

2014-03-20 Ärendenr:
NV-07455-13

Konsekvensutredning avseende förslag till ändringar i förordningar om förbränning och användning av organiska lösningsmedel

Bakgrund

Den 18 juni 2013 trädde nya förordningar ikraft om förbränning i stora anläggningar och om användning av organiska lösningsmedel:

- förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar (FSF)
- förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA)
- förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel (VOC-F)

De ersatte författningar som huvudsakligen hade samma tillämpningsområde som dessa förordningar.

Med anledning av frågeställningar som uppkommit utanför och inom Naturvårdsverket vid tillämpningen av dessa förordningar har Naturvårdsverket, på uppdrag av miljödepartementet, tagit fram ett förslag till ändring av FSF och FFA. Ett av förslagen berör även VOC-F. Det förslaget handlar om uppgifter som ska lämnas av tillsynsmyndigheterna, och det berör därför inte företag (verksamhetsutövare).

Förslagen redovisas i en promemoria, "Förslag till ändringar i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, förordningen (2013:253) om förbränning av avfall och förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel", daterad den 20 mars 2014. Den benämns nedan promemorian.

Denna konsekvensutredning redovisar de konsekvenser vi har bedömt att genomförandet av förslagen kommer att innebära.

1. Allmänt rörande förslagen

Förordningarna genomför kraven i industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU)¹ (IED), med några få undantag, utan att introducera några särregler i Sverige. Genom förordningarna formulerades många av reglerna på annat sätt än i motsvarande äldre författningar. Direktivet, och därmed även förordningarna, är komplexa, och avseende många bestämmelser har vi fått telefonsamtal och e-postmeddelanden om tolkningssvårigheter. Många av frågorna hanterar vi inom vår vägledningsroll, men avseende de frågor där vi lägger förslag har vi bedömt att förordningarna bör ändras.

Förslagen till ändringar syftar till att ge tydligare regler med mindre tolkningssvårigheter. Några av förslagen innebär också att en (mindre) underimplementering eller överimplementering korrigeras så att förordningstexten får samma kravnivå som direktivet.

1.1. *Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå*

Endast ett av förslagen berör VOC-F. Förslaget handlar om uppgifter som ska lämnas av för tillsynsmyndigheterna, och det berör därför inte företag. Förslaget finns under rubriken "82, 83, 85 och 90 §§ FSF, 107 § FFA och 86 § VOC-F" i promemorian och berörs kort nedan.

Avseende förslagen för FSF och FFA gäller följande.

Vi lägger fram ungefär fyrtio olika förslag.

Förslagen till ändringar innehåller tre principiellt olika delar.

- EU-kommissionens genomförandebeslut om start- och stopperioder² behöver genomföras i Sverige. Detta innebär en ökad börda för verksamhetsutövarna, som dock är en följd av EU-lagstiftning. Beslutet föreslås genomföras huvudsakligen som nya paragrafer på slutet av FSF.
- Det förslag som har rubriken "82, 83, 85 och 90 §§ FSF, 107 § FFA och 86 § VOC-F" berör bara tillsynsmyndigheter. Det är det enda som berör VOC-F. Motivet för detta förslag är att skapa ett säkert informationsflöde för de dispenser som vi är skyldiga att informera EU-kommissionen om.
- Det övergripande syftet med de andra, drygt trettiofem, förslagen är regelförenkling. Vad gäller dessa kan följande sägas.

Bestämmelserna i förordningarna är genomgående detaljerade och tekniska och inte sällan komplexa. Vid det ursprungliga genomförandet

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

² Genomförandebeslut av den 7 maj 2012 om fastställande av start- och stopperioder enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (2012/249/EU).

lades stor vikt vid att utforma reglerna så att valda formuleringar och lagtekniska konstruktioner avspeglade både direktivet och verkligheten på anläggningarna. Trots detta finns det en förbättringspotential för några av formuleringarna.

- Samtliga dessa förslag, utom de som beskrivs i nästa punkt, innebär en minskad börda eller kravnivå för verksamhetsutövarna. Det är själva syftet. Den minskade bördan består i att reglerna är enklare att tolka eller att följa.
- Fem av förslagen avser fall där vi i en bestämmelse, eller del av en sådan, har identifierat en underimplementering jämfört med IED. Även i dessa fall syftar våra förslag i första hand till regelförenkling eftersom de förebygger att skillnader i formuleringar mellan förordning och IED medför kostnader och merarbete för verksamhetsutövare och myndigheter i form av sammanträden, skriftväxling, förelägganden och rättsprocesser.

Detta gäller två av förslagen om FSF och tre av förslagen om FFA. Förslagens konsekvenser redovisas nedan, främst i avsnitten 2.2 och 2.3.

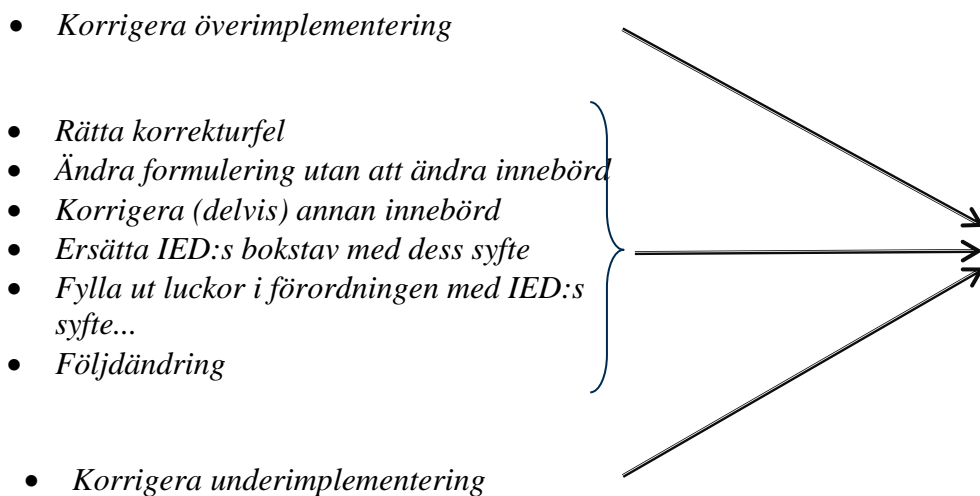
Varje förslag i promemorian har klassificerats enligt följande tabell. Där visas också antalet förslag i varje grupp.

Beteckning	Innebörd	Antal
Korrigera överimplementering	Korrigera överimplementering genom att ändra författningstexten så att den kommer närmare IED.	6
Rätta korrekturfel	Rätta misstag av typen korrekturfel.	2
Ändra formulering utan att ändra innebörd	Ta bort överflödiga ord eller fylla ut med text, på sådant sätt som inte ändrar innebörd.	2
Korrigera (delvis) annan innebörd	Korrigera författningstexten där den oavsiktligt har en annan, eller delvis annan, innebörd än, eller inte fullt ut samma innebörd som, IED.	13
Ersätta IED:s bokstav med dess syfte	Ändra förordningen genom att genom behållande av miljöskyddsnivån ersätta IED:s bokstav med dess syfte för att mildra orimliga konsekvenser för verksamhetsutövare.	4
Fylla ut luckor i förordningen med IED:s syfte där IED inte anger explicit detaljförfarande	Fylla ut luckor i förordningen med IED:s syfte där IED inte anger explicit detaljförfarande, för att regelförenkla och reducera rättsosäkerhet, förenkla egenkontroll och tillsyn.	6
Korrigera underimplementering	Korrigera underimplementering genom att ändra författningstexten så att den kommer närmare IED	6

Följdändring	Genomföra en ändring till följd av ett annat eller andra förslag till ändringar i denna promemoria. Följdändringen <i>i sig själv</i> innebär inte ändrad kravnivå eller regelprecisering. Tillsammans med de(n) ändringa(ar) som den orsakats av kan den dock göra det.	3
SUMMA ANTAL FÖRSLAG		41

Figuren nedan illustrerar hur de olika typerna av förändringsförslag förhåller sig till kravnivån i respektive regel.

- De åtgärder som klassificerats som "Korrigera överimplementering" innebär att ändringen kommer ge en lägre kravnivå jämfört med vad som anges i förordningen idag.
- De åtgärder som klassificerats som "Korrigera underimplementering" innebär att ändringen kommer ge en högre kravnivå jämfört vad som anges i förordningen idag. De innebär också att nivån läggs där den är enligt IED.
- Åtgärder som klassificerats i andra kategorier medför ingen ändrad kravnivå.



1.2. Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

1.2.1. Förslaget om start- och stopperioder

Förslaget om start- och stopperioder för stora förbränningsanläggningar kan genomföras på olika sätt. EU-kommissionens beslut är formulerat utgående från ett genomförande inom ramarna för enskild tillståndsgivning. Genomförande i form av generella föreskrifter är dock tillåtet. Att integrera denna fråga i tillståndsgivning enligt miljöbalken, eller att skapa en separat tillståndsprozess

för detta, bedömer vi skulle kräva mångdubbelt större administrativa kostnader för både verksamhetsutövare och myndigheter.

Knäckfrågan i genomförandet är att det i EU-kommissionens beslut anges att behörig myndighet i enskilda tillstånd ska fastställa kriterier i form av värden på vissa parametrar, vilka driftdatorm ska använda för att avgöra om pannan är under uppstart eller nedsläckning. En sådan reglering är därför det främsta alternativa sättet att reglera detta. Den skulle kunna utformas på olika sätt, som en integrerad del av en miljöbalksprövning, eller som ett separat anmälningsförfarande med beslut av tillsynsmyndigheten.

Förutom att ett sådant förfarande i sig själv skulle innebära en ytterligare administrativ börda för både verksamhetsutövare och myndigheter, krävs för ändring av bestämmelserna om vad miljötillstånd enligt 22 kap. miljöbalken ska innehålla, också riksdagsbeslut i och med att sådana bestämmelser måste placeras i lag.

Efter att vi har jämfört och bedömt dessa olika alternativ föreslår vi nu att ansvaret för att bedöma, fastställa och dokumentera sådana läggs på den enskilda verksamhetsutövaren. Vår grund för detta förslag är följande:

- Vi bedömer att detta ger den minsta administrativa bördan för verksamhetsutövare och myndigheter.
- Regleringen av start- och stopperioder är viktig mot bakgrund av att kraven i direktivet och förordningen avseende utsläpp till luft från stora förbränningsanläggningar inte gäller under start och stopp, och att utsläppen då inte sällan är mångdubbelt högre än under normal drift. I ett större perspektiv är dock inte reglering av start- och stopperioder viktig i Sverige för den grupp anläggningar som berörs, eftersom de också är tillståndspliktiga under miljöbalken. Miljöbalkens allmänna hänsynregler gör ingen skillnad på olika driftsituationer. Ett miljötillstånd ska sålunda beakta all miljöpåverkan från verksamheten. Det finns därför skäl att i FSF inte överreglera det administrativa förfarandet runt fastställandet av start- och stopperioder.
- Vi bedömer att de generella bestämmelserna om egenkontroll under miljöbalken, liksom om tillsyn, är tillräckliga för att ge tillräcklig stadga åt en sådan ordning.
- Vi menar också att Sverige gentemot EU-kommissionen med framgång torde kunna hävda att detta genomförande är acceptabelt - sett i ljuset av att genomförande som generell föreskrift är tillåtet enligt såväl artikel 6 IED som beaktandesats 3 i EU-kommissionens beslut.

Den yttersta konsekvensen av en utebliven reglering av genomförandebeslutet avseende start och stopp, är att EU-domstolen kommer att slå fast att ett fördragsbrott har begåtts och dömer ut skadestånd för bristfälligt genomförande av direktivet.

1.2.2. Information från tillsynsmyndigheter om dispenser under FSF, FFA och VOC-F

Förslaget under rubrik "82, 83, 85 och 90 §§ FSF, 107 § FFA och 86 § VOC-F" i promemorian syftar till att skapa ett säkert informationsflöde för de dispenser som Sverige är skyldigt att informera EU-kommissionen om.

Direktivet reglerar inte explicit det som anges i dessa bestämmelser. Det står medlemsstaten fritt att bestämma om det informationsflöde som behövs inom landet för att Sverige ska kunna rapportera till EU-kommissionen. Att medlemsstaterna ska rapportera dessa dispenser till EU-kommissionen är dock ett krav i direktivet.

Den nuvarande ordningen innebär att det inte är reglerat hur uppgifter om dispensbeslut fattade av överprövande instans ska insändas till Naturvårdsverket, som har ansvaret för rapportering till EU-kommissionen. Vi har bedömt att den effektivaste ordningen är att det slås fast i förordningarna vad som ska gälla. Då kan de berörda myndigheterna skapa rutiner för det.

Om ingen reglering kommer till stånd kommer Naturvårdsverket att återkommande behöva kontakta tillsynsmyndigheter, och kanske även berörda domstolar, och be att få oss tillsänt dispensbeslut som fattats av överprövande instanser. Vi bedömer att detta samlat kommer kräva mer resurser.

En alternativ reglering är att de överprövande instanserna åläggs att skicka dessa beslut till oss. Även detta har vi bedömt samlat kommer att kräva mer resurser, eftersom det innebär en särskild hantering på berörda domstolar.

1.2.3. Regelförenklande förslag

De drygt trettiofem regelförenklande förslagen berör frågor där vi har identifierat en förbättringspotential. De flesta av förslagen har sin utgångspunkt i synpunkter som kommit från verksamhetsutövare, och i några fall från myndigheter. Den exakta formuleringen av ändringarna av författningstexten torde kunna göras på andra sätt än det vi föreslår. Remitterandet av detta förslag syftar till att fånga upp ytterligare perspektiv på formuleringarna från bland annat verksamhetsutövare och myndigheter.

Om någon reglering inte kommer till stånd kommer verksamhetsutövare och myndigheter att behöva hantera de oklara formuleringarna, något som torde medföra oenighet om tolkningar med tidsåtgång i form av möten, utredningar med mera, och ibland även rättsprocesser.

Om någon reglering inte kommer till stånd för de fem regelförenklande förslag som innebär åtgärdandet av en underimplementering skulle Sverige så småningom, i enlighet med vad som anges ovan, kunna bli stämt av EU-kommissionen.

1.3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Förslaget som avser VOC-F berör de uppskattningsvis ungefär två hundra tillsynsmyndigheter som har tillsyn över de några hundra anläggningar som omfattas av VOC-F. Dessa myndigheter utgörs av länsstyrelser och kommunala nämnder med ansvar för miljötillsyn. Inom samma grupp återfinns de uppskattningsvis etthundra tillsynsmyndigheter som också har tillsyn över FSF och FFA.

Förslagen om FSF och FFA berör tillsammans verksamhetsutövarnas ungefär 200 anläggningar (se närmare om begreppen företag, verksamhetsutövare och anläggning i avsnitt 2.1), uppskattningsvis ett femtiotal tillsynsmyndigheter (länsstyrelser och kommunala miljönämnder), de ungefär trettio prövningsmyndigheterna enligt miljöbalken samt verksamhetsutövarnas tekniska och juridiska konsulter.

1.4. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

De valda regleringsalternativen är överlag valda för att ge de minsta kostnadsmissiga konsekvenserna och de minsta andra konsekvenserna. Vi har därför inte gjort några kvantitativa bedömningar av dessa andra alternativ.

1.4.1. Förslaget om start- och stopperioder

Följande redovisas mer utförligt i avsnitt 2.2 och 2.3.

Vi uppskattar att förslaget om start- och stopperioder inte kommer att innebära någon ökad fortlöpande arbetsinsats. Däremot uppskattar vi att de berörda ungefär 130 anläggningarna (jämför avsnitt 2.1) tillsammans under 2015 behöver lägga cirka 11000 timmar på att bedöma hur verksamheten uppfyller de nya reglerna, och i förekommande fall vidta åtgärder, vilket innebär:

- drygt 3 miljoner kronor i administrativ börda under 2015 för verksamhetsutövarna.

Vidare kan en del av verksamhetsutövarna komma att behöva betala konsulter för omprogrammering av verksamhetsutövarnas driftdatorer och i några fall kanske även införskaffa nya mätinstrument eller signalgivare. Vi uppskattar att det sammantaget för verksamhetsutövarna kan röra sig om:

- engångskostnader under 2015 på 300 000 kronor för omprogrammering, och
- engångskostnader under 2015 på en miljon kronor för mätinstrument och signalgivare.

Vi har i vår medverkan i EU-processerna för framtagna av dessa EU-regler, liksom i utformningen av förslaget till svensk reglering, strävat efter att, inom ramen för vad genomförandebeslutet innebär, minimera konsekvenserna för svenska verksamhetsutövare.

Vi bedömer att förslaget om start- och stopperioder:

- inte innebär någon ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheterna.

1.4.2. Information från tillsynsmyndigheter om dispenser under FSF, FFA och VOC-F

Förslaget om att tillsynsmyndigheternas informationsskyldighet ska omfatta överprövade beslut bedömer vi innebär en mindre total arbetsinsats i Sverige per år jämfört med om det inte är klargjort hur detta informationsflöde ska vara. För tillsynsmyndigheterna uppskattar vi att, jämfört med om någon annan än dessa skickar oss informationen, förslaget kommer innebära 20 timmar större arbetsbörda under 2015 och därefter fyra timmar per år. Detta baseras på antagandet om 10 överklagade dispensbeslut under 2015 (främst avseende FSF) och därefter två överklaganden per år, samt att tidsåtgången för själva översändandet är två timmar per dispensbeslut. Med en timkostnad av 300 kronor innebär det:

- 6000 kronor under 2015, och därefter
- 1200 kronor per år

i ökade administrativa kostnader för tillsynsmyndigheterna.

1.4.3. Regelförenklande förslag

I avsnitt 2.2 uppskattar vi i ett räkneexempel att de drygt trettiofem regelförenklande förslagen innebär 2000 timmar mindre arbetsinsats per år för verksamhetsutövarna vilket innebär:

- 700 000 kronor per år i minskad administrativ börda för verksamhetsutövarna.

. Vi bedömer att dessa förslag sammantaget kommer att ge en minskad arbetsbörda även för tillsynsmyndigheter (vilka som nämnts ovan är ungefär ett hundra stycken) och i viss mån för tillståndsmyndigheter. En kvantitativ gissning är att förslagen samlat medför ett tiotal timmar mindre arbetsbörda per år per tillsynsmyndighet. Detta skulle innebära 1000 timmar mindre handläggningstid per år och med en timkostnad av 300 kronor innebär det:

- 300 000 kronor per år i minskad administrativ kostnad för tillsynsmyndigheterna.

1.4.4. De regelförenklande förslag som också innebär korrigerande underimplementering

Avseende de fem regelförenklande förslag som också innebär korrigerande underimplementering bedömer vi i avsnitt 2.3 att de inte medför några kostnadsmissiga eller andra konsekvenser, varken för verksamhetsutövare eller tillsynsmyndigheter.

1.5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Den föreslagna regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

1.6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

1.6.1. Tidpunkter för ikraftträdande

Merparten av förslagen till ändringar av förordningarna har efterlysts av verksamhetsutövare. Efter det att denna promemoria har remitterats och vi sedan har kunnat ta del av, och arbeta in, remissynpunkter, bedömer vi att många av ändringarna kommer att betraktas som positiva av verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. För sådana förslag till ändringar ser vi därför inte behov av någon förlängd övergångstid. De bör kunna träda ikraft några veckor efter regeringens beslut. En längre övergångstid skulle bara fördröja den regelförenkling som ändringen innebär.

Vad gäller förslagen till reglering av start- och stopperioder, liksom de i grunden regelförenklande förslag som innebär åtgärdande av underimplementering bedömer vi dock att lämpliga övergångstider bör fastställas. Vi har i promemorian föreslagit en övergångstid fram till den 1 januari 2016 för dessa förändringar.

1.6.2. Informationsinsatser

Informationsinsatser rörande de förändringar som berör VOC-F

När ändringarna har beslutats kommer vi att via e-post informera länsstyrelserna och uppmana dem att inom ramen för sitt vägledningsansvar enligt miljöbalken informera de berörda kommunala miljökontoren inom länet. Vi överväger även informationsinsatser av andra slag såsom en artikel i vår webb-tidning TillsynsNytt eller artiklar på vår webbsida.

Informationsinsatser rörande de förändringar som berör FSF och FFA

När ändringarna har beslutats kommer vi att via e-post informera de branschorganisationer som berörs av ändringarna, samt vissa enskilda företag som vi vet inte är medlemmar i någon sådan.

Information kommer också att spridas via de e-postnätverk som finns mellan Naturvårdsverket och länsstyrelsernas miljöhandläggare. Vi kommer då att uppmana de senare att, inom ramen för deras tillsynsvägledningsansvar, vidarebefordra e-posten inom sina e-postnätverk med främst kommunernas miljökontor.

Information om ändringarna kommer också att finnas på vår webbsida.

Vi arbetar sedan hösten 2013 med att ta fram ytterligare³ vägledning om de befintliga reglerna. De nu lagda förslagen till förordningsändringar syftar ju till stor del till att reducera oklarheter och att underlätta tolkningar. Men i de fall ändringarna kommer att medföra vägledningsbehov kommer vi att ta fram sådan vägledning och tillgängliggöra den på vår webbplats. Vi brukar också informera om nya vägledningar i Publikationen Tillsynsnytt, samt även informera om det via våra formella och informella e-postnätverk.

2. Företag som berörs av förslagen

Inga företag berörs av det förslag som berör VOC-F. Framställning i detta avsnitt rör därför endast förslagen som gäller FSF och FFA.

Vi har nedan markerat med X vid det alternativ vi finner tillämpligt i Tillväxtverkets mall för konsekvensutredning av författningsförslag.

Med företag avses här en juridisk eller en fysisk person som bedriver näringsverksamhet, det vill säga försäljning av varor och/eller tjänster yrkesmässigt och självständigt.

(X) Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför denna beskrivning i detta avsnitt 2.

2.1. *Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen*

De berörda företagen finns i energisektorn, inom pappers- och massaindustrin, den kemiska industrin och mineralindustrin. De största företagen är stora energi- eller industriföretag såsom E-ON, Vattenfall, Fortum, SSAB, SCA, Stora Enso, Preem och andra. De minsta företagen bedömer vi är kommunalt helt eller delvis ägda bolag som ansvarar för drift och skötsel av energianläggningar och i vissa fall även annan infrastruktur såsom försörjning med vatten och avlopp. Även några av industriföretagen kan vara SMF⁴ enligt gängse definition på Tillväxtverkets webbsidor.

Inom miljöretten är begreppet verksamhetsutövare centralt. I denna konsekvensutredning, liksom i promemorian med förslagen till ändringar, är det huvudmannen för den verksamhet som omfattas av regleringen i FSF eller FFA. Även begreppet anläggning är centralt inom miljöretten, och det finns många rättsfall som preciserar detta. Enkelt uttryckt, och mot bakgrund av de

³ Vägledning till FSF och FFA publicerades den 18 juni 2013 på vår webbsida.

<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/energi/forbranning/forbranningsanlaggningar/>

Där finns också vägledning till de äldre bestämmelserna (vilka fortfarande delvis tillämpas).

⁴ Små och medelstora företag

verksamheter som omfattas av dessa förslag, är en anläggning en fabrik, ett kraftvärmeverk, ett värmeverk eller liknande.

Några av de berörda företagen äger (dvs. är verksamhetsutövare för) flera eller många av de berörda anläggningarna. Flest anläggningar bedömer vi ägs av E-ON, Vattenfall och Fortum. Även inom industrin, till exempel skogsindustrin, finns företag som äger flera av de berörda anläggningarna. Flera av de berörda företag äger (dvs. är verksamhetsutövare för) bara en berörd anläggning. Det förekommer också att ett företag (ofta ett av de stora energiföretagen) *driver* en anläggning enligt avtal med ägaren som kan var ett skogsindustriföretag eller en mindre kommunalt företag med ansvar för kommunens tekniska infrastruktur.

De strukturerade uppgifter om de berörda anläggningarna vi har tillgång till utgörs främst av de data som inkommer via miljörapporter. Uppgifter om anläggningarna ordnas i databasen för miljörapporter i första hand efter just den fysiska anläggningen. Huvudmannaskap, alltså vilket företag som är ägare, ändras inte sällan över tid, men i de flesta fall består anläggningarna.

De uppgifter som här redovisas utgår från de mest kvalitetssäkrade sammanställningarna vi har över de berörda anläggningarna, nämligen de rapporteringar som vissa år görs till EU-kommissionen⁵. Inte heller där är fokus på huvudmannaskap eller företag, utan på anläggning.

Data i de nämnda rapporteringarna har kompletterats och analyserats manuellt. I tabellen nedan redovisas ungefärligt antal anläggningar inom olika sektorer, fördelade på hur de omfattas av de två förordningarna om förbränning. Siffrorna är ungefärliga eftersom de dels baseras på uppgifter som verksamhetsutövarna lämnat in själva, dels kan ha ändrats eftersom det har gått en tid sedan dessa data var aktuella.

Som framgått av framställningen ovan är antalet berörda företag i varje kategori mindre än eller lika med antalet berörda anläggningar. Särskilt inom energisektorn är det några stora företag som äger flera anläggningar.

Vi bedömer att ungefär 133 anläggningar omfattas av FSF, och ungefär 82 anläggningar av FFA. Ungefär 21 av dessa omfattas av båda förordningarna.

⁵ Rapportering till EU-kommissionen för 2012, gjord december 2013 för stora förbränningsanläggningar:

http://cdr.eionet.europa.eu/se/eu/colqedr6a/envuq8ufa/Sweden_LCP_2010-2012.xlsx

Rapportering till EU-kommissionen för 2011, gjord december 2012 för anläggningar som förbränner avfall:

http://cdr.eionet.europa.eu/se/eu/WID/envuiab3g/SE_WID_plants_2009-2011_-_Q_1_4_5_and_12.xlsx

Ungefärligt antal anläggningar	Enbart FSF	Enbart FFA	Både FSF och FFA	Summa
Energisektorn	84	46	17	147
Pappers-, massa-, och annan skogsindustri	20	4	3	27
Mineralindustri	-	7	-	7
Raffinaderer	3	-	-	3
Övrig kemisk industri	1	4	1	6
Stål-, metall- och verkstadsindustri	4	-	-	4
Summa	112	61	21	194

2.2. Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

Många av de drygt trettiofem regelförenklande förslagen berör samtliga anläggningar under FSF och FFA, andra berör färre. Som ett räkneexempel antar vi att de regelförenklande förslagen för varje berörd anläggning per år kommer att innebära tio timmar mindre administrativ börda än om förslagen inte genomförs. Detta skulle sammantaget per år innebära ungefär 2000 timmar mindre administrativ börda. Med ett antagande om en timkostnad av 350 kronor innebär detta

- en minskad administrativ börda med 700 000 kronor per år för verksamhetsutövarna.

Av dessa drygt trettiofem förslag innebär fem förslag korrigering av en tidigare underimplementering. De redovisas i tabellen i nästa avsnitt. Även om de är regelförenklande sett till att tolkningen underlättas, innebär dessa fem förslag en mindre skärpning av de berörda bestämmelserna.

- Förslaget om start- och stopperioder bedömer vi innebär att samtliga ungefär 130 anläggningar under FSF behöver
 - förstå de nya reglerna,
 - bedöma om verksamheten redan efterlever dem,
 - fastställa och dokumentera kriterier, och
 - i förekommande fall själv utföra, eller beställa, omprogrammering av driftdatorer.

Vi uppskattar att anläggningarna i genomsnitt behöver lägga två personveckors arbete på detta. Det skulle samlat (130x80) innebära 11 000 arbetstimmar som behöver utföras under 2015. Med 300 kronor per timme innebär detta

- drygt 3 miljoner kronor under 2015.

Vi kan däremot inte se att bestämmelserna om start- och stopperioder kommer innebära någon ökad fortlöpande arbetsinsats. Anledningen till detta är att alla anläggningar redan idag har en eller flera driftflaggor inlagda i driftdatorn. Förslaget innebär att åtminstone en av dem ska uppfylla bestämmelserna i FSF.

- För de två förslagen om 1500-timmarsreglerna (i avsnittet "8, 11, 37, 48, 59-61, 76 och 89 §§ FSF" i promemorian) kan vi inte bedöma vad de *befintliga* bestämmelserna innebär för verksamhetsutövarnas administrativa kostnader, eftersom bestämmelserna är svåra att tolka. Därför kan vi inte bedöma vad ett "nollalternativ" innebär kostnadmässigt, och därmed inte heller vad förändringen medför för kostnaderna, annat än att förslaget kommer ge bestämmelser som går att förstå och följa och som inte är rättsosäkra. Här ska också noteras att dessa två förslag är en del av en del av en helhetslösning (med sammanlagt åtta förslag) för tillämpningen av bestämmelser för ålder kategorier och sammanräkning av utsläpp. De övriga sex förslagen är enbart regelförenklande, utan att också innebära korrigerande av underimplementering.
- Förslaget om andra termiska processer än oxidation berör idag inga verksamhetsutövare.
- Förslaget om temperaturmätning nära förbränningskammarens innervägg, och förslaget om beräkning av begränsningsvärde för kolmonoxid, bedömer vi inte medför någon förändring för företagens administrativa kostnader. Anledning till detta är att samma krav gällde fram till den 6 januari 2014.

Sammanfattningsvis innebär dessa våra bedömningar att dessa fem förslag innebär

- drygt 3 miljoner kronor i ökad administrativ börda under 2015 för verksamhetsutövarna.

2.3. Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

2.3.1. De drygt trettiofem regelförenklande förslagen

De drygt trettiofem regelförenklande förslagen bedömer vi inte medför några andra kostnader för företagen. För det fall de skulle innebära några förändringar i verksamheten för företagen bedömer vi att det kommer handla om förändringar i förenklande riktning.

2.3.2. De sex förslagen som innebär korrigerande av underimplementering

De sex förslagen som innebär korrigerande av underimplementering redovisas i tabellen nedan. Där redovisas också en uppskattning av antal berörda anläggningar, hur ändringsförslagen förhåller sig till den äldre regleringen innan FSF och FFA, samt en bedömning av konsekvenser för företagen. Konsekvenser rörande tidsåtgång och administrativa kostnader redovisas dock inte här utan i avsnitt 2.2.

Förslag	Antal berörda anläggningar	Jämfört med äldre författning	Konsekvenser
Reglerna om start- och stopperioder i 13a, 41, 42 och 96-106 §§ FSF	Idag troligen noll anläggningar. ¹ Från den 1 januari 2016: Samtliga ca 133 under FSF	Dessa tre förslag berör bestämmelser som <i>inte</i> fanns i de äldre författningarna	I vissa fall - inköp av tjänster för omprogrammering - inköp och installation av ny mätutrustning. Detta utvecklas nedan under denna tabell.
Ändringen av 37 § FSF som innebär att begränsningsvärden för 2002-anläggningar som omfattas av 1500-timmarsregler ska uppfyllas av varje 2002-anläggning, och att utsläppen alltså inte ska sammanräknas med utsläppen från övriga delar av den stora förbränningsanläggningen.	Idag troligen noll anläggningar. ¹ Från den 1 januari 2016: Uppskattat till 80 anläggningar		Dessa två förslag är en del av en del av en helhetslösning för tillämpningen av bestämmelser för åldergrupper och sammanräkning eller inte sammanräkning av utsläpp. Tillsammans med de andra förslagen rörande 1500-timmarsreglerna kommer de att medföra att bestämmelserna går att tillämpa. Vi kan inte bedöma om det finns några andra konsekvenser eftersom vi inte kan avgöra vad de <i>befintliga</i> bestämmelserna innebär.
Den mindre del av förslagen till ändring av 1500-timmarsreglerna i 48, 59 och 61 §§ FSF som innebär att det, för att bestämmelserna ska vara tillämpliga, villkoras att rökgaser ska ledas ut genom en eller flera rökgaskanaler genom vilka rökgaserna från produktionsenheter inte leds ut.			
Även andra termiska processer än oxidation behöver regleras, enligt 5 § 2 FFA.	Noll	Dessa tre förslag innebär <i>samma</i> reglering som gällde under äldre författningarna. ²	Inga
Även samförbränningsanläggningar ska mäta temperatur nära förbränningskammarens innervägg, enligt 32 § FFA	Uppskattat 40		Vi bedömer att berörda anläggningar har både nödvändig mätutrustning och datorprogramvara installerad eftersom kraven gällde fram till 6 januari.
Även för kolmonoxid ska anvisning för beräkning av begränsningsvärde finnas för industrianläggningar i 97 § FFA.	Uppskattat 10		Vi bedömer att berörda anläggningar uppfyller begränsningsvärde för kolmonoxid eftersom kraven gällde fram till 6 januari. Vi bedömer också att de har både nödvändig mätutrustning och datorprogramvara installerad.

Anmärkingar till tabellen:

¹ = Eftersom FSF inte träder ikraft för befintliga anläggningar förrän den 1 januari 2016. Fram till dess gäller den endast för de som i FSF benämns nya anläggningar. Vi känner inte till om det ännu driftagits någon anläggning som kvalificerar sig för beteckningen ny anläggning. Därför är antalet berörda idag av förslaget noll.

² = De författningar vilka gällde fram till och med den 6 januari 2014.

Som en sammanfattning av vad som framgår av tabellen kan följande lyftas fram.

För tre av de fem förslag som inte berör start- och stopperioder bedömer vi att det inte blir några andra kostnader av den föreslagna regleringen och att de inte medför några förändringar i verksamheten.

För två av förslagen kan vi inte tolka vad de *nuvarande* bestämmelserna innebär i form av krav. Det är ju därför vi föreslår ändringar. Eftersom vi därmed inte vet vad "nollalternativet" innebär i form av kostnader kan vi inte uttala oss om vad förslaget innebär annat än att det kommer att innebära att det finns bestämmelser som går att förstå och tillämpa och inte är rättsosäkra.

Förslaget om start- och stopperioder bedömer vi kommer att innebära kostnader, som vi visserligen inte fullt ut kan bedöma, men där vi gör följande uppskattningar.

Regleringen av start- och stopperioder kommer på en del av anläggningarna att innebära utgifter för omprogrammering av verksamhetsutövarnas miljö- eller driftdatorer.

Genom utformning av förslaget till reglering är vår avsikt att de definitioner av start- och stopperioder som redan ligger inlagda i datorerna i många fall ska vara tillräckliga.

Utgående från den bild vi skaffade oss under åren 2011-2012, är vår bedömning dels att det inte bör röra sig om några stora programmeringsinsatser eller investeringar i nya mätinstrument eller signalgivare, dels att några anläggningar ska kunna använda de kriterier för start- och stopperioder som de redan har fastlagda i driftdatorerna. Vidare finns det på marknaden en handfull dominerande underleverantörer och vi vet inte hur de väljer att förpacka sina tjänster för att möta detta nytillkomna behov hos kunderna. Vår bedömning är att eftersom dessa relativt få tar fram programvara för alla sina kunder fördelas utvecklingskostnaderna på alla kunder vilket reducerar förslagets kostandsdrivande effekt. Med detta sagt uppskattar vi att hälften av anläggningarna, sjuttio stycken, måste köpa tjänster för omprogrammering för 4000 kronor vardera. Vidare uppskattar vi att tio anläggningar kommer behöva införskaffa och installera mätinstrument eller signalgivare för 100 000 kronor vardera. Vi bedömer att dessa engångsutgifter behöver täckas under 2015 för de flesta berörda.

Med de givna antagandena skulle engångskostnaderna under 2015 sammantaget röra sig om:

- 300 000 kronor för omprogrammering, och
- en miljon kronor för mätinstrument och signalgivare.

2.4. Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Mot bakgrund av

- att bestämmelserna följer av EU-direktiv,
- att förändringarna är små jämfört med den reglering som redan finns i förordningarna, och
- att en stor del syftar till regelförenkling,

bedömer vi att konkurrensförhållandena för företagen inte kommer att påverkas.

2.5. Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Vi bedömer att verksamhetsutövarna inte kommer påverkas på något betydande sätt än vad som beskrivits ovan.

Vad gäller de företag som är leverantörer till verksamhetsutövarna bedömer vi att regleringen av start- och stopperioder kommer att generera en del beställningar till vissa teknikföretag, för omkodningar av verksamhetsutövarnas miljö- eller driftdatorer.

2.6. Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Vi bedömer att hänsyn behöver tas till små företag vid utformning av dessa regler. Det är mot denna bakgrund som vi lägger de många förslagen som syftar till regelförenkling.

Det är också till stor del av den anledningen som vi föreslår att inget tillstånds- eller anmälningsförfarande med myndighetsbeslut införs för fastställande av kriterier för start- och stopperioder.

3. Samråd om och kontaktperson för förslagen som berör stora förbränningsanläggningar och anläggningar som förbränner avfall

3.1. Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd

3.1.1. Förslaget om start- och stopperioder

Vad gäller förslaget om start- och stopperioder hade Naturvårdsverket kontakt med branschorganisationer, representanter för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter under 2011 och 2012.

Under 2012 togs förslaget fram av EU-kommissionens konsulter. Till dem gjorde vi inspel baserat på underlag vi hade fått från nämnda svenska kunder.

I samband med förhandlingarna mellan medlemsstaterna och EU-kommissionen vintern 2012 hade vi ånyo kontakt med verksamhetsutövare och branschorganisationer. Naturvårdsverket deltog vid beslutsmötet i Bryssel i mars 2012 där EU-kommissionen tvingades ändra sitt förslag till följd av tydliga ställningstaganden från flera av medlemsstaterna, bland annat Sverige. Vår bedömning efter denna något dramatiska framtagandeprocess var att kommissionsbeslutet hade kunnat bli väsentligt sämre för svenska verksamhetsutövare och att vi var nöjda över att det trots att blev så pass bra.

3.1.2. Regelförenklande förslag

Vad gäller förslagen som syftar till regelförenkling är de huvudsakligen en följd av att vi sommaren 2013 uppmanade dem som berördes av FSF och FFA att inkomma med frågor och synpunkter om de då nya förordningarna. Vi var tydliga med att det kunde finnas förbättringsområden och att vi ville ha hjälp med att identifiera dem.

Ett hundratal e-brev och telefonsamtal har inkommit. En hel del av dessa föranleder vägledningsinsatser, men inte förordningsändringsförslag. Många har dock pekat på behov av förändringar av förordningarna.

Även i en del av de närmare analyserna och övervägandena om lämpliga formuleringar, såväl för de regelförenklande, som för förslaget om start- och stopperioder, har vi under hand haft kontakter med tiotals handläggare för miljö- och teknikfrågor på de berörda företagen, liksom på berörda myndigheter.

Avstämningar av en del av förslagen har också gjorts vid sammanträden med företrädare för två branschorganisationer om specifika frågeställningar.

Den närmare formuleringen av ändringarna av författningstexten torde kunna göras på andra sätt än vi föreslår. Remitterandet av detta förslag syftar till att fånga upp ytterligare perspektiv på formuleringarna för att ge miljödepartementet ett så bra underlag som möjligt.

Vi avser också utnyttja den långa remisstiden för att ge de aktörer som är intresserade möjlighet att träffa oss för avstämningar.

3.2. Ange vem som kan kontaktas vid eventuella frågor

Kontaktperson rörande förslag till ändringar av FSF och FFA:

- Staffan Asplind, Naturvårdsverket
staffan.asplind(a)naturvardsverket.se

Kontaktperson rörande förslag till ändringar av VOC-F:

- Emil Jansson, Naturvårdsverket
emil.jansson(a)naturvardsverket.se