

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över promemorian Genomförande av slutsatser om bästa tillgängliga teknik för ytbehandling med organiska lösningsmedel och behandling av trä och träprodukter med kemikalier

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag på nya bestämmelser i industriutsläppsförordningen (2013:250). Ändringarna anges behövas för att genomföra Europeiska kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/2009 av den 22 juni 2020 om fastställande av BAT-slutsatser¹ för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges att Naturvårdsverket den 21 december 2021 lämnade förslag på nya bestämmelser i industriutsläppsförordningen (2013:250) för att genomföra kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/2009 av den 22 juni 2020 om fastställande av BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (industriutsläppsdirektivet) (M2021/02439).

I promemorian som förslagsställaren remitterat finns förslag som syftar till att omhänderta Naturvårdsverkets förslag och genomföra BAT-slutsatserna i svensk rätt. Förslagsställaren framhåller även att de författningsförslag som presenteras i föreliggande promemoria är omarbetningar av de författningsförslag som Naturvårdsverket tidigare presenterat.

¹ BAT-slutsatser (Best Available Technique Conclusions), på svenska bästa tillgängliga teknik (se s.13 i promemorian eller s.2 i föreliggande yttrande).

I promemorian ges även en bakgrund till industriutsläppsdirektivet och hur slutsatser om bästa tillgängliga teknik utarbetats. Där anges att industriverksamheter inom EU, som omfattas av bilaga I till industriutsläppsdirektivet, har krav på sig att använda teknik som på ett effektivt sätt förhindrar eller begränsar skadliga utsläpp till luft eller vatten. Vidare uppges att den teknik som används ska vara den bästa som finns att tillgå. Enligt industriutsläppsdirektivet är bästa tillgängliga teknik den mest effektiva och avancerade som finns tillgänglig för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. Förslagsställaren anger vidare att Europeiska kommissionen antar genomförandebeslut för att fastställa vilken den bästa tillgängliga tekniken är. Besluten kallas BAT-slutsatser (Best Available Technique Conclusions), på svenska bästa tillgängliga teknik.

Vidare anger förslagsställaren att arbetet med att ta fram förslag till BAT-slutsatser leds av Europeiska IPPC-byrån (EIPPCB)² i Sevilla. Det uppges även att i den tekniska arbetsgrupp där förslagen arbetats fram finns representanter för medlemsstaterna och representanter för europeiska miljö- och industriorganisationer. Naturvårdsverket anges vara Sveriges representant i gruppen. Vidare anges att Naturvårdsverket, med hjälp av branschen, lämnat dataunderlag till EIPPCB om svenska anläggningar. Förslagsställaren uppger även att det i den svenska referensgruppen ingick ett flertal berörda företag samt branschorganisationerna Svenska Träskyddsföreningen, Skogsindustrierna, Trä och möbelföretagen samt Jernkontoret. I promemorian nämns även att Naturvårdsverket vid ett flertal tillfällen samrått med nämnda företag och branschorganisationer och lämnat kompletterande dataunderlag till EIPPCB.

Slutligen uppger förslagsställaren att nu aktuella BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier³ beslutades den 22 juni 2020 och publicerades i EU:s officiella tidning den 9 december 2020.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets syfte och bakgrund godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa anges ingenting i promemorian om alternativ till den föreslagna regleringen. I och med att förslaget härleds till Europeiska kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/2009 och därigenom inte lämnar utrymme till förslagsställaren att föreslå andra lösningar än den föreliggande har Regelrådet visst överseende med att redovisningen av denna punkt inte prioriteras. För en godtagbar bedömningen av denna delaspekt borde dock förslagsställaren resonerat något kring dessa delar. Visst resonemang kring nollalternativet finns i promemorian och Regelrådet bedömer att det framgår tillräckligt tydligt vilka konsekvenserna skulle bli om förslaget inte genomförs. Det saknas dock en tydlig redovisning av eventuellt nationellt utrymme till möjliga alternativa lösningar liksom hur konsekvenserna för bland annat företag i sådana fall hade påverkats av sådana legala alternativ.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

² EIPPCB står för European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau (<https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/about>).

³ Vanligen förkortat BAT-STS från engelskans Surface Treatment using organic Solvents.

Regelrådet finner däremot redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen redovisas förslagets överensstämmelse med gällande EU-rätt på flera ställen. I föreliggande yttrande refereras denna bland annat under bedömningspunkten Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet gör följande bedömning. Delaspekten anses delvis tillräckligt väl redovisad trots att det hade stärkt läsbarheten om förslagets överensstämmelse med EU-rätten behandlats under en särskild rubrik i promemorian. Som framgår också i föregående delaspunkt saknas dock tydlig redovisning av eventuellt nationellt handlingsutrymme i förhållande till EU-rätten varför ofullständig redovisning i den här delen får följd effekter på den föregående delaspekten. Nationellt handlingsutrymme utifrån EU-rättsliga förutsättningar vid nationella genomförandeförslag av reglering har stor bäring för redovisning av konsekvenser av både den här och den föregående delaspekten.

Trots ovan anmärkning finner Regelrådet redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att förslagsställaren gjort bedömningen att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser i samband med ikraftträdandet av föreslagen reglering.

Förslagsställaren anger även att förordningsändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedömts vara den 1 juli 2022. Förslagsställaren framhåller dock att ikraftträdandet av förordningsändringarna inte påverkar den tidpunkt då verksamhetsutövare måste följa utsläppsvärden och andra försiktighetsmått i slutsatserna enligt 1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen. I promemorian går i stället att utläsa att BAT-slutsatserna ska följas senast den dag som inträffar fyra år efter det att slutsatserna offentliggjorts i Europeiska unionens Tidning, EUT, vilket är den 9 december 2024.

Regelrådet gör följande bedömning. I promemorian går att utläsa att Naturvårdsverket haft en dialog med berörda företag och bransch, däremot har Regelrådet inte kunnat se någon uppgift om huruvida några särskilda informationsinsatser bedömts nödvändiga. Förslagsställaren redogör dock för överläggande gällande ikraftträdandet.

Regelrådet finner därav redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren uppger att Naturvårdsverket bedömt, utifrån Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP), att omkring 60 anläggningar kan komma att omfattas av slutsatserna. Drygt 30 av dessa anges behandla trä eller träprodukter med kemikalier och knappt 30 anges utföra olika typer av ytbehandling med organiska lösningsmedel.

Regelrådet gör följande bedömning. Från förslagsställarens redovisning går det inte att utläsa huruvida 60 anläggningar är samma sak som 60 olika företag eller om ett företag kan vara ansvarigt för flera anläggningar. Ingen information om företagets storlek finns angivet i

promemorian och information om berörd bransch går endast att utläsa indirekt, sådan särskild redovisning saknas alltså. Det senare är dock av inte av sådan vikt att bedömningspunkten ska anses bristfällig då informationen går att utläsa på ett mer generellt plan i olika delar av remissen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner däremot redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I promemorian anges att bestämmelserna i BAT-slutsatserna – som innehåller krav på miljöledningssystem, övervakning och liknande – kan komma att innebära vissa administrativa kostnader för berörda anläggningar men att Naturvårdsverket har gjort bedömningen att de är av begränsad omfattning i och med att berörda anläggningar redan i dag omfattas av miljöbalkens bestämmelser och tillhörande förordningar som reglerar egenkontroll för övervakning samt begränsning av utsläpp.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är möjligt att de administrativa kostnaderna blir begränsade, så som förslagsställaren framhåller. Utifrån nuvarande redovisning går det dock inte att utläsa vare sig tidsåtgång eller kostnader som förslaget förväntas medföra. Om förslagsställaren inte ansett att en kvantitativ redovisning varit möjlig eller motiverad borde den kvalitativa redovisningen åtminstone varit mer utförligt redovisad.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Förslagsställaren framhåller att Naturvårdsverkets generella bedömning är att vissa BAT-slutsatser kan leda till behov av förändrade kontroller och mätningar eller åtgärder för utsläppsbegränsning. Samtidigt framhålls att bilden av BAT-slutsatsernas konsekvenser sannolikt förtydligas genom redovisningen av berörda verksamheters miljörapporter för verksamhetsåret 2021, vilken uppges ska ha lämnats in i mars 2022 (föreliggande promemoria skickades ut på remiss i februari i år).

Vidare uppges att svenska företag har bidragit som referensanläggningar för att ta fram uppgifter om vilka utsläppsnivåer som är möjliga att hålla sig under. Utöver detta, anger förslagsställaren, har alla berörda svenska företag haft möjlighet att lämna inspel under arbetet med att ta fram BAT-slutsatserna. I promemorian uppges även att de signaler som Naturvårdsverket nåtts av är att slutsatserna är möjliga för svenska företag att nå samt att en del företag redan i dag har utsläpp som ligger betydligt under de bindande nivåerna för BAT-AEL⁴.

⁴ Akronymen AEL förklaras inte i promemorian men i Naturvårdsverkets (2021) *Vägledning om BAT-slutsatser för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin* går att läsa att AEL i samband med BAT står för *Associated Emission Level*, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall (art 3.13 IED). Övre intervallet är bindande enligt det svenska genomförandet

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår förhållandevis tydligt hur verksamheterna bedöms påverkas av föreslagen reglering, däremot är det, som tidigare framhållits i det här yttrandet, inte möjligt att utläsa vilka kostnader förslaget medför. Det förhåller sig säkerligen så som uppges i promemorian att en andel företag redan i dag ligger under de nivåer som anges i BAT-AEL men hur många dessa är eller vilka kostnaderna blir för de företag som i dag ligger över dessa nivåer går inte att utläsa. Om förslaget medför en fördyring av tillverkningsprocessen är det, utifrån redovisningen i konsekvensutredningen, inte självklart att sådan fördyring inte kan medföra att en del berörda företags verksamhet blir för kostsam för fortsatt drift.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av föreslagen reglerings påverkan på berörda företags andra kostnader bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Ingenting anges i promemorian om hur konkurrensförhållandena kan komma att påverkas av föreslagen reglering. Som tidigare nämnts i detta yttrande har Regelrådet visst överseende med mer begränsad redovisning sett till ärendets beskaffenhet, men förslagsställaren kunde och borde åtminstone nämnt något kring denna delaspekt. Särskilt med tanke på att det inte verkar omöjligt att regleringen kan komma att påverka företagen olika beroende på storlek. Den bristande redovisningen av denna delaspekt relaterar även till den bedömning Regelrådet gjort under rubriken *Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet*.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I promemorian nämns ingen påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner ingenting som direkt talar emot förslagsställarens bedömning varför utebliven redovisning i det här fallet innebär att delaspekten är att anse som godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren redogör inte för huruvida det varit aktuellt att ta några särskilda hänsynstaganden gentemot små företag. Sett till ärendets natur, det vill säga det begränsade handlingsutrymme det inneburit för förslagsställaren, hade Regelrådet kunnat ha överseende med en begränsad redovisning på denna del. Givet övriga brister i konsekvensutredningen och att det helt saknas särskild redovisning avseende särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bedöms även denna delaspekt bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har gjort bedömningen att konsekvensutredningen håller en tillräckligt god kvalitet i flera bedömningspunkter, bland annat gällande förslagets syfte och bakgrund, effekter av

om ingen reglering kommer till stånd, hur förslaget förhåller sig till EU-rätten, gällande särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdandet, vilken bransch som påverkas av förslaget och hur berörda företags verksamhet förväntas påverkas av förslagen reglering.

Däremot brister konsekvensutredningen i väsentlig mening på följande bedömningspunkter: Alternativa lösningar till föreslagen reglering, speciella informationsinsatser, antal och storlek av de företag som bedöms beröras av föreslagen reglering, vilka administrativa och andra kostnader förslaget förväntas medföra, hur konkurrensförhållandena förväntas påverkas av förslaget samt om särskild hänsyn till små företag varit nödvändigt vid reglernas framtagning.

Som tidigare nämnts under flera bedömningspunkter i detta yttrande hade Regelrådet kunnat ha överseende med en mindre utförlig redovisning motiverat av förslagets beskaffenhet – det vill säga med hänvisning till genomförandebeslutet (EU) 2020/2009 av den 22 juni 2020 om fastställande av BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp. Men i och med att väsentlig information av förväntande konsekvenser för företag och motivering av detta slag saknas är Regelrådets bedömning att konsekvensutredningen inte håller tillräckligt hög kvalitet för en godtagbar sammantagen bedömning.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 maj 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström



Claes Norberg
Ordförande

Stig-Dennis Nyström
Föredragande