljöskyddslagens) tillståndsregler visar mycket tydligt att det går att förena en hög ambitionsnivå och ett effektivt miljöskydd med flexibilitet och hänsynstagande till olika anläggningarnas individuella förhållanden med avseende på lokalisering, ålder, recipientförhållanden m.m. För detta krävs dock kompetenta myndigheter (vad avser både teknik och juridik) med hög integritet och en betydande lojalitet med regelverket.

Detta sätter fokus på frågan om hur KOM har tänkt sig att åstadkomma ett bättre genomförande av det ”nya” direktivet än av det nuvarande. Förslagen om att ge KOM ett större inflytande i vissa delar är en del i detta men enligt SvN:s uppfattning är det inte rätt väg att gå. SvN ser i och för sig gärna att KOM tar en mer aktiv roll i arbetet med direktivet men då med inriktning på information (exempelvis skulle översättningar av BREF-dokumentet till unionens samtliga officiella språk sannolikt förbättra tillämpningen högst avsevärt), uppföljning och kontroll av kraven och inte genom att kortsluta Sevillaprocessen och stänga ute industrin och andra kompetenta aktörer från besluten och inte heller genom att utmönstra all flexibilitet ur systemet. Även om fastställande av direkt bindande utsläppsgränsvärden på EU-nivå skulle undanröja en källa till osäkerhet kvarstår ändå problemen med tillämpning på lokal nivå.

En allmän synpunkt när det gäller KOM:s framtida övervakning och kontroll är behovet av prioritering. Direktivet kommer att omfatta så många sektorer och anläggningar att insatserna måste fokuseras på de med störst påverkan. Annars är risken uppenbar att kontrollen blir så grund och översiktlig att den inte ger någon förbättring när det gäller den faktiska tillämpningen.

Avslutningsvis i denna del vill vi lyfta en fråga som möjligen kan sägas ligga vid sidan av det remitterade förslaget men som ändå förtjänar att övervägas, nämligen den om incitament för industrin och andra aktörer att driva på miljöarbetet. Förslaget bygger, liksom dagens IPPC-direktiv och svensk miljölagstiftning, i hög grad på regelstyrning och tvingande krav snarare än morötter. Även om det finns ett uppenbart behov av detta bör regleringen också kunna innehålla incitament som belönar de verksamhetsutövare som är beredda att gå fram snabbare än andra eller som vill ta på sig ytterligare bördor. Utan att ha något färdigt förslag vill vi peka på industrins behov av snabba och förutsebara tillståndsprocesser som möjlig öppning. En ordning som innebär möjligheter för en verksamhetsutövare att växla in

åtaganden om längre gående åtgärder mot förenklade prövningar och snabbare tillståndprocesser är värd att övervägas. Även om en sådan ordning inte införs i direktivet bör frågan kunna aktualiseras på det nationella planet som en del i arbetet med att effektivisera tillståndsprövningen.

I ett längre perspektiv finns också anledning att överväga den vidare frågan om "produktionsbaserade" eller "utsläppsbaserade" tillstånd. KOM:s förslag bygger, liksom nuvarande regler, på en indelning efter verksamhetstyp snarare än miljöeffekter och i kombination med olika former av "volymbaserade" gränser för tillstånden, blir systemet statiskt. Enligt SvN behövs i framtiden ett mer dynamiskt system där tillståndshavarna får ett större utrymme för att ändra och/eller utöka sin verksamhet så länge man håller sig inom en given "utsläppsram".

2. Synpunkter på enskilda delar i KOM:s förslag

Sevillaprocessen och BREF-dokument

Den s.k. Sevillaprocessen, där KOM tillsammans med företrädare för berörd industri och andra intressenter (däribland NGOs), utarbetar vägledningar som beskriver BAT inom olika branscher och verksamheter, har enligt näringslivets uppfattning fungerat väl. De dokument (s.k BREF-dokument) som kommit ut ur processen beskriver på ett förtjänstfullt sätt den tekniska utvecklingsnivå som motsvarar BAT och rätt tillämpade har dessa alla förutsättningar att driva på utvecklingen mot ett bättre miljöskydd. KOM:s förslag skulle dock innebära att utsläppsgränsvärden skulle härledas direkt ur BREF-dokumenterna på ett sådant sätt att dessa i praktiken blir bindande. Vidare innebär förslagen att KOM tar över besluten om fastställande av BREF dokument

En sådan utveckling skulle enligt SvN:s uppfattning otvivelaktigt innebära att Sevillaprocessen raderas eller i vart fall urholkas kraftigt vilket skulle vara till förfång för både miljön och EU:s industri och övrigt näringsliv.

Krahmer riktar också stark kritik mot det sätt varpå KOM vill förändra Sevillaprocessen och statusen på BREF dokument m.m. SvN kan i allt väsentligt instämma i denna kritik och stöder till fullo ambitionen att behålla Sevillaprocessen oförändrad. Detta innebär dock inte att vi i alla delar stödjer Krahmers förslag. Det finns bl.a. anledning att ifrågasätta förslaget att utsläppsgränsvärden m.m. ska fastställas genom ett kommittéförfarande med parlamentarisk kontroll. Som redan har påtalats ovan ser vi dock ingen anledning att här närmare kommentera Krahmers förslag utan avser att återkomma därtill i ett annat sammanhang.

KOM:s förslag skulle vidare innebära en försvagning av det integrerade synsätt som nuvarande direktiv bygger på och som innebär att det ska ske en samlad bedömning av påverkan på samtliga media och en avvägning och optimering av olika skyddsåtgärder. Det integrerade synsättet har också mycket stark förankring i det svenska miljöprövningssystemet och har haft stor betydelse för dess framgångar. En urholkning av detta vore enligt SvN:s uppfattning djupt olycklig vilket ytterligare talar emot KOM:s förslag.

Sammanfattningsvis avstyrker SvN bestämt det av KOM föreslagna systemet för fastställande av BREF dokument och utsläppsgränsvärden. Sevillaprocessen bör behållas och utrymmet för anpassning av utsläppsgränsvärden och skyddsåtgärder till enskilda anläggningars individuella förhållanden med avseende på lokalisering, tekniska förutsättningar, ålder, recipientförhållanden m.m. vidgas i förhållande till KOM:s förslag. Samtidigt bör frågan om implementering och tillämpning i medlemsstaterna övervägas ytterligare för att tillse att en sådan flexibilitet inte missbrukas. I denna del är Krahmers förslag om ett "europeiskt säkerhetsnät" med "minimikrav" värt att övervägas ytterligare. Det finns dock ett antal frågor om både systemet i sig och nivåer m.m. som måste analyseras innan SvN kan ta slutlig ställning till förslaget.

Uppdateringar av BAT/BREF och tillståndsvillkor/generella föreskrifter

Ett annan allvarlig brist i KOM:s förslag är att det kan tolkas som att införande av "ny teknik" kan krävas med orimligt korta tider och helt utan hänsyn till den ekonomiska verklighet som den konkurrensutsatta industrin arbetar i. Frågan är utomordentligt viktig och kräver ett annat synsätt än vad som tycks ligga bakom KOM:s förslag vilket saknar förankring i verkligheten. Inom exempelvis processindustrin är det inte ovanligt med investeringscykler och avskrivningstider på upp till 20 år vilket måste respekteras även i kommande direktiv. Förutsebara och över tiden stabila planeringsförutsättningar är ett måste för att industrin ska investera. Bästa sättet att snabba upp införandet av ny teknik – vilken regelmässigt är bättre också ur miljöskyddssynpunkt - är att öka förutsebarheten i tillståndssystemet och att korta handläggningstiderna. Inte genom den typ av stelbent reglering som KOM synes föreslå.

Även i denna del har Krahmer intressanta förslag som i korthet innebär att det öppnas upp för ett betydligt mer flexibelt system (se bl.a. förslagen till ändringar i art. 18 och 22) och att hänsyn tas till industrins investeringscykler.

Sammanfattningsvis avstyrker SvN KOM:s förslag när det gäller uppdatering av tillståndsvillkor och generella föreskrifter och förespråkar en modell som liksom Krahmers är flexibel och ger utrymme för att beakta industrins behov av rimligt förutsebara och stabila planeringsförutsättningar.

Regler om föroreningar av mark och grundvatten m.m.

En nyhet i KOM:s förslag i förhållande till dagens direktiv är förhållandevis detaljerade och långtgående regler om föroreningar av mark och grundvatten (undersökning, kontroll och återgärder). SvN är starkt kritiskt till förslaget även i denna del. Frågan om föroreningar av mark och grundvatten bör överhuvudtaget inte föras in i direktivet. Det finns både i medlemsstaternas interna lagstiftning och på EU-nivå omfattande regleringar och att föra in frågorna också i IPPC-direktivet skulle bara skapa oklarhet och förvirring.

När det gäller det materiella innehållet i de föreslagna reglerna skulle övervaknings- och kontrollkraven innebära orimliga kostnader utan någon motsvarande nytta för miljön. Även kraven på återställande till någon form av ursprungsläge är alltför

rigida och skulle i många fall innebära orimliga kostnader i förhållande till nyttan för miljön.

Mot denna bakgrund avstyrker SvN KOM:s förslag i denna del och föreslår att reglerna i dess helhet lyfts ut ur direktivet. Detta är för övrigt också innebörden av Krahmers förslag även om denne också föreslår en bestämmelse som ålägger de nationella myndigheterna att tillämpa en riskbaserad metod när saneringsmål ska fastställas. SvN instämmer i och för sig i att ett riskbaserat synsätt är rätt väg att gå men i konsekvensens namn bör inte heller detta anges i direktivet. Istället bör området i dess helhet lyftas ut ur förslaget.

Sammanläggningen av IPPC- och sektordirektiv

Sammanläggningen IPPC- och aktuella sektordirektiv presenteras bl.a. som en regelförenkling. Inledningsvis finns därför anledning framhålla att den omständigheten att det blir färre direktiv inte med automatik innebär en förenkling. I det aktuella fallet skiljer sig systematiken i nuvarande IPPC-direktivet i väsentliga avseenden från sektordirektiven och denna systemskillnad består i allt väsentligt i KOM:s förslag. Sektordirektiven är förvisso svåra och skulle behöva förenklas men detta uppnås inte med KOM:s förslag. Det är snarare så att komplexiteten skulle öka genom en sammanläggning.

Förutom sammanläggningen föreslås vissa materiella ändringar varav skärpta utsläppsgränsvärden i sektordirektiven är de mest ingripande. Enligt SvN hade det varit önskvärt att fokus istället hade lagts på systematiken för att åstadkomma reella förenklingar och på vad som skulle kunna uppnås genom en bättre implementering och tillämpning.

Sammanfattningsvis anser SvN att en sammanläggning förutsätter en mer genomgripande omarbetning av sektordirektiven så att det ”nya” IPPC-direktivet får en konsekvent och sammanhållen struktur samt att det saknas övertygande skäl för att skärpa utsläppsgränsvärdena på sätt som föreslås av KOM.

Kommittologiförfarandet

KOM:s förslag innebär att många viktiga beslut läggs i kommittologiförfarande. Detta förfarande kan förvisso ha sina förtjänster i vissa situationer men innebär också en sluten process med minimal insyn för berörd industri och andra intressenter. Även Krahmer är kritisk till denna del av KOM:s förslag och föreslår en rad ändringar. I vissa fall föreslår han dock istället medbestämmandebeslut vilket riskerar medföra långdragna processer med stor osäkerhet för aktörerna vilket inte är bra för vare sig miljön eller berörd industri.

SvN kan inte i detta skede närmare ange vilken berednings- och beslutsmodell som bör gälla för de olika delfrågorna men vill framhålla vikten av att industrin och andra kompetenta intressenter faktiskt involveras på sådant sätt att deras kompetens tas tillvara och besluten kan förankras bland dem som har att verkställa och uppfylla dem.

3. Avslutande kommentarer

Ett regelförenklingsperspektiv

Det torde vara uppenbart för alla med praktisk erfarenhet från miljöarbete hos myndigheter och företag att det finns ett stort behov av regelförenkling, både på nationell och internationell nivå. Regelförenkling anges också som en uttrycklig utgångspunkt för KOM:s översyn av direktivet. Av detta syns dock väldigt lite i det färdiga förslaget och det finns uppenbarligen mer att göra.

Som redan har framhållits ovan är det inte i sig regelförenklande att lägga ihop sju direktiv till ett. Vid en sådan sammanläggning krävs tvärtom att man lägger stor vikt vid struktur och systematik och på att undanröja direkta motstridigheter och onödiga dubbelreglering. Också det senare kan lätt leda till oklarheter och tvekan om vad som egentligen har avsetts med de olika delarna.

När det gäller onödiga reglering är de föreslagna reglerna om förorening av mark och grundvatten ett tydligt exempel. Av skäl som har framförts ovan bör reglerna lyftas ut ur det kommande IPPC-direktivet.

SvN kan inte undgå att reflektera över hur svårt det förefaller vara att just inom regelförenkling omsätta politiska ambitioner och målsättningar till faktiska åtgärder som gör verklig skillnad i företagens och allmänhetens vardag. Näst intill varje gång förenklingsambitionerna kommer i konflikt med ett upplevt behov av ny eller utvidgad reglering kommer de förra till korta. Utan att gå in på detaljer vill SvN framhålla att det finns ytterligare förenklningar att göra i KOM:s förslag och att det är utomordentligt viktigt att denna aspekt beaktas i den fortsatta beredningen.

Ramen för omarbetningsprocessen

KOM har förbehållit sig tolkningsföreträdet vad avser vilka artiklar som ska vara öppna för förhandling i den kommande processen. Även om denna fråga möjligen kan sägas ligga utanför remissen vill vi ändå ta tillfället att lämna några korta kommentarer, detta särskilt som Krahmer i sin rapport har inkluderat vissa artiklar som enligt KOM ska ligga utanför omarbetningsprocessen samt det enligt uppgift pågår en granskning i EP:s juridiska avdelning av just denna fråga.

Utan att göra anspråk på att ha en uttömmande lista över de ytterligare artiklar som bör öppnas för förhandlingar vill SvN peka på följande artiklar som bör finnas med i kommande förhandlingar i rådsarbetsgruppen (inklusive kortfattade motiveringar).

- Art 3
 - punkt 9 om BAT (förutsättningarna ändras genom KOM: förslag)
 - punkt 30 (innehåller en mycket tveksam definition av "restprodukter")
 - Helt ny punkt: definition av BAT-AELs

- Art 6 Om tillståndsgivning, Art 9 Bristande efterlevnad, Art 12 Allmänna Principer

(dessa delar innebär nya legala krav och bör därför ingå i kommande förhandlingar)

- Art 15 Tillståndsvillkor (betydande förändring som bör förhandlas)
- Art 29 Utbyte av info (om man förutsättningarna för Sevilprocessen och BREF ändras på det sätt som KOM föreslår bör hela denna bestämmelse öppnas för förhandlingar)

SVENSKT NÄRINGSLIV

Göran Norén

Nicklas Skår

E. u.

Eva Bergström