

U 13/2008 rd

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till
Europaparlamentets och rådets direktiv (omarbetning av
IPPC-direktivet)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 21 de-
cember 2007 till Europaparlamentets och rå-

dets direktiv om samordnade åtgärder för att
förebygga och begränsa föroreningar från in-
dustrin samt promemoria om förslaget.

Helsingfors den 10 april 2008

Miljöminister *Kimmo Tiilikainen*

Lagstiftningsråd *Oili Rahnasto*

EU/2007/1878

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA

7.4.2008

**DET HUVUDSAKLIGA INNEHÅLLET I EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS
KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM INDUSTRIUTSLÄPP (SAM-
ORDNADE ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖREBYGGA OCH BEGRÄNSA FÖRORE-
NINGAR) (OMARBETNING AV IPPC-DIREKTIVET)**

1 Allmänt

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 21 december 2007 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar i industrin (KOM(2007) 844 slutlig). Avsikten med förslaget är att minska de negativa konsekvenserna för miljön och människors hälsa genom att effektivisera och förenhetliga genomförandet av de direktiv som gäller industrins miljökrav genom att sammanslå den gällande lagstiftningen om förebyggande av industriutsläpp och omarbета den till de delar det behövs. Förslaget till direktiv gäller inte varor eller miljökonsekvenser under deras livscykel.

Det mest centrala av de direktiv som ska slås samman och omarbetas är rådets direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (96/61/EG), nedan IPPC-direktivet, som gäller stora och medelstora industrianläggningar. Enligt förslaget ska IPPC-direktivet och följande sex direktiv slås samman genom en omarbetning: Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från stora förbränningsanläggningar (2001/80/EG), nedan LCP-direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv om förbränning av avfall (2000/76/EG), nedan avfallsförbränningsdirektivet, rådets direktiv om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar (1999/13/EG), nedan

industri VOC-direktivet, rådets direktiv om avfall från titandioxidindustrin (78/176/EEG), rådets direktiv om kontroll och övervakning av miljöer som påverkas av avfall från titandioxidindustrin (82/883/EEG) samt rådets direktiv om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin (92/112/EEG). De tre sistnämnda direktiven kallas nedan direktiven om titandioxidindustrin.

Avsikten med sammanslagningen av direktiven är framför allt att förenhetliga, förenkla och förtydliga de bestämmelser i de olika direktiven som gäller definitioner, rapporteringsskyldigheter, tillämpning av bästa tillgängliga teknik och andra allmänna krav gällande industrianläggningar och att på så sätt underlätta tillämpningen av direktiven och minska det administrativa arbetet. Genom att slå samman direktiven försöker man också garantera en samordnad minskning av negativa miljökonsekvenser och ett effektivt genomförande av kommissionens tematiska strategier.

Projektet för omarbetning av IPPC-direktivet är ett särskilt viktigt redskap för genomförandet av kommissionens luftvårdsstrategi (CAFE, Clean Air for Europe), i synnerhet när det gäller att minska utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och små partiklar. I luftvårdsstrategin utvärderades tillräckligheten av de utsläppsminskningar som kan uppnås fram till år 2010 genom genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (2001/81/EG), nedan NEC-

direktivet. Dessutom utvärderades behovet av att uppdatera NEC-direktivet. På basis av de preliminära resultaten är ytterligare minskningar av utsläppen inom gemenskapen nödvändiga utöver de åtgärder som redan avtalats. År 2020 bör industriutsläppen minskas betydligt mera än genom de minskningar som uppnås då den nu gällande lagstiftningen genomförs. Svaveldioxidutsläppen bör minska med ytterligare cirka 30 %, kväveoxidutsläppen med ytterligare cirka 35 %, utsläppen av små partiklar (PM_{2.5}) med ytterligare cirka 24 % och VOC-utsläppen med ytterligare cirka 17 %.

Det omfattande projektet hänför sig till genomförandet av Lissabonstrategin, gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram och EU:s strategi för hållbar utveckling. Enligt dessa program bör man på ett kostnadseffektivt sätt förbättra miljöskyddsnivån och samtidigt främja uppkomsten av nya tekniska lösningar.

Projektet hänför sig också till programmet för förenkling av lagstiftningen 2006–2009 inom kommissionens initiativ för bättre reglering. Initiativet strävar efter öppenhet vid beslutsfattande, minskat administrativt arbete, tydligare och enklare lagstiftning och slopande av bestämmelser som överlappar varandra.

Enligt de genomförande- och övergångsbestämmelser som hänför sig till vissa artiklar och bilagor i förslaget ska de lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som förutsätts i direktivet stegvis införlivas med den nationella lagstiftningen på så sätt att största delen av de allmänna bestämmelserna eller ändringarna av dem genomförs 1,5 år efter att direktivet trätt i kraft och att största delen av de sektorrelaterade ändringarna genomförs först senare. Till exempel de nya gränsvärden för utsläpp från befintliga stora förbränningsanläggningar som ingår i förslaget ska tillämpas nationellt från och med den 1 januari 2016.

Den rättsliga grunden för direktivförslaget är artikel 175.1 i EG-fördraget. Beslut om förslaget fattas i medbeslutandeförfarande tillsammans med Europaparlamentet.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

I förslaget till direktiv fastställs allmänna ramar för miljöskyddet vid stora och medelstora industriella verksamheter och betydande avfallshanterings- och djurskyddsenheter samt utsläppsgränsvärden enligt bästa tillgängliga teknik och andra sektorspecifika specialkrav för stora förbränningsanläggningar, avfallsförbränningsanläggningar, anläggningar som använder lösningsmedel och titandioxidindustrin.

De centrala ändringarna i förhållande till de gällande direktiven innebär att användningen av bästa tillgängliga teknik blir mera bindande och att gränsvärdena för utsläpp från stora förbränningsanläggningar skärps och baseras på bästa tillgängliga teknik enligt BAT-referensdokumenten. Dessutom föreslås det att tröskelvärdena för IPPC-tillståndsskyldigheten för vissa gällande funktioner sänks, att vissa nya verksamheter tas med i direktivets tillämpningsområde och att skyddet av mark regleras. Det föreslås också att kontrollen, tillsyn och rapporteringen preciseras genom nya bestämmelser.

Tillämpningsområde

Förslagets tillämpningsområde (artiklarna 1, 2, 11) motsvarar med vissa tillägg tillämpningsområdena för de gällande direktiv som föreslås bli ändrade. Det föreslås att förbränningsanläggningarnas tröskel för IPPC-tillståndsskyldighet sänks från 50 till 20 megawatt uttryckt i bränsleeffekt så att den nedre gränsen för tillämpningen motsvarar den nedre gräns för förbränningsanläggningar som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv (2003/87/EG) om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, nedan utsläppshandelsdirektivet. Andra ändringar som föreslås gäller tillståndströskeln för gjuterier för icke-järnmetaller, tillverkning av kemikalier som bränsle eller smörjmedel, träskiveindustri med en produktion på över 600 m³ per dygn, träimpregneringsverksamhet, livsmedels- och foderindustri, produktion av fjäderfä samt behandling av avloppsvatten i en anläggning utanför det egentliga verksamhetsområdet

som inte omfattas av rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, nedan avloppsvattendirektivet. Förfaranden som enligt rådets direktiv om farligt avfall (91/689/EEG) kan tillåtas räknas också upp i detalj.

Tillämpningsområdet omfattar alla industriella verksamheter som förorsakar betydande miljöölagenheter eller industrianläggningar som överstiger en viss kapacitet. När det gäller anläggningar som använder lösningsmedel, dvs. s.k. VOC-anläggningar, omfattar tillämpningsområdet också anläggningar som underskrider tröskeln för IPPC-tillståndsskyldigheten, dock med mera begränsade skyldigheter än i fråga om IPPC-anläggningar.

Definitioner

Definitionerna i de direktiv som föreslås bli sammanslagna har i huvudsak behållits oförändrade och koncentrerats till direktivförslagets början. Endast sådana definitioner som klart gäller endast en viss sektor får stå kvar i det kapitel som gäller sektorn i fråga. Dessutom har definitioner av ny teknik, farliga ämnen, statusrapport och olika typer av tillsyn tagits med. Definitionen av farliga ämnen motsvarar definitionen av klassificering, förpackning och märkning av farliga preparat i direktiven 67/548/EG och 1999/45/EG.

Fastställande av bästa tillgängliga teknik och BAT-referensdokumenten

Den bästa tillgängliga tekniken fastställs på EU-nivå i det informationsutbyte som kommissionen organiserar mellan medlemsländerna, industrin och miljöorganisationerna (artikel 29). Med bästa tillgängliga teknik (BAT) avses det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för utsläppsgrensvärden och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet. Med teknik avses både

använd teknik och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas. Med tillgänglig avses 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 (artikel 3.9).

De BAT-referensdokument som uppkommer vid detta utbyte av information innehåller förutom beskrivningar av tekniken uppgifter om utsläpps- och konsumtionsnivåer, energianvändningen, avfall samt andra nyckeltal förutom enskilda utsläppsgrensvärden. Tillståndsmyndigheten bedömer de tekniker som presenteras i BAT-referensdokumenten och uppfyller BAT-kriterierna samt tillämpar dem integrerat vid tillståndsprövningen så att olägenheter för luft, vatten och mark bedöms samtidigt. Dokumenten är i huvudsak sektorspecifika tekniska rapporter på flera hundra sidor på engelska. Till medlemsländernas språk översätts endast sammandrag på omkring tio sidor.

BAT-referensdokumenten bereds på kommissionens IPPC-byrå. Uppgifterna i dokumenten baserar sig på de uppgifter inom sektorn i fråga som industrin och medlemsländerna frivilligt lämnat till kommissionen. Utgående från de uppgifter som lämnats fastställer representanter för medlemsländerna, industrin och miljöorganisationer tillsammans den bästa tillgängliga tekniken för respektive sektor. BAT-referensdokumenten godkänns av kommissionen. Det gällande IPPC-direktivet innehåller inga bestämmelser om hur BAT-referensdokumenten ska utarbetas, utan förfarandet har utvecklats under direktivets giltighetstid. Inte heller det föreslagna direktivet innehåller några närmare bestämmelser om beredningsförfarandet.

Hittills har BAT-referensdokument färdigställts för 27 olika sektorer. Dessutom har sex s.k. horisontala dokument utarbetats om industrins energiprestanda, kontroll av utsläpp, behandling av avfall, industrins kylsystem samt om samtidigt bemästrande av utsläppen och ekonomiska konsekvenser. I praktiken har BAT-referensdokument utarbetats för nästan alla IPPC-sektorer. De äldsta dokumenten uppdateras för närvarande.

Skyldighet att ha tillstånd och villkor för tillståndsgivning

Förslaget till direktiv (artiklarna 4, 6, 14, 15) innehåller bestämmelser om skyldighet att ha tillstånd och villkor för tillståndsgivning. De anläggningar som omfattas av direktivförslagets tillämpningsområde ska också enligt gällande lagstiftning ha ett skriftligt tillstånd. Endast små VOC-anläggningar som underskrider tröskeln för IPPC-tillståndsskyldigheten kan registreras enligt ett visst förfarande på samma sätt som nu.

Enligt förslaget är användning av bästa tillgängliga teknik (BAT) fortfarande ett centralt villkor för beviljande av tillstånd (artiklarna 12, 15, 16, 20, 26). Tillståndsvillkoren ska i första hand basera sig på de utsläpps- och konsumtionsnivåer som anges i BAT-referensdokumenten eller på motsvarande nyckeltal, men i tillstånden bestäms inte att någon viss teknik ska användas. Enligt en uttrycklig bestämmelse i direktivet får de utsläppsgränsvärden som uppges i tillstånden inte överstiga de utsläppsnivåer som anges i BAT-referensdokumenten. Ett tillstånd ska innehålla utsläppsgränsvärden, motsvarande nyckeltal eller tekniska åtgärder samt andra nödvändiga bestämmelser, inklusive kontrollskyldighet, för att på ett integrerat sätt minska miljöolägenheter. Med samordnad granskning avses att tillståndsmyndigheten samtidigt bedömer utsläpp till luft, vatten och mark samt avfall, energi- och materialeffektivitet och miljöåtgärdernas kostnadseffektivitet. Målet med detta granskningen är att minska miljöolägenheterna som helhet. Om BAT-referensdokument inte finns tillgängliga, fastställer den behöriga myndigheten den bästa tillgängliga tekniken med hjälp av andra informationskällor.

En viktig ändring i villkoren för beviljande av tillstånd gäller frågan om i vilken grad användningen av den bästa tillgängliga tekniken är bindande och tillståndsmyndighetens skyldighet att motivera eventuella avvikelser.

Ändringarna i fråga om markskyddet gäller skyldigheten att göra upp en statusrapport då verksamheten inleds, kravet på regelbunden kontroll och skyldigheten att avhjälpa föroreningsrisker då verksamheten upphör.

Avvikande från den bästa tillgängliga tekniken (från nivåerna i BAT-referensdokumenten)

Enligt förslaget kan den behöriga tillståndsmyndigheten fastställa högre utsläppsgränsvärden för en anläggning än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt BAT-referensdokumenten endast i specifika fall, på grundval av bedömning av miljömässiga och ekonomiska kostnader och fördelar med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållandena. Gränsvärdena får inte heller i sådana fall överskrida de sektorspecifika utsläppsgränsvärden som fastställts i direktivet.

Enligt förslaget kan kommissionen fastställa kriterier som tillåter undantag från nivåerna i BAT-referensdokumenten inom kommittologiförfarandet (det s.k. föreskrivande förfarandet med kontroll, artikel 16.3). Enligt direktivförslaget kan den behöriga myndigheten tillåta tillfälliga undantag för högst sex månader från den bästa tillgängliga tekniken om det är fråga om att prova ny teknik.

Om en miljö kvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik, kan tillståndsmyndigheten liksom tidigare utfärda strängare tillståndsvillkor (artikel 19).

Generella bindande regler

Som ett alternativ eller ett tillägg till användningen av BAT-referensdokumenten kan medlemsstaterna då de överväger tillståndsvillkor anta nationella generella bindande regler (General binding rules) för en hel sektor, vilka gäller miljöolägenheter som verksamheten förorsakar (artikel 17, 18). Dessa regler ska baseras på utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik och på tekniska nyckeltal enligt BAT-referensdokumenten, och de ska uppdateras i förhållande till utvecklingen av bästa tillgängliga teknik.

Det gällande IPPC-direktivet möjliggör användningen av generella bindande regler som grund för tillståndsvillkor, men förpliktar inte medlemsstaterna att basera gränsvärdena på uppgifter som anges i BAT-referensdoku-

menten. Däremot förutsätter både det gällande och det föreslagna direktivet en kontroll som beaktar alla olägenheter på ett integrerat sätt. Också då en anläggnings verksamhet regleras genom generella bindande regler, måste anläggningen ha ett tillståndsbeslut. I detta fall bestäms innehållet i tillståndsbeslutet på basis av en generell bindande regel.

Kontroll, tillsyn och rapportering

Förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om verksamhetsutövarnas kontroll av utsläpp, användning och miljökonsekvenser, om rapporteringen till tillsynsmyndigheterna och om myndighetens kontroll och rapportering till kommissionen. Verksamhetsutövaren ska kontrollera verksamheten vid anläggningen i enlighet med tillståndsvillkoren och regelbundet, åtminstone var tolfte månad, rapportera hur tillståndsvillkoren uppfyllts samt till tillsynsmyndigheten rapportera händelser och olyckor med betydande konsekvenser för miljön genast efter att de inträffat (artiklarna 8, 9, 15, 16, 17). Den årliga rapporten ska innehålla en jämförelse av nivån på anläggningens miljöprestationer med tekniken enligt BAT-referensdokumenten och BAT-utsläppsnivåerna (artikel 24). Jämförelsen av anläggningens miljöprestanda med uppgifterna i BAT-referensdokumentet är nytt.

Den behöriga myndigheten ska systematiskt och regelbundet övervaka anläggningens verksamhet (artikel 25). Inspektion ska utföras minst en gång om året, eller på basis av en riskbedömning mera sällan. Genom förslaget införlivas Europaparlamentets och rådets rekommendation om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (2001/331/EG), nedan minimikriterierna för miljötillsyn, med direktivet. Samtidigt preciseras kriterierna.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna se till att information görs tillgänglig för kommissionen om genomförandet av direktivet, om uppgifter om utsläpp och annan miljöpåverkan, om utsläppsgränsvärden, om användningen av bästa tillgängliga teknik samt om undantag som beviljats i fråga om utsläppsgränsvärden som baserar sig på bästa till-

gängliga teknik (artikel 67). Kommissionen fastställer noggrannare inom kommittologiförfarandet (det föreskrivande förfarandet med kontroll) vilka uppgifter medlemsstaterna ska lämna och i vilken form. Den föreslagna rapporteringen förenhetligar de tidigare rapporteringsförfarandena enligt de olika direktiven. Som en ny skyldighet föreslås det att uppgifter om användningen av bästa tillgängliga teknik ska rapporteras.

Förnyad bedömning av tillståndsvillkoren

Förslaget till direktiv (artikel 22) innehåller bestämmelser om förnyad bedömning och vid behov uppdatering av tillståndsvillkoren. Enligt förslaget ska tillståndsvillkoren kontrolleras regelbundet, i synnerhet då tekniken möjliggör lägre utsläppsvärden än tidigare, dock alltid senast fyra år efter att ett nytt BAT-referensdokument offentliggjorts för sektorn eller då utsläppen ökat betydligt eller miljö kvalitetsnormer kräver det. Det förslag enligt vilket justeringen av tillståndsvillkoren kopplas samman med förnyandet av referensdokumenten och med miljö kvalitetsnormerna är nytt.

Medborgarnas deltagande och tillgång till information

Förslaget till direktiv (artikel 25, 26, bilaga 4) innehåller bestämmelser om medborgarnas rätt att få uppgifter om tillståndsbeslut, motiveringen till besluten och resultaten av tillsyn på plats samt möjligheter att delta i tillståndsförfarandet och beredningen av generella bindande bestämmelser.

Förslagets bestämmelser om medborgarnas deltagande och tillgång till information har utarbetats utgående från Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG. Jämfört med det direktivet preciserar förslaget medborgarnas rätt att få information i olika skeden av tillståndsförfarandet på ett sådant sätt att medborgarna kan få mera information än tidigare om grunderna för till-

ståndsbeslut bl.a. när det gäller tillämpningen av BAT-referensdokument, fastställda utsläppsgränsvärden och möjliga undantag som gäller tillämpningen av bästa tillgängliga teknik. Dessutom har allmänhetens rätt att delta utvidgats att även gälla beredningen och uppdateringen av generella bindande normer.

Jämfört med den gällande gemenskapslagstiftningen föreslås det också att den tillsyn som myndigheterna utför ska bli mera systematisk och att medborgarnas rätt att få uppgifter ska preciseras att gälla resultaten från myndighetstillsynen.

Kommittologiförfarande

Enligt förslaget till direktiv beslutar kommissionen i det föreskrivande förfarandet med kontroll om

- de kriterier enligt vilka den behöriga myndigheten kan avvika från utsläppsnivåerna i BAT-referensdokumenten (artikel 16.3),
- de kriterier som anger hur ofta marken bör kontrolleras (artikel 17.2),
- innehållet i statusrapporten om markens utgångsläge (artikel 23),
- de kriterier enligt vilka miljörisiker bedöms (artikel 25),
- den tidpunkt då de kontinuerliga mätningarna av avfallsförbränningsanläggningars utsläpp av tungmetaller, dioxin och furan till luft kan inledas (artikel 43) och
- innehållet och formen av de uppgifter som medlemsstaterna lämnat till kommissionen (artikel 67).

Förhållande till utsläppshandelsdirektivet

IPPC-direktivets tillämpningsområde omfattar ett stort antal anläggningar som hör till utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde. Enligt artikel 10 ska utsläppsgränsvärden för utsläpp av växthusgaser inte fastställas för dessa anläggningar, såvida det inte är nödvändigt för att förhindra lokala föroreningar. Medlemsstaterna kan också själva besluta om de inför krav på effektiv energianvändning i tillståndsvillkoren för anläggningar som avger koldioxid. Effektiv energianvändning ska dock alltid beaktas vid BAT-bedömningar och som ett allmänt villkor för

verksamheten. Bestämmelsen motsvarar det gällande direktivet.

Ny teknik

Enligt artikel 30 i förslaget ska medlemsstaterna införa incitament för verksamhetsutövare att utveckla och tillämpa ny teknik. Med ny teknik avses här en ny teknik för en industriell verksamhet som, om den utvecklas kommersiellt, skulle kunna medföra en högre generell miljöskyddsnivå eller större kostnadsbesparing än befintlig bästa tillgängliga teknik.

I direktivförslaget föreslås också att beslut om de nationella prioriteringarna och målen i anslutning till utveckling och tillämpning av teknik inom IPPC-anläggningarna ska fattas i ett kommittologiförfarande.

Krav i fråga om stora förbränningsanläggningar

Enligt förslaget ska utsläppsgränsvärdena för stora förbränningsanläggningar utvidgas att förutom pannor och nya gasturbiner gälla även gasmotorer och befintliga gasturbiner.

Enligt förslaget ska utsläppsgränsvärdena för stora förbränningsanläggningar skärpas betydligt år 2016. Utsläppsgränsvärdena grundar sig på de utsläppsnivåer som kan uppnås vid stora förbränningsanläggningar med teknik enligt BAT-referensdokumenten. Utsläppsgränsvärdena är olika beroende på anläggningens storlek, ålder och bränsle. Varken det nya förslaget eller det gällande direktivet beaktar anläggningens drifttid eller dess karaktär som baslastanläggning eller topp- och reservanläggning.

En ny skyldighet i förslaget är också att tillämpningen av regeln om sammanräknade utsläpp av rökgaser ska utvidgas att även omfatta befintliga anläggningar. Enligt denna s.k. sammanräkningsregel ska en kombination av två eller flera separata förbränningsanläggningar vars rökgaser släpps ut genom en enda gemensam skorsten betraktas som en enda anläggning och deras bränseffekter räknas samman.

I förslaget bibehålls dessutom det gällande direktivets sammanräkningsregel för nya anläggningar som byggs. När två eller flera se-

parata förbränningsanläggningar byggs på ett sådant sätt att deras rökgaser med beaktande av tekniska och ekonomiska faktorer kan släppas ut genom en enda gemensam skorsten, betraktas den helhet som anläggningarna bildar som en enda anläggning vars bränsleeffekter ska räknas samman.

Kraven på kontinuerliga mätningar av utsläpp (SO₂, NO₂, partiklar) bibehålls oförändrade i förslaget. Enligt dessa krav ska utsläpp av svaveldioxid, kväveoxid och partiklar från och med november 2004, med vissa undantag, kontrolleras med kontinuerliga mätningar vid anläggningar på över 100 MW. Ett nytt krav är att utsläpp av kvicksilver ska mätas åtminstone en gång per år vid anläggningar som använder kol eller lignit.

Krav i fråga om avfallsförbränning

De krav som gäller avfallsförbränning har i huvudsak tagits in oförändrade i förslaget. Samtidigt har man dock skärpt kraven gällande samförbränning, medan uppföljningen och mätningen av utsläppen har blivit flexibla.

Krav i fråga om VOC-anläggningar

Det föreslås inga innehållsliga ändringar i kraven för VOC-anläggningar, men om industri-VOC-direktivet tas med utan ändringar inkluderas många små och medelstora industriella verksamheter som ingår i det i tillämpningsområdet för det nya direktivet, såsom t.ex. kemtvättar och små metallmålerier, vars förbrukning av lösningsmedel (1–10 ton/år) och miljökonsekvenser är små.

Krav i fråga om titandioxidindustrin

Direktiven om titandioxidindustrin är redan gamla och de skyldigheter som anges i dem motsvarar inte den nuvarande bästa tillgängliga tekniken. Enligt förslaget ska direktiven uppdateras så att de motsvarar den bästa tillgängliga tekniken. Dessutom ska kontrollkraven inom titandioxidindustrin förtydligas och moderniseras.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Förslaget har betydande konsekvenser för lagstiftningen i Finland. De gällande direktiv som nu föreslås bli omarbetade har i Finland genomförts genom miljöskyddslagen (86/2000) och miljöskyddsförordningen (169/2000) samt genom förordningar av statsrådet om stora förbränningsanläggningar, utsläpp av lösningsmedel och avfallsförbränningsanläggningar. Dessa förordningar är statsrådets förordning om begränsning av utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider samt partikelutsläpp från förbränningsanläggningar och gasturbiner med en bränsleeffekt på minst 50 megawatt (1017/2002), nedan LCP-förordningen, statsrådets förordning om begränsning av utsläpp av flyktiga organiska föreningar förorsakade av användning av organiska lösningsmedel i vissa verksamheter och anläggningar (435/2001), nedan industri-VOC-förordningen, och statsrådets förordning om avfallsförbränning (362/2003). Genomförandet av det föreslagna direktivet kräver ändringar i både miljöskyddslagen och alla ovan nämnda förordningar av statsrådet.

Miljötillståndsförfarandet

Enligt 43 § 3 mom. i miljöskyddslagen ska man i miljöskyddsförfarandet när tillståndsvillkoren meddelas beakta verksamhetens natur, egenskaperna hos det område där verksamhetens konsekvenser uppträder, verksamhetens sammantagna miljöpåverkan, betydelsen av åtgärder för att hindra förorening av miljön som en helhet samt de tekniska och ekonomiska förutsättningarna att genomföra åtgärder. Tillståndsvillkor som gäller utsläppsgränsvärden samt hindrande och begränsning av utsläpp ska vara baserade på bästa tillgängliga teknik. Tillståndsmyndigheten kan dock inte ålägga verksamhetsutövaren att använda endast en viss bestämd teknik. Verksamhetsutövaren får själv avgöra hur de utsläppsnivåer som fastställts i tillståndsvillkoren ska uppnås.

Bestämmelserna om miljötillstånd och tillståndsförfarandet i den gällande miljöskyddslagen är de samma för anläggningar som avses i IPPC-direktivets förteckning över anläggningar (bilaga 1 till direktivet) som för andra miljötillståndspliktiga anläggningar. Om de ändringsförslag som gäller BAT-referensdokumentens bindande inverkan genomförs enligt principerna i den gällande miljöskyddslagen utan att det görs skillnad mellan stora och små anläggningar, medför det att direktivets nya bestämmelser i Finland även förpliktigar sådana anläggningar som inte hör till tillämpningsområdet för IPPC-direktivet. I lagstiftningen måste man då förmodligen, med avvikelse från i dag, göra skillnad mellan stora och små anläggningar när det gäller tillståndsförfarandet och tillståndsprövningen.

Förslaget inverkar i synnerhet på innehållet i och ställningen i fråga om den reglering som gäller bästa tillgängliga teknik. Förslaget ändrar i princip inte på innehållet i definitionen av bästa tillgängliga teknik, men ändringen av tillämpningen och den bindande karaktären påverkar miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen. Den gällande miljöskyddsförordningen (MiljöskyddsF 37 §) innehåller bestämmelser om vilka faktorer tillståndsmyndigheten ska beakta vid bedömningen av bästa tillgängliga teknik för den tillståndssökande verksamheten. EU:s BAT-referensdokument är en del av det material som ingår i bedömningen. De nya bestämmelserna ändrar referensdokumentens karaktär av partiell bedömningsfaktor till en central bindande grund. Till denna del bestäms innehållet i de rättigheter och skyldigheter som gäller verksamhetsutövare och medborgare alltså utanför både det nationella lagstiftningsförfarandet och lagstiftningsförfarandet på gemenskapsnivå.

Enligt förslaget ska IPPC-anläggningarnas tillståndsvillkor baseras nästan enbart på BAT-referensdokumentet. Från utsläpps- och konsumtionsnivåerna enligt BAT-referensdokumentet eller motsvarande nyckeltal och tekniska åtgärder får man avvika i enstaka specialfall på grundval av bedömning av miljömässiga och ekonomiska kostnader och fördelar med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och

geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållandena. Sättet att genomföra en sådan reglering nationellt avgörs separat.

Bestämmelserna i miljöskyddslagen om motivering av beslut ska kompletteras i synnerhet när det gäller användningen av bästa tillgängliga teknik och, om utsläppsnivån enligt BAT-referensdokumentet överskrids, motiveringen av orsakerna. Gällande tillståndspraxis har inte varit helt tillfredsställande i fråga om BAT-motiveringarna.

Justering av tillstånden

Enligt det gällande direktivet och miljöskyddslagen ska man då ett tillstånd beviljas fastställa en tidpunkt för när tillståndsvillkoren senast ska justeras. Genom detta har man velat garantera att verksamheten och kraven gällande den alltid är så väl uppdaterade som möjligt. Om det sker en väsentlig förändring i verksamheten ska tillståndet ses över. I Finland har det i medeltal gått 8–10 år mellan justeringarna. Om BAT-referensdokumentet blir en juridiskt bindande grund på det sätt som föreslås och i praktiken nästan det enda BAT-kriteriet, medför ett nytt referensdokument att alla tillstånd inom sektorn i fråga ska justeras. Genom detta ökar både förvaltningens och verksamhetsutövarnas skyldigheter betydligt.

Tillämpande av en generell regel

Det gällande IPPC-direktivet innebär en möjlighet att ersätta ett tillstånd med en generell regel. I allmänhet har medlemsstaterna tolkat detta så att regeln ändå inte helt kan ersätta ett IPPC-tillstånd, endast delar av det. Eftersom tillämpande av regler redan nu är möjligt, föranleder detta inte behov av ändringar i lagstiftningen. Däremot ingår medborgarnas rätt att delta i beredningen av generella regler inte som en särskild bestämmelse i nuvarande miljölagstiftningen. I fråga om stärkandet av allmänhetens deltagande måste det utredas, vilket det rätta sättet att befästa den i lagberedningen skulle vara.

Medborgarnas rätt att få information

Den i direktivförslaget avsedda rätten för medborgarna att få information föranleder inte behov att ändra lagstiftningen, eftersom medborgarna med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) redan nu har en omfattande rätt att få information om tillståndsbeslut samt att få information också om beredningen av miljöbestämmelser.

Tillsyn

Bestämmelserna om tillsyn och inspektioner i det direktiv som omarbetas baserar sig på de tidigare nämnda minimikriterierna för tillsyn. Också bestämmelserna om tillsyn och inspektioner i miljöskyddslagen baserar sig på dessa kriterier. Direktivförslagets bestämmelser om tillsyn är mycket detaljerade och innehåller bl.a. skyldigheten att utföra en inspektion i regel minst en gång per år. De detaljerade bestämmelserna i förslaget föranleder ett behov av att ändra miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen.

Tillämpningsområde

Förslaget att sänka tröskeln för IPPC-tillståndsskyldighet för stora förbränningsanläggningar från 50 till 20 megawatt och att i direktivets tillämpningsområde utan tillståndströskel inkludera den behandling av avfallsvatten utanför produktionsområdet som inte omfattas av avloppsvattendirektivet kan ha konsekvenser för den lindring av tillståndsförfarandena som pågår i Finland. I övrigt föranleder utvidgningen av IPPC-direktivets verksamhetsförteckning däremot inga behov av ändringar i den gällande lagstiftningen, eftersom miljötillstånd redan nu krävs för dessa typer av anläggningar.

LCP-förordningen

Förslaget förutsätter en totalreform av LCP-förordningen, genom vilken utsläppsgränsvärden fastställs för gasmotorer, utsläppsgränsvärdena för gasturbiner ändras och tillämpningsområdet för den s.k. sammanräkningsregeln ändras så att den även

gäller befintliga anläggningar. Samtidigt föreslås det att flexibiliteten i fråga om befintliga anläggningar slopas. Dessutom påverkar förslaget statsrådets beslut av den 24 november 2005 om planen för begränsning av utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar från befintliga stora förbränningsanläggningar, eftersom bl.a. det flexibilitets-element som ingår i planen för att minska utsläppen av kväveoxider från stenkolsanläggningar på över 500 MW och som skulle tillämpas från och med ingången av år 2016 slopas genom det nya direktivet.

Industri-VOC-förordningen

Industri-VOC-direktivets tillämpningsområdet omfattar ett betydande antal små och medelstora industrianläggningar som i Finland regleras genom industri-VOC-förordningen. Anläggningarna har antingen beviljats tillstånd eller registrerats i datasystemet för miljövårdsinformation. I Finland har tillstånden och anmälningarna i huvudsak redan behandlats.

Tillämpningsområdet för IPPC-direktivet (anläggningsförteckningen i bilaga 1, användning av lösningsmedel 200 t/a) och industri-VOC-direktivet omfattar endast delvis samma anläggningar, dvs. storanvändare av lösningsmedel såsom anläggningar inom läkemedelsindustrin, tillverkning av målarfärg och lacker samt stora måleriföretag och tryckerier. Det föreslås inga ändringar i industri-VOC-förordningens materiella innehåll.

Förordningen om avfallsförbränning

Förslaget förutsätter små justeringar i förordningen om avfallsförbränning

Titandioxidindustrin

Förslaget förutsätter eventuellt en förordning av statsrådet om miljökrav för titandioxidindustrin.

3.2 Administrativa konsekvenser

Om BAT-referensdokumenten i enlighet med förslaget ges förpliktande status kan detta öka mängden administrativt arbete i de

olika skedena av tillståndsbeslutsförfarandet, om inte innehållet i BAT-referensdokumenten samtidigt utvecklas så det blir mera användbart och dokumenten översätts till medlemslänternas språk. Också den nya skyldigheten att rapportera om anläggningens teknik och utsläppsnivåer i förhållande till uppgifterna i BAT-referensdokumenten kan öka myndigheternas arbete, om detta inte presenteras tillräckligt utförligt redan i tillståndsansökningsskedet.

De direktiv som nu samordnas innehåller olika slags, men ofta också överlappande rapporteringsskyldigheter. I förslaget har man försökt eliminera överlappningarna. De föreslagna ändringarna gynnar både förvaltningen och verksamhetsutövarna.

3.3 Ålands ställning

Förslaget gäller miljövård, som enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1999) hör till landskapet Ålands lagstiftningsbefogenhet. Fördelningen av behörigheten mellan landskapet och riket enligt 59 b § i självstyrelselagen förblir också oförändrad då gemenskapsrätten genomförs.

3.4 Konsekvenser för miljön

Konsekvenser för miljön i allmänhet

I hela Europa finns cirka 52 000 och i Finland cirka 700 IPPC-anläggningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Enligt kommissionen är målet med direktivförslaget att betydligt minska industrins miljökonsekvenser inom EU-området. Den centrala innehållsliga reformen av direktivet, den ökade bindande verkan i fråga om användningen av bästa tillgängliga teknik, minskar på både utsläpp och användningen av energi och råvaror i stora och medelstora industriföretag och förbättrar på så sätt miljöns situation och minskar olägenheterna för hälsan i allmänhet inom EU-området. De sektorspecifika utsläppskraven i direktivet skärper i synnerhet stora förbränningsanläggningars utsläppsgränsvärde och minskar på så sätt utsläppen av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar och den försurning och

eutrofiering utsläppen förorsakar samt förbättrar luftkvaliteten inom gemenskapsområdet. Enligt kommissionens utredningar kan de största effekterna uppnås just genom minskade utsläpp till luften.

Enligt kommissionen har IPPC-anläggningarna också andra betydande miljökonsekvenser, såsom utsläpp till vatten och mark, avfall samt användning av råvaror och energi. På basis av de uppgifter som finns tillgängliga kan man dock inte göra några noggranna bedömningar av minskningen av utsläpp och andra olägenheter eller av effektiviseringen av energianvändningen. Det kan dock konstateras att direktivet i sin helhet och på ett integrerat sätt främjar förebyggandet av miljöolägenheter som förorsakas av industrin inom tillämpningsområdet.

Begränsning av utsläpp till luft

IPPC-anläggningarnas utsläpp utgör inom EU-området en betydande del av alla utsläpp till luften; av svaveldioxidutsläppen 83 %, av kväveoxider 34 %, av partikelutsläpp 43 % och av VOC-utsläppen 55 %.

I kommissionens luftvårdsstrategi (CAFE) bedömdes tillräckligheten av de utsläppsminskningar som kan uppnås fram till år 2010 i och med genomförandet av NEC-direktivet om nationella utsläppstak samt behovet av att uppdatera NEC-direktivet. På basis av de preliminära resultaten konstaterades det att ytterligare minskningar inom gemenskapen är nödvändiga utöver de åtgärder som redan avtalats. Fram till år 2020 bör industriutsläppen minskas betydligt mera än genom de minskningar som uppnås i och med genomförandet av den nu gällande lagstiftningen. Svaveldioxidutsläppen bör minska med ytterligare cirka 30 %, kväveoxidutsläppen med cirka 35 %, utsläppen av små partiklar (PM_{2.5}) med cirka 24 % och VOC-utsläppen med cirka 17 %.

I kommissionens preliminära sammanfattande rapport om genomförandet av NEC-direktivet konstaterades det finnas problem i synnerhet i Mellaneuropa. Däremot bedömde Finland i sin rapport till kommissionen (10/2006) att man kommer att uppnå målen i NEC-direktivet 2010.

För att rikta utsläppsminskningarna till de olika medlemsländerna på ett kostnadseffektivt sätt bereddes 2005–2007 ett förslag till ett s.k. NEC 2-direktiv, vilket innehåller nationella utsläppstak för år 2020. Med samordnade utvärderingsmodeller sökte man sådana kombinationer för olika länders utsläppstak med vilka de mål som ställts i fråga om småpartikelhalter, förurning, eutrofiering och ozonhalter ska kunna uppnås till så låga kostnader som möjligt. I beredningsarbetet konstaterades det dock våren 2007 att de klimatpolitiska åtgärderna inverkar så mycket på luftföroreningarna att man beslöt att se över de effekter gemenskapens nya klimat- och energipolitiska paket har på respektive lands utsläpp innan ett förslag till ett nytt NEC-direktiv lämnas. De preciserade behoven av utsläppsminskningar per land som baserar sig på de nya scenarierna kommer troligen att färdigställas sommaren 2008. Kalkylerna för det klimat- och energipolitiska paketet grundar sig på olika slags energiscenarier som innefattar kommissionens mål att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent, förbättra energieffektiviteten med 20 procent och öka användningen av förnybar energi med 20 procent fram till år 2020.

I arbetet för att beskriva utsläppstaken gjordes två grundscenarier och ett flertal känslighetsanalyser. I en av känslighetsanalyserna utvärderades vilken effekt det skulle ha om man som gränsvärden för alla stora förbränningsanläggningar fastställde de strängaste utsläppsgränserna enligt kommissionens BAT-referensdokument för stora förbränningsanläggningar. Om dessa utsläppsgränser genomförs kan svaveldioxid- och kväveoxidutsläppen minskas så mycket att skillnaden mellan utsläppsnivån enligt målen för år 2020 och den utsläppsnivå som kan uppnås med den gällande lagstiftningen minskar betydligt, 30–70 procent.

I studien om utsläppstak konstaterades det också att man genom en övergång till strängare bestämmelser kan minska utsläppen betydligt. Vid studien framgick det dock inte hurdana kostnader detta skulle förorsaka och om dessa åtgärder skulle vara kostnadseffektiva jämfört med andra sätt att minska belastningen.

De föreslagna utsläppsgränserna, som baserar sig på BAT-referensdokumenten, påverkar inte märkbart luftkvaliteten i Finland.

Avfallsförbränningsanläggningar

Förslaget till direktiv innehåller inga betydande ändringar av utsläppsgränsvärdena för avfallsförbränning eller samförbränning och har därmed inga betydande konsekvenser för utsläppen.

Konsekvenser av en reformering av industri-VOC-direktivet

Det föranleder inga konsekvenser för miljön om industri-VOC-direktivet tas med i direktivförslaget, eftersom det inte föreslås några ändringar i åtgärderna för begränsande av utsläppen. Genomförandet av VOC-direktivet beräknades minska Finlands totala VOC-utsläpp med cirka tio procent när direktivet var i kraft till alla delar i slutet av 2007.

Konsekvenser i fråga om titandioxidindustrin

I Finland finns det en produktionsanläggning för titandioxid, och miljökraven för den motsvarar redan nu mycket väl den nivå som krävs i förslaget till direktiv. Till denna del har förslaget därför endast små konsekvenser i Finland.

3.5 Ekonomiska konsekvenser

Enligt den konsekvensbedömning av kommissionen som ingår i förslaget kommer genomförandet av reformen att dels medföra besparingar, dels orsaka kostnader.

Tillämpning av bästa tillgängliga teknik

Redan i nuläget krävs det med stöd av miljöskyddslagen att tillståndsvillkoren för IPPC-anläggningar grundar sig på bästa tillgängliga teknik, så i det avseendet medför direktivet i princip inga betydande förändringar – och därmed inte heller kostnader – när det gäller tillståndsvillkoren. Vid genomförandet av det nuvarande direktivet har det, enligt kommissionen, dock i flera medlemsländer funnits brister uttryckligen när det gällt till-

lämpningen av bästa tillgängliga teknik. De artiklar som i det föreslagna direktivet gäller tillämpningen av bästa tillgängliga teknik effektivteras därför och görs klarare. Samtidigt kopplas bedömningen av bästa tillgängliga teknik till BAT-referensdokumenten. Detta kan medföra tilläggskostnader för flera olika sektorer. Inom några sektorer i Finland har en bedömning av kostnadseffekterna inletts, men det är synnerligen svårt att göra en heltäckande analys.

Stora förbränningsanläggningar

En skärpning av utsläppsgränserna för de stora förbränningsanläggningarna så att gränserna motsvarar utsläppsnivåerna enligt BAT-referensdokumentet kommer att orsaka kostnader. Enligt kommissionens bedömning kommer fördelarna av den föreslagna skärpningen i fråga om miljö och hälsa inom EU-området att uppgå till minst netto 7–28 miljarder euro per år.

Enligt de interimresultat i anslutning till NEC-beräkningen som kommissionen lade fram våren 2007 kan läget för Finlands del dock vara sådant att de kostnader som utsläppsminskningarna förutsätter överstiger de fördelar som uppnås. Detta beror bl.a. på att luftens kvalitet är bättre hos oss redan i initialskedet och att den sjukdomsfrekvens som orsakas av föroreningar är lägre i Finland än i de flesta andra Europeiska länder.

De tilläggskostnader som orsakas av de stora förbränningsanläggningarna uppkommer till följd av dels de skärpta utsläppsgränsvärdena och ändringen av bestämmelsen om "gemensam skorsten", dels den minskning av tillståndsprövning på lokal nivå som ingår i förslaget. De föreslagna utsläppsgränserna förutsätter tilläggsinvesteringar för reducering både av kväveoxidutsläppen och av svaveldioxid- och partikelutsläppen i praktiskt taget alla IPPC-anläggningar i Finland, inklusive reserv- och toppanläggningarna. I Finland finns det exceptionellt många reserv- och toppanläggningar, vilket är en följd av bl.a. den omfattande användningen av fjärrvärme.

Enligt förslaget blir man således tvungen att göra investeringar i utsläppsminskande syfte också vid sådana anläggningar där utsläppen på årsnivå är mycket små. Om man i

framtiden inte tillämpar någon form av flexibilitet när det gäller anläggningarnas återstående drifttid och därtill anknutna friare gränsvärden än de utsläppsgränsvärden som föreslagits, innebär direktivförslaget att kostnader uppstår ifall också gamla pannor måste tas ur bruk i förtid. Enligt energiindustrins preliminära bedömning kan de kostnader som orsakas av ovan nämnda åtgärder komma att uppgå till hundratals miljoner euro. En närmare utredning om detta blir färdig inom några månader. Enligt en utredning som gjordes 2001 behövs det investeringar på 60–120 miljoner euro om åtta stora förbränningsanläggningar ska utrustas med teknik för reduktion av kväveoxidutsläpp (SCR-selective catalytic reduction).

Flertalet av de största förbränningsanläggningarna i Finland använder redan nu effektiva reningsaggregat. Dessutom gäller de föreslagna reformerna i huvudsak topp- och reservpannor, vilkas årliga drifttider är korta. När det gäller att minska miljöolägenheter är det i allmänhet inte kostnadseffektivt att förse topp- och reservpannor med dyra reningsanläggning.

I fråga om förbränningsanläggningar som använder biomassa och som har en bränsleeffekt på 100–300 megawatt anger kommissionen i sitt förslag strängare BAT-utsläppsgränsvärden än vad som gäller för andra fasta bränslen. Användningen av biomassa som energi borde främjas i enlighet med EU-politiken, men nu föreslås uttryckligen för biomassan en skärpning när det gäller gränserna för partikelutsläpp. I förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar energi KOM(2008) 19, nedan RES-direktivet, föreskrivs att användningen av biomassa bör öka inom energiproduktionen. De föreslagna gränserna för partikelutsläpp är under alla omständigheter så snäva att majoriteten av de nuvarande anläggningarna inte kan tillämpa gränserna utan att detta medför betydande tilläggsinvesteringar och höjda driftskostnader.

Ny teknik

Enligt artikel 30 i förslaget ska medlemsstaterna införa incitament för verksamhetsut-

övare att utveckla och tillämpa ny teknik. Med ny teknik avses här en ny teknik för industriell verksamhet som, om den utvecklas kommersiellt, kan medföra en högre generell miljöskyddsnivå eller större kostnadsbesparing än vad som gäller befintlig bästa tillgängliga teknik. Utvecklandet av teknologi finansieras i Finland av Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer.

Administrativa kostnader

Enligt kommissionens bedömning kommer de administrativa besparingarna att uppgå till 105–255 miljoner euro per år inom hela EU-området.

Avskaffandet av överlappande rapporteringsplikter och övergången till elektronisk rapportering ger likaså besparingar. Däremot medför de tätare kontrollerna ökade kostnader för administrationen och verksamhetsutövarna.

4 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner

Direktivförslaget är omfattande och behandlingen av det i rådet tar tid. Enligt tillgängliga uppgifter är avsikten att förslaget under Sloveniens ordförandeperiod läggs fram i rådets miljögrupp i maj, och därefter torde det behandlas 1–2 gånger. Den egentliga behandlingen inleds sannolikt under Frankrikes ordförandeskap under senare hälften av 2008.

5 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Allmänt

Kommissionen har lagt fram ett direktivförslag om sammanslagning av ett antal direktiv som gäller reglering av industrins miljöolägenheter, avskaffande av överlappande bestämmelser och rapporteringsskyldigheter, klargörande av lagstiftningen samt effektivisering av tillämpningen av bästa tillgängliga teknik dels på ett generellt plan, dels med fokusering på stora förbränningsanläggningar.

Statsrådet anser att direktivet bör understödjas till den del dess målsättning är att

främja en harmonisering och ett förtydligande av lagstiftningen samt att avskaffa överlappande förpliktelser och att främja miljöskyddet.

Rättslig grund

Den rättsliga grunden för direktivförslaget är artikel 175.1 (miljöpolitik) i EG-fördraget. Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt.

Subsidiaritetsprincipen

Förslagets sakinhåll faller inte inom gemenskapens exklusiva behörighet. De flesta industriutsläpp är dock av gränsöverskridande karaktär och därmed kan förslagets målsättning bäst uppnås genom reglering på gemenskapsnivå. Sålunda anser statsrådet att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Förhållande till grundlagen

Beviljande av miljötillstånd bedöms utifrån den tolkningspraxis som grundar sig på 18 § 1 mom. i grundlagen på motsvarande sätt som när det gäller egentliga tillstånd för näringsutövning. Tolkningen grundar sig på att regleringen i fråga om verksamhet som förutsätter miljötillstånd de facto blir ett juridiskt villkor för näringsidkaren (t.ex. GrUU 14/2004 rd, Utsläppstillstånd s. 2/II).

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Uttrycket ”i enlighet med lag” i momentet antyder att det finns en möjlighet att genom lag begränsa den rättighet som tryggas i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Grundlagsutskottet har betraktat näringsfrihet som huvudregel enligt 18 § 1 mom. i grundlagen, men i sin praxis ansett att näringsverksamhet kan göras beroende av tillstånd av skäl som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna bör uppfylla också andra allmänna villkor för en lag som begränsar en grundläggande rättighet (t.ex. GrUU 16/2003 rd, s. 2/I, GrUU 67/2002 rd, s. 2/I och GrUU 14/2004 rd, s. 2/II).

De bestämmelser som avses i förslaget till direktiv kan anses ha grunder som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Grundlagsutskottet har konstaterat att den underliggande tanken är att bestämmelsen är speciellt starkt förknippad med naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 10/I). Begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska baseras på lagen. Därför kan det anses speciellt problematiskt att tillståndsprövningen och tillståndens giltighet i enlighet med direktivförslaget skulle påverkas centralt av de bakom BAT-principen liggande BAT-dokumenterna som inte är bestämmelser.

Användningen av BAT-referensdokument i tillståndsprövningen hänför sig också till den i 17 § 2 mom. i grundlagen tryggade rätten att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska och till den enskildes i 14 § 3 mom. tryggade möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut. BAT-referensdokumentet, som numera ofta är flera hundra sidor långa, finns tillgängliga enbart på engelska. Enligt statsrådets uppfattning är förslaget också med tanke på dokumentens språkliga utformning i princip problematiskt.

Tillämpning av bästa tillgängliga teknik, BAT-referensdokumentet och bindande bestämmelser

Statsrådet anser att en breddning av den bindande inverkan av BAT-referensdokumentet, vilka används som utgångspunkt för bästa tillgängliga teknik och därmed som grund för tillståndsvillkoren, i jämförelse med det nu gällande IPPC-direktivet innebär ett av de mest kritiska elementen i förslaget.

Statsrådet anser att det effektiviseringsmål som användningen av bästa tillgängliga teknik innebär är viktigt för att miljöskyddsmålen – framför allt de mål som gäller luftskyddet – ska kunna uppnås och för att den gemensamma marknaden ska fungera allt mer

rättvist inom hela EU:s område. Statsrådet anser dock att frågor som gäller utsläppsgränsvärden som är bindande för medlemsländerna och andra bindande förpliktelser kan avgöras endast genom beslut inom gemenskapens lagstiftningsförfarande.

I den fortsatta beredningen måste man därför nog analysera vilka andra metoder gemenskapen har till sitt förfogande när det gäller att genomföra målen i direktivet. Vid den fortsatta beredningen bör man också dryfta möjligheterna att precisera och klargöra de förutsättningar genom vilka tillämpningen av BAT-referensdokumentet kan göras effektivare och mer homogen. Samtidigt är det skäl att diskutera hur förfarandet vid uppgörandet av BAT-referensdokument skulle kunna utvecklas när det gäller både medlemsländernas fullödiga medverkan och innehållet i dokumenten, språkproblemet inte att förglömma.

BAT-referensdokumentet är ofta flera hundra sidor långa. De görs upp på engelska och är i huvudsak sektorspecifika tekniska rapporter som bereds under ledning av kommissionen och godkänns av den; i beredningen deltar medlemsländerna, industrin och miljöorganisationerna. BAT-referensdokumentet innehåller förutom tekniska beskrivningar också uppgifter om utsläpps- och konsumtionsnivåer samt andra nyckeltal, men inte enskilda utsläppsgränsvärden.

Om BAT-referensdokumentet blir förpliktande i oförändrad form, skulle detta innebära att man överför en sådan regleringsbehörighet till kommissionen genom vilken förutsättningarna för beviljande av tillstånd och innehållet i tillståndsvillkoren regleras på ett centralt sätt. Grunderna för verksamhetsutövarnas och medborgarnas rättigheter och skyldigheter skulle därmed inte regleras inom det nationella lagstiftningsförfarandet och inte heller inom ett förfarande på gemenskapsnivå. Till denna del behandlas förslaget närmare i avsnittet 'Förhållande till grundlagen'.

Om BAT-referensdokumentet ges förpliktande status leder detta till att dels behörigheten för tillståndsmyndigheterna i medlemsländerna, dels beaktandet av lokala faktorer och miljöskyddet i dess helhet försvagas vid fastställandet av bestämmelser om utsläpps-

tillstånd m.fl. Direktivförslaget ger dock fortfarande tillståndsmyndigheterna möjlighet att avvika från de utsläppsgränsvärden som grundar sig på BAT-referensdokumenten, men avvikelser föreslås vara tillåtna endast i enstaka specialfall på grundval av bedömning av miljömässiga och ekonomiska kostnader och fördelar med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållandena. Enligt förslaget ska tillståndsmyndigheterna fortfarande ha möjlighet att avvika från utsläppsnivåerna enligt BAT-referensdokumenten och välja en strängare linje om miljöns utgångsläge kräver det.

Enligt förslaget skulle BAT-referensdokumentens bindande inverkan därmed å ena sidan öka, men å andra sidan skulle ur lagstiftningsförfarandet uteslutas ärenden som hör dit och behörigheten reduceras för medlemsstaternas tillståndsmyndigheters vidkommande. Om BAT-referensdokumenten blir mer bindande förbättras också miljöskyddets tillstånd i hela Europa: den gemensamma marknaden och konkurrenskraften inom EU blir mer balanserad om de miljökrav som i olika länder ska ställas på anläggningarna harmoniseras.

Stora förbränningsanläggningar

Enligt statsrådets uppfattning innehåller förslaget ett annat kritiskt element: i fråga om stora förbränningsanläggningar föreslås på BAT-referensdokumenten baserade utsläppsgränsvärden som är betydligt strängare än de nuvarande värdena. Kostnadseffektiviteten för de föreslagna gränsvärdena har inte utretts tillräckligt.

Statsrådet förhåller sig preliminärt i viss mån avvaktande till de utsläppsgränsvärden som föreslås i fråga om stora förbränningsanläggningar och som härleds från utsläppsnivåerna enligt BAT-referensdokumenten. De utsläppsgränsvärden som föreslås i bilaga V till direktivet anger kraven på miniminivå. Det BAT-referensdokument som skärpningen av gränsvärdena baserar sig på har visat att man kan nå upp till sådana värden. Efter som det föreslås att de utsläppsgränsvärden som grundar sig på bästa tillgängliga teknik ska bli bindande minimikrav, borde man se-

parat utreda möjligheterna för de befintliga anläggningarna och de i kategorin allra äldsta anläggningarna att följa dessa utsläppsgränsvärden. Det skulle då bli möjligt att bättre beakta anläggningarnas särdrag i de olika medlemsländerna, och samtidigt skulle de faktiska kostnaderna kunna bedömas separat för varje land.

Vidare anser statsrådet att det vore viktigt att kunna beakta anläggningar gällande topp- och reservpannor separat, eftersom man då skulle kunna reducera kostnaderna för utsläppsminskningar avsevärt, utan att dock i väsentlig grad riskera de miljö- och hälsofördelar som eftersträvas genom reformen.

Enligt statsrådets uppfattning kan den föreslagna bestämmelsen om "gemensam skorsten" för två eller flera anläggningar inte accepteras.

Avfallsförbränning

Förslaget innehåller inga betydande förändringar när det gäller bestämmelserna om avfallsförbränning. Enligt statsrådet är det dock nödvändigt att vid den fortsatta beredningen närmare undersöka de ändringar som föreslagits i fråga om mätningsoförligheterna.

Vegetabiliskt avfall från jord- och skogsbruk samt träavfall ingår inte i det nuvarande direktivets tillämpningsområde. Statsrådet anser att kraven om avfallsförbränning i framtiden inte heller ska utsträckas att gälla gödsel eller vissa andra naturenliga, ofarliga animaliska substanser som härstammar från jordbruket och som används i energiproduktionen med tillämpande av metoder som inte medför fara för människors hälsa eller för miljön.

VOC

Statsrådets preliminära standpunkt är att man bör utreda de ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för miljön som ett inkluderande av industri-VOC-direktivet i IPPC-direktivet medför innan det går att se om det är ändamålsenligt att förena den reglering som gäller små och medelstora industri-anläggningar inom industri-VOC-direktivets tillämpningsområde med det föreslagna nya IPPC-direktivet. Tillämpningsområdet om-

fattar redan nu storanvändarna av lösningsmedel, såsom anläggningar inom läkemedelsindustrin, tillverkning av målarfärg och lacker samt stora måleriföretag och tryckerier.

De nuvarande utsläppsgränsvärden som förutsatts i industri-VOC-direktivet motsvarar kraven på miniminivå, medan tillämpandet av bästa tillgängliga teknik kräver strängare utsläppsgränsvärden. I fråga om dessa miniminivåer som industri-VOC-direktivet förutsätter borde man i fortsättningen reda ut till vilka delar det finns anledning att skärpa nivåerna så att de motsvarar utsläppsnivåerna enligt BAT-referensdokumentet.

Titandioxidindustrin

Utsläppskraven enligt direktivförslaget är dock inte tillräckligt exakta till alla delar. De bör därför, enligt statsrådet, klargöras ytterligare i den fortsatta behandlingen av förslaget.

Breddning av IPPC-tillståndsplikten

Statsrådet anser att också breddningen av tillståndsplikten och inkludandet av nya anläggningar i det tillståndsförfarande som avses i direktivet kräver ytterligare granskning. Dessa omständigheter måste undersökas noga i samband med den fortsatta beredningen.

Ändringsförslag som gäller markskyddskrav

Förslaget befäster också skyddet av mark och grundvatten på EU-nivå. Statsrådet anser att ändringarna principiellt går i rätt riktning, men att de alltså är förknippade med element som har oskarpa konsekvenser. Saken bör därmed utredas ytterligare. Det är viktigt att förslaget preciseras och att man samtidigt ser till att det är tillräckligt flexibelt med tanke på beaktandet av konsekvenserna för miljön på det lokala planet. Dessutom bör man i

fortsättningen noga utreda hur användbart begreppet farliga ämnen är i samband med det föreslagna direktivet.

Prioriteringarna i utvecklandet av ny teknik

Statsrådet förhåller sig avvaktande till den skrivning i förslaget enligt vilken beslut om de nationella prioriteringarna och målen i anslutning till utveckling och tillämpning av ny teknik inom IPPC-anläggningarna ska fattas i ett kommittologiförfarande.

Däremot är det motiverat att på EU-nivå identifiera behovet av att utveckla tekniken inom IPPC-sektorerna. Detta skulle betjäna både den framförhållning gällande bästa tillgängliga teknik som ingår i direktivet och fullföljandet av det sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling.

Ärenden som beslutas i ett kommittologiförfarande samt rapportering av information

Statsrådet anser att man ytterligare bör se över de ärenden som enligt förslaget ska beslutas enligt kommittologiförfarande (det s.k. föreskrivande förfarandet med kontroll) och därmed säkerställa att det till kommittologiförfarandet inte överförs ärenden som å ena sidan borde beslutas inom ramen för direktivet – t.ex. i en bilaga – eller å andra sidan ges till medlemsstaterna för avgörande på nationell nivå.

De föreslagna rapporteringsförpliktelserna innehåller överlappningar. Enligt statsrådet bör dessa klargöras ytterligare i samband med den fortsatta beredningen.

Genomförandet

Direktivets genomförande- och övergångsbestämmelser utgör en svårtolkad och delvis inkonsekvent helhet som, enligt statsrådets uppfattning, kräver ytterligare utredning i samband med den fortsatta beredningen.