AVFALL SVERIGE

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr KN2026/01497
Vårt dnr R-2026-21

Malmö den 30 oktober 2026

REMISSVAR

Promemorian Förbättrat genomförande av industriutsläppsdirektivet

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Våra medlemmar – landets alla kommuner – ansvarar för att avfall samlas in, återvinns och behandlas på ett hållbart sätt. Det innebär att vi indirekt företräder hela Sveriges befolkning.

Avfall Sverige har också cirka 150 privata företag som associerade medlemmar.

Vi verkar för en hållbar och innovativ avfallshantering där vi samverkar med andra utifrån vårt samhällsansvar. Vår vision är en framtid utan avfall. Därför påverkar, utvecklar och samverkar vi för en framtid där avfall förebyggs, återvinns och ses som en resurs.

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna remissvar.

Innehållsförteckning

REMISSVAR FÖRSLAG 1
Innehållsförteckning 1
1. Sammanfattning 2
2. Kommentarer 2
Övergripande 2
Avsnitt 4.1.1 och 4.1.2 Förklaring av uttrycken anläggning och industriutsläppsverksamhet införs 3
Avsnitt 4.2.2 Villkor om skyddsåtgärder, övervakning och kontroll 4
Avsnitt 4.2.3 Villkor i fråga om alternativvärde 5
Avfallsverksamhet som kan bli industriutsläppsverksamhet 7
Övergångsbestämmelser 7
Avsnitt 4.3.3 Tillsynsmyndighetens uppgifter efter ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet 7

1. Sammanfattning

- Enligt Avfall Sverige medför avsaknaden av möjlighet till fastställelsetalan, osäkerheter som kan hindra verksamheters utveckling.

- Promemorian illustrerar den växande komplexitet som uppstår när industriutsläppsdirektivets system för återkommande anpassning till BAT-slutsatser ska kombineras med det svenska tillståndssystemet. En grundläggande översyn av det svenska tillståndssystemet är angelägen.

- Det måste säkerställas att känsliga uppgifter från ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet, inte röjs vid offentliggörandet.

- Prövningen och val av villkor för andra förhållanden än normala driftsförhållanden behöver beakta att alla tänkbara scenarier inte kan eller bör regleras på förhand. Detta är särskilt nödvändigt med anledningen av avsaknaden av författningsberedskap.

- Det behöver förtydligas att de nya kraven om alternativvärden inte gäller för befintliga verksamheter med tillstånd, utan aktualiseras vid prövning.

- Förslaget ger inte verksamhetsutövarna rimlig tid för genomförandet, särskilt med beaktande av de förseningar som den pågående omorganisationen i miljöprövningssystemet kan medföra.

2. Kommentarer

2.1 Övergripande

Avfall Sverige anser att promemorian aktualiserar frågan om det finns behov av en mer grundläggande översyn av samspelet mellan svenska tillståndsvillkor och industriutsläppsdirektivets regelverk. Den illustrerar den växande komplexitet som uppstår när industriutsläppsdirektivets system för återkommande anpassning till BAT-slutsatser ska kombineras med det svenska tillståndssystemets starka rättskraft och begränsade möjligheter till regelbunden omprövning av åtminstone villkoren. När verksamhetsutövaren ändå måste kunna redovisa efterlevnad enligt BAT-systemets referensvärden, kan det ifrågasättas om parallella nationella villkor och alternativvärden i nuvarande form fortfarande ger den regelförenkling som ursprungligen var avsedd. Promemorians förslag är ytterligare ett exempel på att det svenska tillståndssystemet kräver allt fler undantag, alternativvärden, omräkningar och parallella redovisningar för att fungera tillsammans med IED. Dessutom har

datumet passerats för när IED 2.0 skulle vara implementerat, vilket i stället sannolikt sker ungefär samtidigt som när denna promemorias förslag ska börja gälla. En grundläggande översyn av det svenska tillståndssystemet blir allt angelägnare för att åstadkomma regelförenkling, men också för att implementeringarna av EU-rätten ska kunna ske i tid.

I promemorian används miljöbalkens begrepp ”bästa möjliga teknik” vid flera tillfällen, trots att det kopplat till IED bör vara BAT, ”bästa tillgängliga teknik” som genomgående avses.

2.2 Avsnitt 4.1.1 och 4.1.2 Förklaring av uttrycken anläggning och industriutsläppsverksamhet införs

Det är bra, menar Avfall Sverige, att IED-direktivets förklaring av uttrycket anläggning införs industriutsläppsförordningen: *En fast, teknisk enhet inom vilken det bedrivs en eller flera industriutsläppsverksamheter och i förekommande fall annan verksamhet på samma plats som är direkt förknippad med och tekniskt knuten till en eller flera av industriutsläppsverksamheterna och som kan påverka utsläpp eller föroreningar*.

Det är också positivt att uttrycket industriutsläppsverksamhet förtydligas genom införande av en adderingsregel i förordning, eftersom det ger ett klarläggande som bör kunna bidra till likabehandling. Regeln innebär att flera verksamheter inom samma fasta tekniska enhet ska räknas samman när det bedöms om tröskelvärdet för en industriutsläppsverksamhet uppnås. Syftet är att säkerställa att verksamheter som i praktiken utgör *en sammanhängande anläggning* inte kan undantas från industriutsläppsregelverket genom att delas upp i flera mindre verksamheter.

Avfall Sverige håller också med om att de tillsynsvägledande myndigheterna behöver vägleda om uttrycken. Problematiken åskådliggörs i skrivningen på sidan 18 i promemorian: *”gränsvärdena för utsläpp av förorenande ämnen i BAT-slutsatser gäller som huvudregel den punkt där utsläppen lämnar anläggningen och det behöver således framgå vad som är en anläggning för att man ska kunna bedöma vad som är en anläggning”*. Det finns fortsatt stor risk för begreppsförvirring och varierande tillämpning, när det som enligt definitionen är *en* anläggning kan bestå av *flera* delar, som *även de* kallas anläggningar, men ofta lyder under andra regler.

Som känt kan en avfallsanläggning ofta bestå av ett flertal verksamheter, med olika prövningsnivåer och där en del är IED-verksamheter, men andra inte. Exempelvis finns avfallsanläggningar som består av ett antal industriutsläppsverksamheter; som en avfallsförbränningsanläggning, en stor förbränningsanläggning, sortering av bottenaska från avfallsförbränning, lagring av farligt avfall och krossning av verksamhetsavfall, men också av ett antal som inte är industriutsläppsverksamheter;

lagring av biobränsle, lagring av bottenaska och lagring av annat avfall än farligt avfall. I miljötillståndet för kraftvärmeverket kan finnas villkor som gäller dagvatten från *hela* anläggningen. Samtidigt gäller begränsningsvärden för en avfallsförbränningsanläggning utsläpp från specifikt avfallsförbränningsanläggningen, begränsningsvärden från en stor förbränningsanläggning gäller just denna och begränsningsvärden för hantering (krossning) av avfall gäller just krossningen. Oklarheten kan därför bestå vad gäller vid vilken punkt begränsningsvärdena ska uppnås. Det är av stor vikt att reglering och vägledning är tydlig i dessa frågor. Osäkerheten kvarstår nämligen även efter att nämnda begrepp definierats närmare i förordning.

Vid behov borde olika gränsdragningar kunna fastställas av tillsynsmyndigheten i överklagningsbara beslut. Det kan handla om avgränsningen av en IED-anläggning, eller sådant som avfallsklassning, huruvida kriterier för när avfall upphört att vara avfall anses vara uppfyllda eller frågan om något ska anses vara en biprodukt. De senare frågorna kan ha betydelse för prövningsnivån av en verksamhet. Avsaknaden av möjlighet till fastställelsetalan medför osäkerhet och svårigheter vid tillämpningen. Detta kan avhålla verksamhetsutövaren från att utveckla verksamheten enbart med anledning av att rättsliga oklarheter innebär risk för sanktioner ifall den egna bedömningen – som verksamhetsutövaren är hänvisad till – visar sig inte hålla i ett framtida överträdelseärende.

2.3 Avsnitt 4.2.2 Villkor om skyddsåtgärder, övervakning och kontroll

OTNOC (*Other Than Normal Operation Conditions*) innefattar tillfälliga, onormala händelser i den ordinarie verksamheten – exempelvis planerade uppstarter, kontrollerade nedstängningar, mindre läckor eller kortvariga driftstörningar i reningsutrustning. Det som ligger utanför OTNOC och bortom vanliga driftstörningar är en olycka eller en allvarlig olyckshändelse som i sin tur utlöser en samhällsstörning eller en ren krissituation.

Inte desto mindre, menar Avfall Sverige, behöver de villkor som sätts i fråga om OTNOC-situationer ge utrymme för anpassning till de omständigheter som faktiskt kan bedömas vid prövningen och inte förutsätta att alla tänkbara scenarier kan eller bör regleras närmare på förhand. Detta är särskilt angeläget med anledning av avsaknaden av författningsberedskap i miljöbalken och miljöprövningsförordningen. Det kan vara svårt, särskilt för nya verksamheter och vid nya och utvecklade processer, att förutse alla situationer som kan uppkomma och leda till onormala driftförhållanden och då också vilka skyddsåtgärder som är lämpliga att kräva i ett

tillstånd. Det är viktigt att villkoren är rimliga och proportionerliga, för att säkerställa att resurser sätts in där de gör mest nytta.

2.4 Avsnitt 4.2.3 Villkor i fråga om alternativvärde

Miljöprövningsdelegationen får idag besluta att en industriutsläppsverksamhet i stället för att följa ett begränsningsvärde enligt BAT-slutsatserna ska följa ett begränsningsvärde som bestäms med hänsyn till andra tidsperioder eller andra referensförhållanden (alternativvärde), men det får inte medföra högre utsläppsnivåer än BAT-värdet under normala driftsförhållanden. För avfallsförbränningsanläggningar regleras alternativvärden i dag i industriutsläppsförordningen. Om vissa förutsättningar är uppfyllda får Miljöprövningsdelegationen besluta om ett alternativvärde i stället för de ordinarie utsläppsgränsvärdena.

Promemorians förslag är att beslut ska innehålla villkor om att resultatet från utsläppskontroll av ett alternativvärde, ska kunna redovisas för samma tidsperioder och referensförhållanden som för utsläppsvärden i BAT-slutsatserna.

Det är något otydligt vad förslaget i promemorian innebär för befintliga verksamheter med sådana befintliga alternativvärden. Avfall Sverige tolkar promemorian som att med ”beslut” avses nya beslut vid eventuell prövning eller omprövning. Det bekräftas också på s. 37-38 i promemorian och är också förenligt med förslagets övergångsbestämmelser samt tillståndens rättskraft. Konsekvensanalysen på s. 44 kan dock missförstås som att även befintliga alternativvärden skulle omfattas omedelbart av de nya kraven på redovisning och omräkning av utsläppsdata. Avfall Sverige anser därför att det uttryckligen bör anges att kraven endast gäller vid framtida beslut om alternativvärden.

Frågan är också vad förslaget innebär för konsekvenser: Avfall Sverige menar att ifall alternativvärden behöver kunna redovisas på samma sätt, samma tidsperiod och med samma referensförhållande som BAT-värden, faller hela idén med möjlighet till alternativvärden. Syftet med alternativvärde kan exempelvis vara att få mäta med en annan mätmätmetod. Exempel: En anläggning har idag ett alternativvärde för uppföljning av villkor för utsläpp av suspenderat material, där det i stället för dagliga stickprov på suspenderat material kontinuerligt mäts turbiditet. Dessa båda olika metoder mäter mängden partiklar i vatten på två helt olika sätt, som det här fallet inte går att jämföra. Den första metoden innebär att suspenderat material mäts genom att vatten sugs genom ett filter som sedan torkas och vägs och ger ett resultat i mg/liter.

Den mätmetoden fungerar dåligt eller inte alls på vatten med hög salthalt, eftersom salt blir kvar på filtret och då skulle redovisas som partiklar. Turbiditetsmetoden mäter i stället med ljus direkt i vattenströmmen och påverkas inte av salterna, resultatet redovisas i FNU (FNU står för Formazin Nephelometric Unit och är en måttenhet som mäter vattnets grumlighet). Suspenderat material används för att på ett enkelt sätt kontrollera utsläpp av metaller som oftast är bundna till partiklar, men med en mätmetod som inte fungerar blir ju resultatet utan mening.

Ett alternativvärde har historiskt ofta använts för att i syfte att anpassa regleringen till svenska tillståndsvillkor och undvika parallella beräkningsmodeller, dubbla utsläppsvärden eller dubbla kontrollsystem. Om verksamhetsutövaren, utöver att visa efterlevnad av alternativvärdet, dessutom måste kunna redovisa motsvarande efterlevnad av det ursprungliga BAT-relaterade utsläppsvärdet för samma tidsperioder och referensförhållanden, uppnås inte längre den förenkling av kontroll- och redovisningssystemet som alternativvärdesinstitutet varit avsett att möjliggöra. Förslaget riskerar alltså att minska den praktiska betydelsen av alternativvärden. Det gäller särskilt fall där alternativvärdet bygger på annan mätmetod, annan beräkningsmodell och/eller annan referenspunkt, än BAT-värdet enligt IED-metodiken. Avfall Sverige ser därför att alternativvärdena kan förlora mycket av sitt syfte. Sammantaget innebär föreslagna förändringar som minst en betydande administrativ belastning.

Konsekvensutredningen (s. 44) underskattar dock kostnaderna för verksamhetsutövarna. Det är skillnad mellan att kunna visa att ett alternativvärde uppfylls, och löpande kunna redovisa resultat för samma tidsperioder och referensförhållanden som BAT-AEL eller IED-utsläppsvärden. Även om rådata finns måste den bearbetas, kvalitetssäkras, dokumenteras, arkiveras och presenteras på ett nytt sätt. Det är i sig en administrativ kostnad. En stor del av miljörapporteringen bygger på uppgifter som redan finns, men kostnaderna uppstår ändå genom arbetstid, kontroll, dokumentation, IT-system, revision och tillsynsdialog (inklusive konsultkostnader och tillsynsavgifter). Om verksamhetsutövaren ändå måste utföra samma beräkningar och redovisningar som för ursprungligt BAT-värde kan man fråga sig vilket praktiskt värde alternativvärdet kommer att ha.

Alternativvärden har hittills fyllt en viktig funktion genom att minska behovet av parallella utsläppsvärden, mätmetoder och redovisningssystem. I dagsläget behöver verksamhetsutövare endast redovisa att alternativvärdet uppfylls.

Genom förslaget om att resultat från utsläppskontrollen ska kunna redovisas för samma tidsperioder och referensförhållanden som BAT-relaterade utsläppsnivåer kan

denna förenkling gå förlorad. Detta särskilt i det fall alternativvärdet baseras på en helt annan mätmetod än i BAT. Om verksamhetsutövaren både ska visa efterlevnad av alternativvärdet och kunna redovisa motsvarande efterlevnad av det ursprungliga BAT-relaterade utsläppsvärdet uppkommer ju i praktiken dubbla beräknings-, kontroll- och redovisningssystem. Även om nödvändiga data redan finns tillgängliga innebär omräkning, kvalitetssäkring, dokumentation och tillgänglighållande av uppgifter ett ökat administrativt arbete. Det är därför svårt att instämma i promemorians bedömning att förslaget inte medför ytterligare kostnader för verksamhetsutövare med alternativvärden.

2.5 Avsnitt 4.3.3 Tillsynsmyndighetens uppgifter efter ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet

När delar av rapporteringen från ett tillsynsbesök ska offentliggöras finns det risk att uppgifter lyfts ur sitt sammanhang. Det är dessutom särskilt viktigt att verksamhetsutövaren har möjlighet att begära sekretess eller på annat sätt säkerställa att känsliga uppgifter inte röjs. Här behöver tillsynsvägledningen vara mycket tydlig. När uppgifter väl har röjts, är skadan redan skedd.

1.1.1 2.6 Avfallsverksamhet som kan bli industriutsläppsverksamhet

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.430 gäller enligt 29 kap. 70 § miljöprövningsförordningen för att yrkesmässigt behandla icke-farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är högst 500 ton per kalenderår. (Detta så länge behandlingen inte är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt någon annan bestämmelse i samma kapitel.) Det framgår av promemorians bilaga 1 att sådan verksamhet kan bli industriutsläppverksamhet, och då enligt 65 §, eller 66 §:

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.406-i (respektive 90.405-i) gäller för att återvinna eller både återvinna och bortskaffa icke-farligt avfall (respektive bortskaffa icke-farligt avfall), om den tillförda mängden avfall är mer än 75 ton (50 ton) per dygn eller mer än 18 750 ton (12 500 ton) per kalenderår och verksamheten avser

- biologisk behandling (om denna bara avser anaerob biologisk nedbrytning gäller tillståndsplikten endast om vid mer än 100 ton per dygn eller mer än 25 000 ton avfall per kalenderår),
- behandling innan förbränning eller samförbränning,
- behandling i anläggning för fragmentering av metallavfall, eller
- behandling av slagg eller aska.

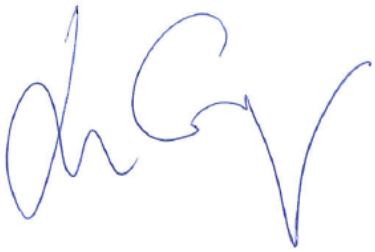
2.7 Övergångsbestämmelser

Promemorian föreslår att verksamheter som i dag inte anses vara industriutsläppsverksamhet men som efter ikraftträdandet kommer att vara en sådan ska följa industriutsläppsförordningens krav senast ett år efter ikraftträdandet, dvs. den 1 februari 2028. Samma sak för verksamheter som idag inte har tillstånd, men som blir tillståndspliktiga genom de nya reglerna: Det föreslås att de ska få fortsätta att bedrivas fram till den 1 februari 2028, och att de därefter får bedrivas endast om verksamhetsutövaren har lämnat in en ansökan om tillstånd senast det datumet.

Till skillnad från regeringen anser Avfall Sverige att förslaget inte ger rimlig tid för att genomföra de eventuella anpassningar av verksamheten som behövs för att bland annat följa en slutsats om bästa tillgängliga teknik och upprätta en statusrapport, eller för att genomföra de samråd och ta fram det underlag som behövs för att kunna lämna in en ansökan. Tiden bör förlängas. Avfall Sverige menar att det är nödvändigt att beakta pågående omorganisation i miljöprövningssystemet – närmast att den nya miljöprövningsmyndigheten ska påbörja sin verksamhet den 1 juli 2027 – vilken kan medföra stor brist på länsstyrelsepersonal som arbetar med samrådsprocessen och vägledning till verksamhetsutövare. Detta kan fördröja hela samrådsprocessen och därmed verksamhetsutövarnas möjligheter att lämna in tillståndsansökan i tid.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår rådgivare för energiåtervinning Emelie Karlsson, emelie.karlsson@avfallsverige.se, och senior miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, tfn. 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning
Avfall Sverige





Lars Stjernkvist
Ordförande

Tony Clark
Vd