

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.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Genomförande av slutsatser om bästa tillgängliga teknik för behandling av järnbaserade metaller (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250).

I sak anges förslaget innebära ändringar som behövs för att genomföra Europeiska kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/2110 av den 11 oktober 2022 om fastställande av BAT-slutsatser för industri för behandling av järnbaserade metaller, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp. Industriverksamheter som omfattas av bilaga 1 till direktivet ska använda teknik som på ett effektivt sätt förhindrar eller begränsar skadliga utsläpp till luft eller vatten. Tekniken ska vara den bästa som finns att tillgå. Enligt direktivet är bästa tillgängliga teknik den mest effektiva och avancerade som finnstillgänglig för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. För att bestämma vilken teknik som är den bästa antar Europeiska kommissionen genomförandebeslut, så kallade BAT-slutsatser (Best Available Technique Conclusions).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att Naturvårdsverket i en promemoria den 3 februari 2023 lämnade förslag på nya bestämmelser i industriutsläppsförordningen (2013:250) för att genomföra kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/2110 av den 11 oktober 2022 om fastställande av BAT-slutsatser för industri för behandling av järnbaserade metaller (BAT FMP), i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (Klimat- och näringslivsdepartementets ärende KN2023/01178). Det anges att förslagen i den remitterade promemorian syftar till att ta om hand Naturvårdsverkets förslag och genomföra BAT-slutsatserna i svensk rätt. Naturvårdsverkets författningsförslag har omarbetats något.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget motiveras av EU-kommissionens genomförandebeslut med BAT-slutsatser på det aktuella området. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Inget anges om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet gör följande bedömning. Generellt sett ska en konsekvensutredning innehålla information om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. I detta fall är det troligt, såvitt Regelrådet kan förstå, att alternativ saknas och att effekten om ingen reglering kommer till stånd skulle bli att ett överträdelseärende inleds gentemot Sverige som medlemsstat. Det är emellertid inte självklart att varje detalj i regleringen måste se ut på ett på förhand givet sätt, inte minst framstår det som möjligt att någon variation är tillåten med tanke på att förslagsställaren anger att Naturvårdverkets författningsförslag har omarbetats. Eftersom det alltså inte är helt självklart att alternativa lösningar saknas när det gäller den specifika utformningen av författningsförslaget hade det varit motiverat med åtminstone en kort beskrivning av hur förslagsställaren sett på alternativa lösningar. Att det saknas möjlighet att avstå helt från reglering kan däremot ses som uppenbart.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av redovisning om effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det finns, som refererats, information om hur förslaget har sin bakgrund i Europeiska kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/2110 av den 11 oktober 2022 om fastställande av BAT-slutsatser för industri för behandling av järnbaserade metaller, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget föranleds av EU-rätten och Regelrådet finner att det kan förutsättas att det stämmer överens med denna. Det hade kunnat fylla ett väsentligt informativt syfte om det angetts i vilken mån förslaget på något sätt är mer långtgående än vad EU-kommissionens genomförandebeslut kräver, men detta är inte obligatoriskt.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges att slutsatser om bästa tillgängliga teknik för verksamheter vars huvudsakliga industriutsläppsverksamhet omfattas av slutsatserna ska följas senast den dag som inträffar fyra år efter det att slutsatserna offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning, EUT (se 1 kap. 8 och 10 §§ industriutsläppsförordningen). BAT-slutsatserna för industri för behandling av järnbaserade metaller (BAT-FMP) offentliggjordes den 4 november 2022 och ska därmed följas senast den 4 november 2026 för dessa verksamheter. Om slutsatserna utgör sidoslutsatser för en verksamhet ska verksamheten följa dem fyra år efter det att nya slutsatser för verksamhetens huvudsakliga verksamhet har publicerats i EUT. Förordningsändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 15 december 2023.

Det anges vidare kunna noteras att redan för verksamhetsåret efter det att BAT-slutsatser

offentliggjorts, i detta fall från och med verksamhetsåret 2023, ska verksamhetsutövare vars huvudsakliga industriutsläppsverksamhet omfattas av slutsatserna i miljörapporten redovisa hur de följer slutsatserna. Om de inte uppnår kraven i slutsatserna ska verksamhetsutövaren redovisa vilka åtgärder de planerar att genomföra för att uppnå dem (se 5 b § Naturvårdsverkets föreskrifter [NFS 2016:8] om miljörapport). En miljörapport ska avges senast den 31 mars varje år för föregående verksamhetsår. Det anges därför vara en fördel om förordningsändringarna träder i kraft innan rapporteringen ska göras, dvs. innan den 31 mars 2024. Det anges minimera eventuella oklarheter i tillämpningsområdet och frågor om vilka verksamhetsutövare som har en skyldighet att rapportera. Vidare anges att det bör framhållas 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. Det anges inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av de överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande. Regelrådet noterar att denna tidpunkt är förhållandevis nära i tiden och detta talar för att informationsinsatser skulle kunna vara motiverade. Inte minst mot den bakgrunden är det en brist att inget anges om detta. Skulle bedömningen vara att informationsinsatser av något skäl inte behövs, hade detta kunnat anges.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att Naturvårdsverket har, utifrån de uppgifter om verksamhetskoder som framgår av Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP), bedömt att omkring 40 anläggningar kan komma att omfattas av de aktuella slutsatserna. Av verksamhetsutövarna är ungefär hälften galvaniserare som berörs av huvudslutsatser och hälften stålföretag som berörs av sidoslutsatser. Konsekvenserna blir generellt större för de verksamheter som omfattas av huvudslutsatser, eftersom de ska uppfyllas inom en kortare tidsrymd än vad som gäller för verksamheter som enbart omfattas av sidoslutsatser.

Inget anges om de berörda företagens storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tillräcklig beskrivning av berörda företag utifrån bransch och antal. Däremot är det en brist att inget anges om företagens storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att konsekvenserna generellt blir större för de verksamheter som omfattas av huvudslutsatser, eftersom de ska uppfyllas inom en kortare tidsrymd än vad som gäller för verksamheter som bara omfattas av sidoslutsatser.

Generellt gör Naturvårdsverket bedömningen att vissa BAT-slutsatser kan leda till behov av förändrade kontroller och mätningar eller åtgärder för utsläppsbegränsning. Bestämmelserna i BAT-slutsatserna med krav på miljöledningssystem, övervakning och liknande kan till exempel innebära vissa administrativa kostnader för berörda anläggningar. Naturvårdsverket bedömer emellertid att de är av begränsad omfattning, eftersom berörda verksamheter redan idag omfattas av miljöbalkens bestämmelser och tillhörande förordningar som reglerar egenkontroll för övervakning samt begränsningar av utsläpp. Flertalet av de verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser för järn- och ståltillverkning (BAT-IS) har redan liknande krav och omfattas först när BAT-IS revideras, då den vanligen är huvudslutsats. Påverkan för dessa verksamheter anges bli liten under 2020-talet.

Naturvårdsverket bedömer att ett mindre antal verksamheter kommer att behöva vidta ytterligare åtgärder, så som ytterligare rening, justering i befintlig reningsutrustning eller processinterna åtgärder, för att klara BAT-slutsatserna med utsläppsvärden. Åtgärder kommer troligen främst att behövas hos vissa galvaniserare som har BAT-FMP som huvudslutsats. Stålföretag kommer inte att omfattas av dessa krav förrän BAT-IS reviderats. De åtgärder som kommer att krävas, främst för att uppfylla utsläppskraven avseende NOx för stålföretag, sammanfaller även med åtgärder som vidtas i samband med byte till fossilfria bränslen och normal reinvestering i ugnar. Naturvårdsverket bedömer därför att konsekvenserna av BAT-FMP är små för stålföretag.

De BAT-slutsatser som innehåller utsläppsvärden gäller parallellt med och bryter rättskraften i tillståndet. Det betyder att huvudslutsatser ska tillämpas senast den 4 november 2026. BAT-slutsatser utan utsläppsvärden bryter däremot inte rättskraften. Noterbart är att flera anläggningar är föremål för prövning eller ska omprövas för ändrad eller utökad produktion. Då ska samtliga BAT-slutsatser användas som underlag i prövningen av vad som är bästa möjliga teknik. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller och tillståndsprövning sker på samma sätt som tidigare. Naturvårdsverket vägleder om samspelet mellan dessa parallella regelverk i den generella IED-vägledningen. Naturvårdsverket kommer även att ta fram vägledning specifikt för BAT-slutsatserna om behandling av järnbaserade metaller.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns en viss beskrivning i kvalitativa termer av vilken effekt som förslagsställaren förväntar sig. Denna beskrivning kan emellertid inte sägas vara särskilt tydlig. Det kan vara riktigt som förslagsställaren anger att effekterna blir begränsade, men det kan också vara fallet att det som lagstiftaren ser som begränsade kostnader i ett samhällsperspektiv kan innebära väsentliga skillnader för det enskilda företaget. Det är inte möjligt att utifrån det som anges i konsekvensutredningen sluta sig till vad kostnadsförändringen skulle bli vare sig per företag eller för företagen totalt. Det framstår utifrån beskrivningen som att det kunde bli mest tydliga effekter för ett mindre antal galvaniserare på kort sikt men det får sägas vara otydligt både hur kostsamma dessa effekter blir och för den delen hur många galvaniserare det rör sig om. Regelrådet anser att konsekvensutredningen hade behövt vara väsentligt tydligare åtminstone när det gäller effekterna för de företag som anges påverkas på kort sikt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Inget anges om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Om det skulle vara sant att påverkan på kostnader blir begränsad för många företag så är det möjligt att påverkan på konkurrensförhållandena också blir begränsad för dessa. Om det skulle vara förslagsställarens bedömning, kunde och borde detta ha angetts. Som redan har konstaterats ovan framgår det emellertid av konsekvensutredningen att det inte är tydligt visat att konsekvenserna blir små för alla de berörda företagen. Åtminstone en mindre andel galvaniserare skulle kunna påverkas mer substantiellt, beroende på hur viss information som finns i konsekvensutredningen ska tolkas. Om så är fallet, så kan det finnas en påverkan på konkurrensförhållandena även i dessa fall, som skulle kunna vara mer väsentlig. Det borde ha beskrivits tydligare åtminstone vilken konkurrenspåverkan som kan förväntas för den andel företag som påverkas på kort sikt. Regelrådet noterar vidare att det visserligen är så att de krav som ställs i detta sammanhang har sitt ursprung i EU-rätten, vilket borde innebära att de kommer att träffa företag i samma bransch i andra medlemsstater (om det finns sådana företag där). Även om detta skulle kunna tala för någon grad av konkurrensneutralitet gentemot europeiska konkurrenter är det inte givet att de främsta konkurrerande företagen finns på den europeiska marknaden och är föremål för samma krav. Vidare är det möjligt att investeringar i utsläppsrenande teknik också kan innebära en mer generell modernisering och potentiellt en förbättrad relativ konkurrenskraft när väl investeringen är gjord. Sammanfattningsvis hade det varit motiverat att åtminstone göra en kortfattad explicit bedömning av påverkan på konkurrenskraft i vart fall avseende de företag som anges påverkas på kort sikt av förslaget.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom det inte är uppenbart att det kommer uppstå någon påverkan på företagen i andra avseenden är denna brist inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framstår utifrån befintlig information i konsekvensutredningen som troligt att ingen särskild hänsyn till små företag har tagits. En beskrivning av om sådana hänsyn har tagits eller inte ska emellertid som regel ingå i en konsekvensutredning. Om hänsyn inte har tagits kan det gärna också förklaras varför. En situation där utebliven information i det avseendet skulle kunna accepteras är om det har förklarats tydligt att inga små företag träffas av förslaget. Sådan information finns emellertid inte i detta fall, där inget har angetts om företagets storlek.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet när det gäller beskrivning av bakgrund och syfte med förslaget, effekter av om ingen reglering kommer till

stånd, förslagens överensstämmelse med EU-rätten, särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande, antal företag som berörs och vilken bransch dessa företag tillhör. När det gäller regleringens påverkan på företagen i andra avseenden finner Regelrådet det acceptabelt att information om detta saknas eftersom inget uppenbart talar för att sådan påverkan blir aktuell. Regelrådet finner emellertid att alternativa lösningar inte har beskrivits tillräckligt väl och inte heller de berörda företagens storlek. Vidare är beskrivningarna av påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet, påverkan på konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag otillräckliga. Sammantaget är redovisningen inte tillräckligt tydlig, även om Regelrådet beaktar att det anges att påverkan kan bli begränsad för en delmängd av de berörda företagen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller 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 11 oktober 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjør och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Erik Palm.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Erik Palm
Föredragande