

**Juridiska Institutionen  
Handelshögskolan  
vid Göteborgs Universitet**

**Tillämpade studier  
20 poäng, VT 2002**

**IPPC-DIREKTIVETS  
”BÄSTA TILLGÄNGLIGA TEKNIK”  
(BAT)  
I SVERIGE**

**Eveline Karlsson  
Jessica Albrektson**

**Handledare: Lena Gipperth**

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING .....	4
1.1 BAKGRUND.....	4
1.2 SYFTE OCH AVGRÄNSNINGAR.....	5
1.3 DISPOSITION.....	5
1.4 METOD .....	6
1.5 BEGREPPEN.....	6
2. EU-LAGSTIFTNING .....	7
2.1 HISTORIK.....	7
2.2 IPPC-DIREKTIVET SOM HELHET OCH DET INTEGRERADE ANGREPPSSÄTTET .....	9
2.3 CENTRALA BESTÄMMELSER I IPPC-DIREKTIVET .....	11
2.3.1 ARTIKEL 2.11 OCH BILAGA IV IPPC-DIREKTIVET .....	12
2.3.2 ARTIKEL 3 IPPC-DIREKTIVET .....	14
2.3.3 ARTIKEL 6.1 IPPC-DIREKTIVET .....	15
2.3.4 ARTIKEL 8 IPPC-DIREKTIVET .....	16
2.3.5 ARTIKEL 9.4 IPPC-DIREKTIVET .....	16
2.3.6 ARTIKEL 10 IPPC-DIREKTIVET .....	17
2.3.7 ARTIKEL 16 IPPC-DIREKTIVET .....	18
3. LÖSNINGAR I ANDRA LÄNDER OCH REGELVERK .....	20
3.1 VILKA ANDRA LIKNANDE BEGREPP FINNS I ANDRA DIREKTIV? .....	20
3.2 HUR HAR IMPLEMENTERINGEN LÖSTS I ANDRA LÄNDER? .....	23
3.2.1 STORBRIANNIEN .....	24
3.2.2 TYSKLAND.....	27
3.2.3 NEDERLÄNDERNA.....	29
3.3 VILKA LIKNANDE BEGREPP FINNS I KONVENTIONER? .....	31
4. DEN SVENSKA LAGSTIFTNINGEN .....	34
4.1 HISTORIK.....	34
4.2 ÄLDRE LITTERATUR OCH PRAXIS .....	35
4.3 ANDRA KAPITLET MILJÖBALKEN.....	36

4.4 "BÄSTA MÖJLIGA TEKNIK" ENLIGT MILJÖBALKEN .....	38
4.4.1 "BÄSTA MÖJLIGA TEKNIK" .....	39
4.4.2 TEKNISKT EKONOMISKT MÖJLIGT OCH MILJÖMÄSSIGT MOTIVERAT .....	40
4.4.3 TEKNISKT MÖJLIGT .....	40
4.4.4 EKONOMISKT MÖJLIGT .....	42
4.4.5 MILJÖMÄSSIGT MOTIVERAT .....	42
4.4.6 I VILKET LAGRUM FINNS EM-NIVÅN OCH VILKEN ROLL SPELAR DET?.....	45
4.4.7 BEFINTLIGA VERKSAMHETER, SPECIELLA HÄNSYN.....	46
5. HAR SVERIGE FULLGJORT SINA SKYLDIGHETER? .....	50
5.1 EG-RÄTT: DIREKTIV OCH DESS IMPLEMENTERING .....	50
5.2 EU-KOMMISSIONENS SYNPUNKTER OCH SVERIGES SVAR.....	51
5.3 HAR SVERIGE FULLGJORT SINA FORMELLA SKYLDIGHETER? .....	52
5.4 HAR SVERIGE FULLGJORT SINA SKYLDIGHETER I PRAKTIKEN? .....	53
5.4.1 ARTIKEL 2.11 IPPC-DIREKTIVET .....	54
5.4.1.1 "BÄSTA TILLGÄNGLIGA TEKNIK".....	54
5.4.1.2 TEKNIK .....	55
5.4.1.3 TILLGÄNGLIGA .....	55
5.4.1.4 BÄSTA .....	57
5.4.2 BILAGA IV IPPC-DIREKTIVET.....	58
5.4.2.1 PUNKT 1: ANVÄNDNING AV AVFALLSSNÅL TEKNIK .....	58
5.4.2.2 PUNKT 2: ANVÄNDNING AV ÄMNEN SOM ÄR MINDRE FARLIGA .....	59
5.4.2.3 PUNKT 3: FRÄMJANDE AV ÅTERVINNING OCH ÅTERANVÄNDNING AV UTSLÄPPTA ÄMNEN SOM ANVÄNDS I PROCESSEN OCH, I FÖREKOMMANDE FALL, AV AVFALL.....	59
5.4.2.4 PUNKT 4: JÄMFÖRBARA PROCESSER, UTRUSTNING ELLER DRIFTSSÄTT SOM MED FRAMGÅNG HAR PROVATS UT I INDUSTRIELL SKALA.....	59
5.4.2.5 PUNKT 5: TEKNISKA FRAMSTEG OCH UTVECKLINGEN AV VETENSKAPLIGA KUNSKAPER .....	60
5.4.2.6 PUNKT 6: BESKAFFENHET, EFFEKT OCH MÄNGD PÅ BERÖRDA UTSLÄPP .....	60
5.4.2.7 PUNKT 7: DATUM FÖR NYA ELLER BEFINTLIGA ANLÄGGNINGARS IGÅNGSÄTTNING.....	60
5.4.2.8 PUNKT 8: ERFORDERLIG TID FÖR ATT INSTALLERA BÄSTA TILLGÄNGLIGA TEKNIK .....	61
5.4.2.9 PUNKT 9: HUSHÅLLNING MED RÅVAROR (INKLUSIVE VATTEN) OCH ENERGIEFFEKTIVITET .....	61

<b>5.4.2.10 PUNKT 10: BEHOVET ATT FÖREBYGGA ELLER MINIMERA DEN SAMLADE MILJÖPÅVERKAN SOM UTSLÄPPEN INNEBÄR ELLER RISKERAR ATT INNEBÄRA OCH PUNKT 11: BEHOVET ATT FÖREBYGGA OLYCKOR OCH ATT MINSKA DERAS MILJÖKONSEKVENSER .....</b>	<b>61</b>
<b>5.4.2.11 PUNKT 12: UPPLYSNINGAR SOM OFFENTLIGGÖRS AV KOMMISSIONEN I ÖVERENSSTÄMMELSE MED ARTIKEL 16.2 ELLER AV INTERNATIONELLA ORGANISATIONER ....</b>	<b>62</b>
<b>5.4.3 SLUTSATSER OM ARTIKEL 2.11 OCH BILAGA IV IPPC-DIREKTIVET .....</b>	<b>62</b>
<b>5.5 ART 10 IPPC-DIREKTIVET.....</b>	<b>63</b>
<b>6. AVSLUTANDE KOMMENTARER .....</b>	<b>65</b>
<b>6.1 VÅRA SLUTSATSER .....</b>	<b>65</b>
<b>6.2 TANKAR OM VÅR TOLKNING .....</b>	<b>67</b>
<b>6.3 EG-RÄTTSLIGA REFLEKTIONER .....</b>	<b>68</b>
<b>7. KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>71</b>
<b>RÄTTSFALL FRÅN EG-DOMSTOLEN .....</b>	<b>71</b>
<b>PRIMÄR EG-RÄTT .....</b>	<b>71</b>
<b>SEKUNDÄR EG-RÄTT .....</b>	<b>71</b>
<b>ANNAN EG-RÄTTS MATERIAL .....</b>	<b>72</b>
<b>ANDRA LÄNDERS MILJÖLAGSTIFTNING.....</b>	<b>72</b>
<b>INTERNATIONELLA KONVENTIONER OCH DOKUMENT .....</b>	<b>72</b>
<b>RÄTTSFALL FRÅN KONCESSIONSNÄMNDEN .....</b>	<b>73</b>
<b>SVENSK MILJÖLAGSTIFTNING.....</b>	<b>73</b>
<b>PROPOSITIONER.....</b>	<b>73</b>
<b>SOU.....</b>	<b>73</b>
<b>ARTIKLAR OCH LITTERATUR.....</b>	<b>73</b>
<b>ÖVRIGT MATERIAL.....</b>	<b>75</b>
<b>BILAGA I: BILAGA 2 TILL ÖSTERSJÖKONVENTIONEN.....</b>	<b>76</b>
<b>BILAGA II: BILAGA 1 OCH TILLÄGG 2 TILL NORDOSTATLANTKONVENTIONEN.....</b>	<b>78</b>
<b>BILAGA III: VÅR VARIANT AV WESTERLUNDS MODELL ÖVER HUR ”BÄSTA MÖJLIGA TEKNIK” FASTSTÄLLS .....</b>	<b>81</b>
<b>BILAGA IV: BILAGA 4 TILL IPPC-DIREKTIVET .....</b>	<b>83</b>

# 1. Inledning

Sverige hör till de länder i världen som har hög levnadsstandard och där miljöfrågorna har hög politisk prioritet. Detta finns uttryckt i regeringsförklaringar och diverse handlingsprogram. Sverige har genom åren tagit ställning för en bättre miljö och detta förstärktes 1972, då Stockholm stod värd för FN:s internationella konferens om den mänskliga miljön.<sup>1</sup> Denna konferens var en direkt följd av ett växande antal miljökatastrofer och problem i världen. Det internationella samfundet kände sig tvunget att vidta handfasta åtgärder för att skydda miljön och konferensen i Stockholm markerade det första riktiga steget mot att realisera en global förståelse för skyddandet av miljön. Vad som tydligt kom fram under konferensen var insikten att miljöfrågor inte bara är ett nationellt problem utan också ett problem för det internationella samfundet som helhet. I preambeltexten till Stockholmsdeklarationen stadgas det att försvarandet och skyddandet av den mänskliga miljön för nutida och framtida generationer är ett övergripande mål för hela mänskligheten.<sup>2</sup> Att konferensen hölls i Stockholm pekar på att Sverige redan på ett tidigt stadium ville vara bland de främsta på området för utveckling av miljöskydd. Nästa stora internationella miljökonferens hölls i Rio de Janeiro 1992. Vid detta tillfälle kom man överens om att den princip som skulle vara vägledande för miljöarbetet var principen om hållbar utveckling. Principen innebär att man skall låta utvecklingen fortgå för att dagens generation skall få sina behov uppfyllda, utan att man för den skull fråntar framtida generationer möjlighet att göra samma sak.<sup>3</sup>

## 1.1 Bakgrund

Sverige är naturligtvis inte felfritt. Sommaren 2001 fälldes Sverige av EG-domstolen för brister i genomförandet av badvattendirektivet<sup>4</sup> och i oktober 2001 fick Sverige en formell underrättelse från EU-kommissionen. I denna underrättelse anger kommissionen på vilka punkter man anser att Sverige inte genomfört ett viktigt direktiv på miljöriktens område.<sup>5</sup> Direktivet det rör sig om är ”Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om

---

<sup>1</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 5-16 juni 1972 i Stockholm (kommer fortsättningsvis att refereras till som Stockholmsdeklarationen)

<sup>2</sup> Stockholmsdeklarationen, preambeltexten p.6

<sup>3</sup> Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development, 3-14 juni 1992 i Rio de Janeiro. Riodeklarationen antogs vid denna konferens.

<sup>4</sup> Rådets direktiv 76/160/EEG om kvaliteten på badvatten

<sup>5</sup> Formell underrättelse från EU-kommissionen, SG (2001) D/2990906

samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar”, det så kallade IPPC-direktivet.<sup>6</sup> Direktivet handlar om hur man på ett övergripande sätt skall skona miljön som helhet ifrån belastning från vissa anläggningar. Det innehåller bl.a. ett krav på att de verksamheter som direktivet är tillämpligt på skall använda sig av ”bästa tillgängliga teknik” för att skona miljön från föroreningar och därmed uppnå direktivets syfte. I svensk lagstiftning har man valt att skriva ”bästa möjliga teknik”. Begreppet är väl definierat i direktivet medan EU-kommissionen anser att man inte formulerat sig tillräckligt väl i svensk lagtext och att direktivet därmed inte är tillräckligt implementerat.

## **1.2 Syfte och avgränsningar**

Syftet med denna uppsats är att utröna huruvida Sverige har implementerat IPPC-direktivet korrekt. Vi kommer inte att ta ställning till alla delar av direktivet utan endast koncentrera oss på huruvida det svenska begreppet ”bästa möjliga teknik” i miljöbalken står i överensstämmelse med begreppet ”bästa tillgängliga teknik” i direktivet samt några nära angränsande frågor. Vi kommer att ta ställning dels till om Sverige gjort något formellt fel och dels om Sverige ändå uppfyller direktivets krav i praktiken. Skälet för det senare är att det kan vara intressant för lagstiftaren att veta om det räcker med att kodifiera det som redan tillämpas eller om man behöver tillföra något ytterligare i svensk lagstiftning. Det är viss skillnad på vad som gäller för nya och befintliga verksamheter. Vi kommer att koncentrera oss på de nya verksamheterna. För att belysa problematiken kommer vi även att ta upp hur Storbritannien, Tyskland och Nederländerna löst implementeringen av IPPC-direktivet. Av samma skäl kommer vi också att beskriva andra sätt att kräva en miljömässigt god teknik som finns i direktiv och konventioner. De direktiv och konventioner vi valt att ta upp är de som särskild nämns i propositionen till miljöbalken.<sup>7</sup>

## **1.3 Disposition**

Vi börjar med att beskriva IPPC-direktivet och de väsentliga delarna om ”bästa tillgängliga teknik”. För att ge en mer nyanserad bild ger vi sedan exempel på liknande begrepp i andra direktiv, hur andra länder löst implementeringen av begreppet ”bästa tillgängliga teknik” och

---

<sup>6</sup> Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, det så kallade IPPC-direktivet.

<sup>7</sup> Proposition 1997/98:45 Del I, avsnitt 4.8.4 och 4.14.2

exempel på konventioner där liknande begrepp återfinns. Sedan kommer vi att sätta in det svenska begreppet ”bästa möjliga teknik” i sitt sammanhang genom att beskriva regelverket där det återfinns och analysera begreppet närmare. Därefter kommer vi att analysera huruvida Sverige har uppfyllt direktivet både i det formella och i det praktiska hänseendet. Slutligen kommer vi att sammanfatta våra slutsatser avseende implementeringen och tillhandahålla våra egna reflektioner.

#### **1.4 Metod**

När vi analyserar direktivet kommer vi att använda oss av ändamålstolkning vilket innebär att man tolkar ordalydelsen dels i enlighet med direktivets syfte och dels i enlighet med syftet med hela den Europeiska Unionen som det är skrivet i fördraget. På miljöområdet är det artikel 174 EG som anger vilka mål miljöpolitiken skall ha. När vi går in på den djupare analysen av den svenska lagstiftningen utgår vi från en rättsdogmatisk metod vilket innebär att vi kommer att tolka det svenska begreppet utifrån lagtextens ordalydelse, förarbeten, praxis och doktrin. Därefter kommer vi att jämföra dessa tolkningar för att utröna huruvida begreppen överensstämmer. Det perspektiv vi anlägger i detta arbete är lagstiftarens men beskrivningen av IPPC-direktivet och analysen av det svenska begreppet är även relevant för tillämparen då det ger argument för tolkningen av begreppen.

#### **1.5 Begreppen**

Begreppen som vi använder oss av är ”bästa möjliga teknik” och ”bästa tillgängliga teknik”. Den första betecknar det svenska ordvalet och förkortas BMT medan den andra betecknar gemenskapernas och förkortas BAT. För att förklara begreppet "bästa möjliga teknik" och dess olika aspekter använder vi oss av professor Staffan Westerlunds begreppsmodeller. De olika aspekterna benämner vi tekniskt möjligt (TM), ekonomiskt möjligt (EM) och miljömässigt motiverat (MM). De tre aspekterna sammantaget förkortas till TEMM.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Staffan Westerlund, *Miljöfarlig verksamhet*, 1975, s. 148 ff.

## 2. EU-lagstiftning

### 2.1 Historik

I det berömda Van Gend en Loos fallet från EG-domstolen nämndes uttrycket ”*une certaine l'idée de l'Europe*” för första gången.<sup>9</sup> Redan här fanns idén om ett unifierat Europa och hur man skulle arbeta mot detta mål. I EU-fördragets första artikel stadgas det att det är viktigt att skapa ”*an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen*”.<sup>10</sup>

Europeiska Gemenskaperna (EG) har sedan 60-talet strävat efter att harmonisera miljöfrågor. De regleringar som antogs under denna period hade till syfte att uppnå en fri inre marknad utan handelshinder. Miljöaspekterna spelade ändå en viss roll och ett exempel på detta är rådets direktiv från 1967, 67/548 EEC om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen. I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande 1999 ser man inte hänsyn till miljön bara som ett mål utan också som en uppgift för gemenskaperna att aktivt arbeta med. Principen om hållbar utveckling accepterades genom detta fördrag och genomsyrar nu gemenskapernas miljöpolitik.

I artikel 2 av EG-fördraget anges gemenskapernas mål. En hög skyddsnivå för miljön är ett av nyckelmålen. För att uppnå detta mål stadgas det vidare i artikel 3.1(L) EG att gemenskaperna skall föra en aktiv miljöpolitik. Genom Amsterdamfördraget infördes artikel 6 EG som riktar sig till gemenskapens institutioner och kräver att man i all gemenskapspolitik tar hänsyn till miljöskydds krav för att främja en hållbar utveckling. IPPC-direktivet är ett utflöde av denna miljöpolitik.

Bland tidigare direktiv på miljöområdet kan nämnas 76/464/EEC om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö och 84/360/EEC om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar. Dessa direktiv behandlade var för sig ett specifikt område nämligen vatten och luft. Direktivet från 1984 liknar IPPC-direktivet genom att dess

---

<sup>9</sup> Pierre Pescatore, *The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law*, European Law Review 1983, s. 157

<sup>10</sup> Unionsfördraget (EU-fördraget) Artikel 1



tillämpningsområde bestäms av föreningens källa medan tillämpningsområdet för direktivet från 1976 avgörs av slaget av förening.

IPPC-direktivet är ett steg framåt i utvecklingen av miljöreglering. Anledningen till detta är att det introducerar ett integrerat synsätt på miljöhantering och tar avsteg från det tidigare dominerande sektoriella synsättet där man behandlade varje sektor av miljön för sig. Det integrerade synsättet innebär att man inte behandlar de olika miljöområdena, luft, vatten och mark, avskilt från varandra. Istället behandlar man utsläpp som påverkar alla dessa områden i ett sammanhang. Fördelen med detta angreppssätt är att verksamhetsutövare inte tjänar på att styra utsläppen till de områden som är mindre reglerade. Vi kommer att återkomma till detta i nästa avsnitt.

Inom OECD började studier att göras rörande ”integrated pollution control” (IPC) mellan 1985 och 1986. 1988 presenterades resultaten av dessa studier i Bryssel. Medlemmar av DG XI-miljö<sup>11</sup> var närvarande vid detta symposium, och det var vid detta tillfälle som idén om ett integrerat direktiv för att förebygga föroreningsutsläpp först föreslogs. Arbetet med utformningen av detta direktiv prioriterades av DG XI-miljö, dels för att starka röster inom gemenskaperna ville ha detta nya integrerade synsätt, och dels för att flera medlemsstater redan tidigare hade infört detta synsätt i sin miljöhantering. Det var viktigt att EG-politiken följde samma väg som medlemsstaterna i detta avseendet, annars fanns det risk att det skulle bli ett alltför stort gap mellan EG och medlemsstaterna med allvarliga problem för miljön som följd. Detta integrerade synsätt hade redan tidigare blivit erkänt som en del av EG:s miljöpolitik genom antagandet av det fjärde miljöhandlingsprogrammet 1987.<sup>12</sup> Man gav inget entydigt stöd för det integrerade synsättet utan man konstaterade bara att det sektoriella angreppssättet inte nödvändigtvis behövde vara det optimala. Även DG XI-miljö insåg behovet av ett IPPC-direktiv och arbetet med att utforma ett förslag kom igång 1991. 1989 började OECD med att genomföra en bredare studie om integrering avseende förebyggandet av föroreningsutsläpp och 1991 antogs en rekommendation om detta. Studien är den hittills största och mest omfattande och den råder medlemsstaterna av OECD att:

---

<sup>11</sup> DG XI-miljö betecknar Generaldirektoratet för miljö inom EU-kommissionen.

*”...practice integrated pollution prevention and control, taking into account the effects of activities and substances on the environment as a whole and the whole commercial and environmental life cycles of substances when assessing the risks they pose and when developing and implementing controls to limit their release.”<sup>13</sup>*

Rekommendationen från OECD gav ytterligare styrka åt argumenten för att anta ett IPPC-direktiv. Många utkast av direktivet framställdes under förberedelsestadiet men det var inte förrän i september 1993 som det formella förslaget från EU-kommissionen framlades.<sup>14</sup> Direktivet antogs den 24 september 1996 och trädde ikraft den 30 oktober samma år. Medlemsstaterna hade fram till den 30 oktober 1999 på sig att vidta lämpliga implementeringsåtgärder.

## **2.2 IPPC-direktivet som helhet och det integrerade angreppssättet**

De regler som IPPC-direktivet baseras på är samlade i artiklarna 174-176 EG. I artikel 174 EG anges de mål som gemenskaperna har att uppfylla i sin miljöpolitik. Det är också i enlighet med denna regel som man skall tolka EG-rätt på miljöområdet. Enligt artikel 176 EG får medlemsstater ha stängare regler än de som finns fastställda i gemenskapslagstiftning så länge dessa regler inte står i strid med EG-fördraget. Ett exempel på området för denna uppsats är Tyskland som har strängare regler vad gäller "bästa tillgängliga teknik". (Detta tas upp i avsnitt 3.2.2)

IPPC-direktivet antogs av Europarådet i enlighet med regler i EG-fördraget och med beaktande av följande:

*”1. Målen och principerna för gemenskapens miljöpolitik, såsom de fastställs i artikel 130r i fördraget (numera artikel 174 EG) består bland annat i att förebygga, begränsa och, i möjligaste mån, eliminera föroreningar, genom att företrädesvis hejda dem vid källan samt säkerställa ett varsamt utnyttjande av naturresurserna i enlighet med principen att förorenaren skall betala och principen om förebyggande åtgärder mot föroreningar.”<sup>15</sup>*

---

<sup>12</sup> EEC Fourth environmental action programme (1987-1992), OJ C 328, 7 Dec. 1987, para. 3.2.3

<sup>13</sup> Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control, C(90)164(final), adopted 31 January 1991, Art. I(a)

<sup>14</sup> Förslag till ett direktiv utfärdad av EU-kommissionen rörande samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC), COM(93) 423 final, Bryssel, 14 september 1993

<sup>15</sup> IPPC-direktivet, preambeltexten punkt 1

IPPC-direktivet antogs för att försöka samordna den något fragmenterade gemenskapsrätt som fram till 1996 gällde på miljöområdet. Man ville ha ett direktiv som hanterade alla delar av miljön. Att IPPC-direktivet har ett integrerat angreppssätt innebär alltså att det är tillämpligt på utsläpp till alla slag av recipienter, vatten, luft och mark, för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet.<sup>16</sup> För att lyckas med detta måste man samordna arbetet hos de olika tillståndsmyndigheter som har hand om tillstånd för utsläpp till respektive recipient.<sup>17</sup> Att behandla varje del av miljön för sig i olika direktiv kan leda till att föroreningar skiftas från t.ex. vatten till luft om det skulle visa sig att det är tillåtet att släppa ut mera i luften än i vattnet. Genom att använda sig av ett integrerat angreppssätt blir inte bara vissa slag av verksamheter eller vissa recipienter behandlade utan också föroreningar generellt sett vilket kommer att främja principen om hållbar utveckling.<sup>18</sup>

Antagandet av ett integrerat synsätt kan verka för att rena teknologier introduceras istället för så kallade "end-of-pipe-lösningar". Dessa lösningar innebär att föroreningsutsläpp inte avhjälpas förrän de har gjort skada till miljön i någon av de olika sektorerna, luft, vatten eller mark. Det integrerade systemet kan förhindra att farliga utsläpp skapas överhuvudtaget. Det tog många år innan några konkreta steg togs för att nå ett integrerat system avseende föroreningar. Sverige var ett av de första länder att agera inom detta område när ett system med individuell prövning introducerades i miljöskyddslagen för att reglera utsläpp i luft, vatten och mark. Denna procedur innebär att ett tillstånd för en verksamhet prövas med utgångspunkt i all påvekan av miljön som en verksamhet kan komma att ge upphov till. Många medlemsstater har följt Sveriges exempel och tagit egna initiativ för integrering på miljöområdet.<sup>19</sup>

Direktivet är tillämpligt på vissa verksamheter av en viss storlek. Verksamheterna delas in i sex kategorier; industrier inom energisektorn, produktion och omvandling av metaller, mineralindustri, kemisk industri, avfallshantering och annan verksamhet. Dessa specificeras i underkategorier och ett exempel ur den första kategorin är olje- och gasraffinaderier.<sup>20</sup> Man kan ju tycka att direktivet inte är särskilt integrerat i detta avseende eftersom det bara är

---

<sup>16</sup> Artikel 1 IPPC-direktivet

<sup>17</sup> Artikel 7 IPPC-direktivet

<sup>18</sup> IPPC-direktivet, preambeltexten punkterna 7-9

<sup>19</sup> N. Emmott, Artikeln "An Overview of the IPPC Directive and its Development" ur *Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, 1999, s. 24f

<sup>20</sup> Bilaga 1 IPPC-direktivet

tillämpligt på vissa verksamheter. Vi antar att det var det enda sättet att rent politiskt få igenom direktivet.

IPPC-direktivet är riktat till medlemsstaterna och det är dessa som skall se till att de verksamheter som finns i bilaga I har tillstånd att bedriva sin verksamhet och att detta tillstånd är i enlighet med de materiella kraven i direktivet.<sup>21</sup> Vissa tidsgränser finns för när nya och befintliga anläggningar skall vara försedda med ett dylikt tillstånd.<sup>22</sup>

Reglerna i direktivet rör formella förfaranden om tillståndsgivning, informationsutbyte och allmänhetens rätt att delta i tillståndsproceduren. De materiella redskap som direktivet anger är att medlemsstaterna skall fastställa utsläppsgränsvärden när man ger tillstånd till en verksamhet. Dessa utsläppsgränsvärden skall fastställas genom att man avgör hur mycket man kan begränsa utsläppen genom att använda sig av "bästa tillgängliga teknik". Skulle det inte räcka för att hålla utsläppen under eventuella miljö kvalitetsnormer skall man ställa högre krav.<sup>23</sup> Miljö kvalitetsnormer fastställs av EU-kommissionen och är värden för hur hög halt av t.ex. bly det får finnas i luften. I Sverige är reglerna om miljö kvalitetsnormer implementerade genom miljöbalkens femte kapitel med tillhörande förordningar.

"Bästa tillgängliga teknik" är den teknik som är mest utvecklad och mest lämplig att utgöra grunden för utsläppsgränsvärden. Den har till syfte att hindra och när detta inte är möjligt, att generellt minska utsläpp och en verksamhets påverkan på miljön som helhet. I bilaga IV till IPPC-direktivet är det specificerat vilka faktorer som skall tas i beaktande vid fastställandet av vad som utgör "bästa tillgängliga teknik". Se vidare under 2.3

### **2.3 Centrala bestämmelser i IPPC-direktivet**

I preambeltexten till IPPC-direktivet stadgas det att utsläppsgränsvärden skall baseras på BAT utan att föreskriva vilken teknik som skall användas för att nå en hög skyddsnivå för miljön som helhet.<sup>24</sup> Detta står i överensstämmelse med vad som tidigare har nämnts i preambeltextens 8-9p.

---

<sup>21</sup> Artikel 23 IPPC-direktivet

<sup>22</sup> Artiklarna 4 & 5 IPPC-direktivet

<sup>23</sup> Artiklarna 3 & 10 IPPC-direktivet

<sup>24</sup> IPPC-direktivet, preambeltexten punkt 17

I de undersökningar som vi har utfört av material som behandlar BAT har vi inte funnit några tolkningsbesked givna av EG-domstolen rörande BAT och det är förvånande att inga medlemsstater har sökt tolkningsbesked hos domstolen. Detta trots att det tydligt föreligger begreppsförvirring kring BAT. Vi vill med detta avsnitt försöka redogöra för det huvudsakliga innehållet i direktivet. Med detta i åtanke blir det lämpligt att övergå till att behandla de artiklar i IPPC-direktivet som mer specifikt rör BAT.

### 2.3.1 Artikel 2.11 och bilaga IV IPPC-direktivet

*”bästa möjliga teknik: det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunden för utsläppsgränsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet. Med*

- *teknik avses både använd teknik och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas,*
- *tillgänglig avses att tekniken skall ha utvecklats i sådan utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt och med beaktande av kostnader och nytta, oavsett om tekniken tillämpas och produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den,*
- *bästa avses den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet.*

*När vad som är bästa tillgängliga teknik skall fastställas bör punkterna i bilaga IV särskilt beaktas.”*

I definitionen av ordet ”tillgänglig” framgår det att BAT relaterar till två nivåer, dels till sektors- eller branschnivå dels till individuell eller anläggningsspecifik nivå. Innebörden av detta är att man fastställer vad som är ”bästa tillgängliga teknik” på branschnivå för att sedan justera denna nivå i förhållande till nytta och kostnaderna för den specifika anläggningen. Med tekniker på branschnivå avses tekniker som är tillgängliga var som helst i världen. Definitionen av ”tillgänglig” säger ju att det är egalt om teknikerna har producerats eller använts i medlemsstaten ifråga. Enligt artikel 16 IPPC-direktivet organiserar EU-kommissionen informationsutbyte vilket resulterar i dokument, så kallade ”BREF-dokument”<sup>25</sup>, som ger vägledning för vad som är ”bästa tillgängliga teknik”. Det finns ett dokument för varje bransch som direktivet är tillämplig på. Orden ”skall ha utvecklats i sådan

utsträckning att den kan tillämpas inom den berörda industribranschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt” i artikel 2.11 IPPC-direktivet är skrivna på ett sådant sätt de tillåter mycket flexibilitet. På grund av en verksamhets tekniska förutsättningar och lokala omständigheter, skall valet av en teknik variera från fall till fall.<sup>26</sup>

Bilaga IV IPPC-direktivet anger vissa överväganden som skall göras både generellt och i det enskilda fallet för att fastställa vad som slutligen utgör BAT. Hänsyn måste tas till om det rör sig om en ny verksamhet eller befintlig verksamhet samt vilken tid som krävs för att installera BAT vid den aktuella anläggningen.<sup>27</sup> När man fastställer BAT måste speciell hänsyn tas till särskilda faktorer såsom användandet av en avfallssnål teknologi, mindre farliga substanser, förbättring och återvinning av avfall, konsumtionen av råmaterial och vatten samt energi effektivitet.<sup>28</sup> Vi kommer att gå igenom de olika punkterna i bilagan noggrant när vi jämför det svenska begreppet med direktivets under stycke 5.4.2 och därför behandlar vi dem inte ingående här.

Ordet ”tillgänglig” som det definieras i artikel 2.11 IPPC-direktivet tillhandahåller två typer av ekonomiska hänsyn. Den första anger en teknik som utvecklats på ett sådant sätt att den kan tillämpas på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt inom den berörda industribranschen och den andra anger beaktandet av kostnader och nytta. Den första anger det som är ekonomiskt uppnåbart för den berörda sektorn, ”affordability”. En teknik anses inte tillgänglig om till exempel ett stålföretag liksom sina konkurrenter inte har råd att rena sitt avfall på grund av ett världsomspännande konkurrenstryck. Den andra typen av den ekonomiska avvägningen är en variant av proportionalitetsprincipen, ”proportionality”, där nyttan av en viss teknik vägs mot kostnaderna för installerande och användande. Innebörden är att en teknik inte anses tillgänglig om det skulle medföra stora kostnader att till exempel flytta en gammal maskin som inte medför alltför stor miljöskada<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Naturvårdsverket, Diskussions-PM, *IPPC-direktivets inverkan på det svenska prövningssystemet*, 27 juni 2001. ”BREF-dokument” står för ”BAT Reference Documents”.

<sup>26</sup> Ludwig Krämer, *Focus on European Environmental Law*, 1997 s. 233 (refereras som Krämer 1997)

<sup>27</sup> Naturvårdsverket, Diskussions-PM, *IPPC-direktivets inverkan på det svenska prövningssystemet*, 27 juni 2001

<sup>28</sup> Bilaga IV IPPC-direktivet

<sup>29</sup> G. Winter, s. 69

I EU-kommissionens tidigare förslag fanns den ekonomiska avvägningen, ”proportionality”, angiven i definitionen av ”bäst” i BAT. Genom att flytta den ekonomiska avvägningen från ”bäst” till ”tillgängliga” har ytterligare svårigheter skapats när man skall fastställa vad som är BAT. Professor M. G. Faure och Advokat J. G. J. Lefevre anser att det var mer fördelaktigt att ha denna avvägning i definitionen av ”bäst” istället för i definitionen av ”tillgänglig”. Har man den i ordet ”bäst” betyder det att man inte tar hänsyn till den enskilda verksamhetsutövarens ekonomi utan enbart avgör vilken teknik som är bäst med hänsyn till priset för tekniken. Har man den istället i ordet ”tillgänglig” som det nu står kan man ta hänsyn till den enskilda verksamhetsutövarens ekonomi och därmed sänks nivån från att enbart ta hänsyn till branschekonomin till att även beakta den enskilda verksamhetsutövarens ekonomi.<sup>30</sup> Det kan också vara en fördel att ha den ekonomiska avvägningen i ordet ”tillgängliga” eftersom man då kan fastställa vad som är bäst, och ekonomiskt tillgängligt, för branschen gemensamt och först därefter anpassa nivån till den individuella verksamhetsutövaren.<sup>31</sup>

Mycket diskussion har förts kring BAT och huruvida det skiljer sig från tidigare liknande begrepp. Se avsnitt 3.1 om t. ex. BATNEEC

### 2.3.2 Artikel 3 IPPC-direktivet

I denna artikel stadgas det att de ansvariga tillståndsmyndigheterna i medlemsstaterna skall se till att verksamheterna drivs på ett sådant sätt att vissa generella principer följs. Detta följer av första paragrafen i artikel 3 IPPC-direktivet. De principer det handlar om är, förutom ”bästa tillgängliga teknik”, bland annat att man skall undvika att avfall uppkommer, att energianvändningen är effektiv, att olyckor förebyggs och att ingen betydande förorening orsakas. Den del av artikeln som rör ”bästa tillgängliga teknik” lyder:

*”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att de behöriga myndigheterna skall kunna säkerställa att anläggningen drivs på sådant sätt att  
(a) alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att bästa tillgängliga teknik används...”*

---

<sup>30</sup> M.G. Faure och J.G.J. Lefevre, ”Integrated Pollution Prevention and Control: an Economic Appraisal” ur Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective, 1999 s. 114-115

<sup>31</sup> Synpunkt från universitetslektor Lena Gipperth 2002-03-05.

När man läser denna artikel kan det verka som om den påtvingar en kontinuerlig förpliktelse för verksamhetsutövarna att uppfylla dessa kriterier och att detta görs utan hänsyn till de villkor som finns i tillstånden. En verksamhetsutövare skulle kunna tolka det så att det finns ytterligare åtgärder, utöver BAT, som måste vidtas för att förhindra föroreningar. Förpliktelsen att uppfylla dessa åtgärder uppkommer självständigt, vid sidan om villkoren i tillståndet och utan förhållningsorder från ansvariga tillståndsmyndigheter. Läser man sista stycket i artikel 3 IPPC-direktivet står det däremot att det är tillräckligt att medlemsstaterna ser till att de ansvariga tillståndsmyndigheterna tar hänsyn till de generella principerna när det fastställer tillståndsvillkoren. Forskaren N. Emmott tolkar detta som att verksamhetsutövaren inte har några återstående förpliktelser utöver tillståndsvillkoren. Han anför vidare att detta i så fall är en svaghet i direktivet vilket skulle innebära att framgången för IPPC-direktivet helt och hållet skulle bero på effektiviteten hos de ansvariga tillståndsmyndigheterna.<sup>32</sup> Det finns visserligen ett krav på att alltid använda sig av ”bästa tillgängliga teknik” vid varje givet tillfälle, men genom denna skrivning kan detta krav endast genomdrivas när tillståndsvillkoren omprövas och ändras.

### 2.3.3 Artikel 6.1 IPPC-direktivet

*”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en tillståndsansökan som lämnas till den behöriga myndigheten, innehåller uppgifter om:*

*...- den teknik som föreslås och övriga metoder för att förebygga utsläpp från anläggningen eller, om detta inte är möjligt, för att minska utsläppen...”*

Eftersom det ligger på verksamhetsutövarna att undersöka vad som utgör ”bästa tillgängliga teknik” blir det också dessa som får stå för kostnaderna för denna undersökning. Detta är i enlighet med principen om att förorenaren skall betala som uttrycks i EG-fördragets artikel 174 (2). Genom att det finns ett krav ställt på medlemsstaterna att säkerställa att tillståndsansökningar innehåller en beskrivning av BAT, pekar detta på vikten av att samspelet mellan staten och verksamhetsutövarna måste fungera och utvecklas i rätt riktning avseende skyddet av miljön. Staten bör ge verksamhetsutövarna den vägledning som krävs avseende BAT och dess tillämpning så att tillståndspeduren i denna del flyter på smidigt samt att en hög skyddsnivå för miljön som helhet blir beaktad.

---

<sup>32</sup> N. Emmott, s. 34



### 2.3.4 Artikel 8 IPPC-direktivet

*”Utan att det påverkar andra krav på grund av nationella bestämmelser eller gemenskapsbestämmelser, skall den behöriga myndigheten meddela tillstånd med villkor som säkerställer att anläggningen uppfyller de krav som ställs i detta direktiv, eller i annat fall avslå ansökan.*

*Alla tillstånd som meddelas eller ändras skall innehålla uppgifter om åtgärder för skydd av luft, vatten och mark som avses i detta direktiv”.*

Det är viktigt att en verksamhet uppfyller alla de krav som ställs i direktivet innan ett tillstånd utfärdas. Alla tillstånd måste innehålla detaljer rörande de åtgärder som verksamhetsutövaren har vidtagit för att minimera påverkan på luft, vatten och mark. Detta för att säkerställa att direktivets krav genomförs och att uppnå målet av ett integrerat skydd för miljön som helhet. Detta blir särskilt viktigt med tanke på att man, enligt artikel 3 IPPC-direktivet, inte kan kräva ytterligare åtgärder utöver de som finns i tillståndet.

### 2.3.5 Artikel 9.4 IPPC-direktivet

Artikel 9 IPPC-direktivet föreskriver att diverse villkor skall uppfyllas för att ett tillstånd skall kunna ges. Bland annat skall särskilda utsläppsgränsvärden sättas och metoder för mätning av utsläppen anges. Vad gäller ”bästa tillgängliga teknik” står det i 9.4 IPPC-direktivet:

*”Utan att det påverkar artikel 10 skall de utsläppsgränsvärden och likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder som avses i punkt 3 bygga på bästa tillgängliga teknik, utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs, och fastställas med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållandena. I samtliga fall skall tillståndsvillkoren innehålla bestämmelser som syftar till att minimera långväga eller gränsöverskridande föroreningar och säkra en hög skyddsnivå för miljön som helhet.”*

Utsläppsgränsvärden fastställda i tillstånd skall vara baserade på BAT utan att specificera vilken teknik som ska användas. Den ansvariga tillståndsmyndigheten måste först kontrollera vilken typ av teknik som existerar i en viss industriell sektor. Sedan ska den undersöka om denna teknik är ”tillgänglig”. När detta har genomförts fastställer tillståndsmyndigheten villkoren i tillståndet för den aktuella verksamheten. Villkoren skall vara baserade på anläggningens tekniska egenskaper, geografiskt läge och lokala miljöförhållanden. Dessa faktorer varierar runtom i Europa, så även beaktandet av ekonomiska faktorer vid

fastställandet av BAT. Man kan förvänta sig att betydande skillnader kan uppstå rörande utsläppsgränsvärden i de olika medlemsstaterna och inom olika områden i medlemsstaterna.<sup>33</sup> Vi återkommer till denna diskussion i avsnitt 6.3.

I EU-kommissionens första förslag till IPPC-direktivet kunde man finna en bestämmelse som uttryckligen tillät större utsläppsgränsvärden än de som fastställts utifrån BAT. Många mindre rika medlemsstater vill ha med denna bestämmelse på grund av att den låg i linje med deras ekonomiska politik, medan de ekonomiskt starkare medlemsstaterna och miljöförespråkare såg en risk i att behålla denna bestämmelse. De ansåg att den skulle leda till att vissa miljöer skulle bli mer förorenade och att målet att minska föroreningar skulle äventyras. Eftersom begreppet BAT kan tolkas på så många olika sätt och eftersom detta leder till en icke enhetlig tillämpning inom EU, så lever denna tankegång avseende större utsläppsgränsvärden kvar i viss mån.<sup>34</sup>

Preambeltextens p.18 är intressant att nämna i anslutning till artikel 9 IPPC-direktivet.

*”Det ankommer på medlemsstaterna att, i den mån det behövs, bestämma hur hänsyn skall kunna tas till tekniska kännetecken för anläggningen i fråga, dess geografiska belägenhet och de lokala miljöförhållandena”.*

Denna punkt finns inte återgiven i direktivet och professor Ludwig Krämer menar att införandet av denna punkt i direktivet hade kunnat försvåra möjligheterna för EU-kommissionen att kontrollera att tillstånd utfärdas i enlighet med direktivet och att verksamhetsutövare faktiskt följer tillståndsvillkoren. Han menar att alltför mycket diskretion då skulle lämnas till medlemsstaterna i detta avseende.<sup>35</sup>

### 2.3.6 Artikel 10 IPPC-direktivet

*”Om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik skall ytterligare åtgärder särskilt föreskrivas i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljökvalitetsnormerna”.*

---

<sup>33</sup> N. Emmott, s. 37

<sup>34</sup> N. Emmott, s 37

Arten av dessa ytterligare åtgärder är inte definierad i direktivet, men det är någorlunda klart att om en förorening leder till överskridande av någon miljökvalitetsnorm, kan detta innebära en kränkning av IPPC-direktivet och EG-rätten. Att föreskriva ytterligare åtgärder i tillstånd säkerställer att skyddet för miljön bibehålls och att den stärks. Miljökvalitetsnormen utgår ifrån vad recipienten tål och inte, som ”bästa tillgängliga teknik”, ifrån hur mycket man kan klara av att begränsa föroreningar. Olika rättssystem har utgått ifrån det ena eller det andra tillvägagångssättet medan man i IPPC-direktivet kombinerar dessa två.

Man kan tolka artikel 10 IPPC-direktivet på så vis att den anger att BAT inte är taket för vad en verksamhetsutövare måste göra för att skydda miljön när en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än BAT. Eftersom man inte anger något tak för hur mycket man kan kräva, får man förutsätta att kraven kan vara hur stränga som helst och att det är medlemsstaternas ansvar att ställa tillräckligt höga krav. Vi återkommer till denna artikel under avsnitt 5.5.

### 2.3.7 Artikel 16 IPPC-direktivet

För att kunna uppnå en enhetlig tolkning av BAT inom EU är det viktigt att medlemsstaterna meddelar EU-kommissionen om utvecklingen i respektive land och att kommissionen i sin tur organiserar utbytet av information mellan medlemsstaterna och de berörda industrierna.

*”1. För att få till stånd ett informationsutbyte skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att vart tredje år, och första gången inom 18 månader från den dag då detta direktiv börjar tillämpas, till kommissionen överlämna representativa uppgifter om tillgängliga gränsvärden för de kategorier av verksamheter som anges i bilaga I och, i förekommande fall, den bästa tillgängliga teknik som ligger till grund för dessa värden, särskilt i enlighet med artikel 9. Vid senare rapporteringstillfällen skall uppgifterna kompletteras i enlighet med de förfaranden som anges i tredje stycket i denna artikel.*

*2. Kommissionen skall organisera informationsutbytet mellan medlemsstaterna och de berörda industrierna om bästa tillgängliga teknik, om därmed sammanhängande föreskrifter om utsläppskontroll och om utvecklingen i dessa båda hänseenden. Kommissionen skall vart tredje år offentliggöra resultaten av informationsutbytet...”*

---

<sup>35</sup> Krämer 1997, s. 233

Frågan är om denna bestämmelse förbättrar effektiviteten avseende utsläppsgränsvärden tillämpade på specifika verksamheter. Risken finns att bestämmelsens vaga ordalydelse leder till att medlemsstater låter bli att avslöja viss information. Det finns inget krav på att samla data nationellt eftersom artikeln endast anger att tillgänglig information skall förmedlas och att endast representativt data skall skickas.

Slutsatsen blir att om en medlemsstat bestämmer sig för att inte samla information rörande BAT och utsläppsgränsvärden systematiskt, finns det inget som säger att sådan informationen kommer till kommissionens kännedom.<sup>36</sup> Visserligen står det i artikel 11 IPPC-direktivet att medlemsländerna skall övervaka att den berörda myndigheten följer eller hålls underättad om utvecklingen av ”bästa tillgängliga teknik”. Denna artikel är dock inte skriven för att informationsutbytet mellan medlemsstaterna skall fungera utan för att tillståndmyndigheterna skall ha beslutsunderlag när man fastställer villkor i tillstånd.

---

<sup>36</sup> Krämer 1997, s. 235

### 3. Lösningar i andra länder och regelverk

#### 3.1 Vilka andra liknande begrepp finns i andra direktiv?

Begreppet "bästa tillgängliga teknik" är inte helt nytt. Liknande begrepp har funnits i äldre direktiv avseende föroreningar. "Best Available Techniques Not Entailing Excessive Costs" (BATNEEC) är ett sådant begrepp. Det finns uttryckt i artikel 4 och 13 i Rådets direktiv 84/360/EEG av den 28 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar. Direktivet antogs för att minska luftutsläpp från vissa angivna industrianläggningar.

##### *Artikel 4*

*"Om inte annat följer av nationella bestämmelser eller gemenskapsbestämmelser som har andra syften än detta direktiv, får tillstånd endast om den behöriga myndigheten har förvässat sig om*

- 1. Att alla lämpliga förebyggande åtgärder mot luftförorening har vidtagits, inklusive tillämpning av bästa tillgängliga teknik, under förutsättning att sådana åtgärder inte medför oskäliga kostnader,*
- 2. Att driften av anläggningen inte orsakar betydande luftförorening, särskilt på grund av utsläpp av sådana ämnen som anges i bilaga 2,*
- 3. Att inte något av de gällande gränsvärdena för utsläpp överskrids, och*
- 4. Att samtliga gällande gränsvärden för luftkvalitet har beaktats."*

##### *Artikel 13*

*"Mot bakgrund av utvecklingen ifråga om bästa tillgängliga teknik och med hänsyn till miljösituationen skall medlemsstaterna genomföra en politik och en strategi, som innefattar lämpliga åtgärder för att stegvis anpassa befintliga anläggningar i kategorierna i bilaga 1 till bästa tillgängliga teknik, med beaktande särskilt av*

- anläggningens tekniska utformning,*
- i vilken omfattning anläggningen utnyttjas och dess återstående livslängd,*
- arten och omfattningen av de föroreande utsläppen från anläggningen,*
- de önskvärda i att inte belasta den berörda anläggningen med oskäliga kostnader, särskilt med tanke på den ekonomiska situationen för verksamheterna i den aktuella kategorin."*

Detta direktiv stadgar att tillstånd för nya verksamheter skall baseras på utsläppsgränsvärden fastställda utifrån BATNEEC. Vad gäller befintliga verksamheter skall man gradvis anpassa verksamheten så att även dessa bedrivs med beaktande av BATNEEC. Denna gradvisa anpassning av verksamheter misslyckades till stor del på grund av att medlemsstaterna inte kunde enas om vilken teknologi som var den bästa. Dessutom visade det sig att kravet att

fastställa utsläppsgrensvärden utifrån BATNEEC inte innebar någon reell miljöförbättring eftersom den individuella verksamhetens ekonomi blev avgörande. Det blev viktigare att tekniken var billig än att den var bra för miljön. Man publicerade tekniska dokument för att tillkännage vilka tekniker som fanns för respektive industrisektor. Dessa fick dock ingen betydelse eftersom de varken var rättsligt bindande, övervakade eller tillräckligt marknadsförda. Direktivet ledde därför inte till betydande förändringar avseende tekniker som användes vid industrianläggningar.<sup>37</sup>

Ett annat exempel på användandet av BATNEEC är artikel 3 i rådets direktiv 87/217/EEG av den 19 mars 1987 om att hindra och minska asbestförorening i miljön. Direktivets syfte är att minska utsläpp av asbest till luft och avloppsvatten och för att minimera risken för människor och miljön när man river byggnader som innehåller asbest. För att uppnå detta ska BATNEEC användas.

*Artikel 3*

*”1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att asbestutsläpp till luften och vattenmiljön samt uppkomsten av asbestavfall i fast form så långt det är praktiskt möjligt minskas vid källan eller hindras. I fråga om asbestanvändning skall dessa åtgärder inbegripa utnyttjandet av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäligen kostnader samt även återvinning eller behandling där så är lämpligt.*

*2. För befintliga anläggningar skall vad som föreskrivs i artikel 13 i direktiv 84/360/EEG beaktas vid tillämpningen av kravet i punkt 1, att bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäligen kostnader skall utnyttjas för att minska och eliminera utsläpp av asbest till luften.”*

Inte heller det här direktivet hade någon reell genomslagskraft på grund av att det saknades kontinuerlig kontroll av tillämpningen i medlemsstaterna.

Det har argumenterats i litteraturen huruvida begreppet ”bästa tillgängliga teknik” skiljer sig mycket ifrån BATNEEC. Båda begreppen innebär att tekniken skall anpassas efter hand som den tekniska utvecklingen går framåt och blir bättre.<sup>38</sup> Vissa menar att det är skillnad mellan dessa två begrepp vad avser den ekonomiska avvägningen medan andra menar att innebörden är densamma. Själva orden ”bästa tillgängliga teknik” innehåller inte ordagrant den ekonomiska aspekten uttryckligen såsom BATNEEC gör men ser man på definitionen av

---

<sup>37</sup> Krämer 2000, s. 115-116 och s. 218

BAT i IPPC-direktivet är det klart att den ekonomiska aspekten har beaktats av lagstiftaren. I EU-kommissionens slutgiltiga förslag till IPPC-direktivet nämns följande:

*"...the definition of BAT in the IPPC Directive takes cost considerations fully into account, for permitting new and existing installations and for upgrading permits. BAT should be considered at the level of the industrial sector and should weigh the environmental benefit of setting standards based on BAT with the cost (or the benefit) to industry of implementing BAT".<sup>39</sup>*

Är det då någon skillnad mellan den ekonomiska aspekten av BAT och BATNEEC? När det gäller BAT görs ju först en bedömning av vad den aktuella branschen kan klara av och sedan kan en individuell bedömning göras. (Se avsnitt 2.3.1) Samma sak gäller för BATNEEC då det står i artikel 12 i direktiv 84/360 att "den ekonomiska situationen för verksamheterna i den kategori som är aktuell skall *särskilt* beaktas" och i artikel 13 samma direktiv "- de önskvärda i att inte belasta *den berörda anläggningen* med oskälliga kostnader, *särskilt* med tanke på den ekonomiska situationen för verksamheterna i den aktuella kategorin." (Våra kursiveringar.) Det verkar alltså som man skall ta hänsyn både till branschekonomin och vad den individuella verksamhetsutövaren har råd med också när man avgör vad som är BATNEEC. Det står inte att man skall ta hänsyn till situationen för verksamheterna i den aktuella kategorin, utan att man *särskilt* skall göra detta vilket vi tycker tyder på en tudelad bedömning.

Ett annat begrepp som liknar BAT finns i artikel 6 av rådets direktiv 76/464/EEG om föroreningar orsakade av vissa farliga ämnen utsläppta i gemenskapens marina miljö. Direktivet antogs för att minska vissa ämnens förorenande effekt i vatten genom att fastställa utsläppsgrensvärden baserade på "best technical means available".

#### *Artikel 6*

*"1. Rådet skall efter förslag från kommissionen fastställa de gränsvärden som inte får överskridas i utsläppsnormerna för de olika farliga ämnen som ingår familjerna och gruppen av ämnen i förteckning I. Dessa gränsvärden skall bestämmas som*

*a) den högsta tillåtna koncentrationen av ett ämne i ett utsläpp, och*

*b) om det är lämpligt, den största tillåtna mängden av ett sådant ämne uttryckt som viktenhet av de förorenade ämnet per enhet som är karateristisk för den förorenande verksamheten (t.ex. viktenhet per råvaruenhet eller produktenhet).*

---

<sup>38</sup> Jan H. Jans, "European Environmental Law", 2000 s. 362

<sup>39</sup> COM (93) 423 final, s. 5

*Om det är lämpligt skall gränsvärden för industriellt avloppsvatten fastställas med hänsyn till bransch och produkttyp.*

*Gränsvärden för ämnena i förteckning I skall huvudsakligen fastställas på grundval av*

*- giftighet,*

*- svårnedbrytbarhet,*

*- bioackumulerbarhet, och*

*med beaktande av bästa tillgängliga teknik.”*

Inte heller detta direktiv blev någon succé. Istället för att analysera och komma fram till vilken teknik som var den bästa, fastställdes utsläppsgränsvärden genom politisk kompromiss. Rådets direktiv 84/360/EEG av den 28 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar och delar av rådets direktiv 76/464/EEC om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö kommer att upphävas så småningom genom att IPPC-direktivet nu har trätt ikraft.<sup>40</sup>

Redan tidigare har flera försök gjorts att hitta ett riktmärke likt BAT för att fastställa utsläppsgränsvärden men dessa har misslyckats. IPPC-direktivet är ett försök att definiera detta riktmärke på ett sätt så att det kan tillämpas på ett effektivt sätt. Om IPPC-direktivet inte skall gå samma öde till mötes som de föregående direktiven utan få större genomslagskraft, krävs det att medlemsstaterna visar politisk vilja att nå en hög skyddsnivå för miljön som helhet, och att EU-kommissionen är beslutsam i upprätthållandet av en sådan nivå.<sup>41</sup>

### **3.2 Hur har implementeringen lösts i andra länder?**

*IPPC-direktivet är ett resultat av starka röster inom gemenskaperna som vill ha ett mer integrerat angreppssätt gentemot föroreningsutsläpp. Ett flertal länder, däribland Sverige, har tidigt använt det integrerade synsättet i miljöpolitik och miljölagstiftning. Några länder har tagit ytterligare steg i denna riktning och till viss mån är deras integrerade system avseende miljöhantering föregångare till IPPC-direktivet.*

---

<sup>40</sup> Artikel 20 IPPC

<sup>41</sup> Krämer 2000, s. 118



### 3.2.1 Storbritannien

I mitten på 1970-talet var strukturen av den brittiska miljörätten uppbyggd enligt den sektoriella modellen. Det fanns skilda specialiserade lagar som reglerade utsläpp i luft, vatten och mark och dessa var baserade på traditionella tillståndssystem. Olika tillståndsmyndigheter tog hand om varsin sektor och dessa opererade på skilda nivåer.

The Control of Pollution Act från 1974 rörande luftföroreningar innehöll ett begrepp, ”best practicable means” som innebar förebyggande eller minskning av utsläpp. Ordalydelsen är lite vag och oklar. Denna lagstiftning innehöll få möjligheter till rättsprövning. Begreppet ”best practicable means”, som är ett nyckelkriterium i denna lagstiftning, har funnits i brittisk lagstiftning sedan 1874 men det har inte funnits ett enda rättsfall som har tillhandhållit en juridisk definition av begreppet i anslutning till kontrollen av föroreningar.<sup>42</sup>

Storbritannien är den medlemsstat i EU som har det mest utvecklade IPPC-systemet och det har också legat till grund för det nuvarande IPPC-direktivet. Den formella lagstiftningen rörande integrerat förebyggande av föroreningar introducerades 1990 som del I av the Environmental Protection Act (EPA). Dess ursprung kan dateras långt tillbaka och det är välkänt att de brittiska erfarenheterna inom miljöområdet har haft ett stort inflytande på utformningen av IPPC-direktivet. Inom EG-rätten används termen ”Integrated Prevention and Pollution Control” (IPPC) och i Storbritannien används termen ”Integrated Pollution Control”(IPC). Ordet ”prevention” finns inte i den brittiska termen men det betyder inte att det brittiska systemet bortser från förebyggande åtgärder i praktiken. Systemet har varit i kraft sedan 1991 och tillämpas på alla nya verksamheter och även på befintliga verksamheter. Systemet i Storbritannien är nu mer transparent och parter är mer villiga att starta rättsprocesser rörande beslut som de finner vara rättsligt felaktiga.

Många rapporter rörande IPPC lades fram under lång tid men det var genom "The Environmental Protection Act" som de mest fundamentala förändringarna skedde i brittisk miljölagstiftning. Lagen innebar införandet av ett nytt tillståndssystem för större verksamheter och introducerade den integrerade kontrollen av föroreningar.<sup>43</sup> Lagstiftningen föreskriver

---

<sup>42</sup> R. Macrory, *”Integrated Prevention and Pollution Control: the UK Experience”* ur *Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, 1999 s. 55

<sup>43</sup> R. Macrory, s. 57

uttryckliga generella krav som både tillståndsmyndigheterna och verksamhetsutövarna skall följa:

*”The two key duties of the regulators are that in granting a licence and imposing conditions they must:*

- (a) ensure that the best available techniques not entailing excessive costs are employed to prevent releases into the environment, and where this is not practicable to reduce the release to a minimum and render any residual releases harmless*
- (b) where a process is likely to give rise to releases into more than one environmental medium, to ensure that best available techniques are used to minimize pollution of the environment as a whole having regard to the best practicable environmental option”.*<sup>44</sup>

Lagrummet vänder sig till tillståndsgivaren och kräver att denne skall villkora tillståndet i enlighet med punkterna (a) och (b) i lagrummet. Detta lagrum innehåller två begrepp som kräver sin förklaring, ”best available techniques not entailing excessive costs” (BATNEEC) och ”best practicable environmental option” (BPEO).

Först skall vi beskriva (a) och begreppet BATNEEC. I tillstånden finns det givetvis flera specifika villkor. Dessutom innehåller varje tillstånd ett krav på att BATNEEC skall användas för att förebygga utsläpp eller åtminstone minska dem. Detta för att det ska finnas ett heltäckande krav på hela verksamheten så att alla aspekter av verksamheten täcks av krav på miljöhänsyn. En av funktionerna med detta är att det är omöjligt för tillståndsmyndigheterna att förutse alla eventualiteter och täcka dem med villkor. Dessutom betyder ett sådant här generellt villkor att det inte blir nödvändigt med en stor mängd specifika villkor. Slutligen innebär detta krav att verksamhetsutövarna själva måste ha framförhållning för att förutse vad som kan krävas av just deras verksamhet för att bekämpa föroreningar.<sup>45</sup>

BATNEEC avser inte bara själva tekniken utan även andra aspekter av verksamheten. Dessa är utbildning av personal och anläggningens utformning. Lagtexten tillhandahåller inte någon definition av ”not entailing excessive costs” (NEEC) men i riktlinjer utfärdade av statsmakten anger man att det är industribranschens ekonomiska tillstånd, och inte det enskilda företagens ekonomi, som avgör vad som är ”excessive costs”.<sup>46</sup> Detta ingår i den ekonomiska aspekten av ”bästa tillgängliga teknik” i IPPC-direktivet och vi kan inte se någon faktisk skillnad

---

<sup>44</sup> The Environmental Protection Act (EPA) 1990, s. 7

<sup>45</sup> R. Macrory, s. 58-59

mellan de båda begreppen. Visserligen är den ekonomiska aspekten tydligare uttryckt i begreppet BATNEEC, men definitionen av BAT innehåller klart dessa moment. Se avsnitt 2.3.1.

I stycket (a) finns det en hierarki av krav på hur utsläppen skall göras så miljövänliga som möjligt. I första hand skall förebyggande åtgärder vidtas så att föroreningar inte alls uppstår och i andra hand skall utsläppen reduceras till ett minimum. De utsläpp som ändå återstår skall göras så oskadliga som möjligt för miljön.<sup>47</sup>

De flesta industrianläggningar genererar utsläpp till mer än en sektor av miljön och i dessa fall aktualiseras punkten (b) och BEPO. BEPO är slutprodukten av en beslutsprocess som har till syfte att avgöra vad som är den totalt sett bästa lösningen för luft, vatten och mark. BPEO-proceduren skall tillhandhålla det bästa alternativet för att ge fördelar till miljön i längden och minska utsläppen. Valet av BPEO skall också ske till ett acceptabelt pris både på lång och kort sikt. Vad som bör poängteras här är att BPEO inte kan bli generellt och abstrakt fastställt utan lokala och ekonomiska faktorer måste tas i beaktande. Även om det rör sig om en likadan verksamhet, kan BPEO variera beroende på i vilket område verksamheten är etablerad.<sup>48</sup>

Det finns dock ingen definition av BPEO och heller inga kriterier som ska beaktas vid fastställandet, inte heller finns det några riktlinjer för hur mycket miljöinformation som krävs för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta några beslut. Mycket diskretion lämnas därför till tillståndsmyndigheterna vid avgörandet av vad som utgör BPEO. I avsaknad av en definition har en metodologi utvecklats av de brittiska myndigheterna. Denna kräver att både verksamhetsutövarna och tillståndsmyndigheterna förutspår miljökonsekvenserna av föroreningsutsläpp och väger dessa mot varandra i ljuset av kostnaderna för olika kontrollåtgärder. The Royal Commission on Environmental Pollution sammanställer rapporter med information, åsikter och slutsatser som har framkommit under de olika faserna av utvecklandet av BPEO-systemet. Dessa rapporter ger underlag för att man ska kunna bilda sig en helhetsbild av miljökonsekvenserna och vad som är "the best practicable environmental option". Det är verksamhetsutövarna själva som ska förbereda all information som ligger till

---

<sup>46</sup> R. Macrory, s. 59

<sup>47</sup> R. Macrory, s. 59

grund för BPEO och detta får den effekten att de noggrant måste överväga de miljömässiga konsekvenserna av deras val och agerande.<sup>49</sup>

BPEO-proceduren har ett integrerat angreppssätt och det är ju just detta angreppssätt som IPPC-direktivet har. IPPC-direktivet nämner på ett flertal ställen målet med en hög skyddsnivå för miljön som helhet och artikel 9 IPPC-direktivet kräver att utsläppsgränsvärden skall fastställas på så vis att det förhindrar att föroreningar förs över från en sektor till en annan.

Slutsatsen som man kan dra här är att Storbritannien har ett väl utvecklat integrerat kontrollsystem av föroreningar och att detta stämmer väl överens med det integrerade angreppssättet i IPPC-direktivet. Implementeringen av direktivet i Storbritannien har inte inneburit några stora problem eftersom det integrerade systemet redan användes när IPPC-direktivet antogs. Då det saknas definitioner av begreppen BATNEEC och BPEO är det svårt att avgöra om de stämmer överens med IPPC-direktivets ”bästa tillgängliga teknik” i praktiken. Däremot är det en överträdelse av EG-rätten i sig att underlåta att ta med definitionen i lagtexten. Denna del av EG-rätten återkommer vi till i samband med analysen av den svenska implementeringen under avsnitt 5.3

### 3.2.2 Tyskland

Det integrerade synsättet infördes i Federal Immission Control Act och detta var ett stort steg. Nu behandlar man alla sektorer av miljön tillsammans istället för var för sig. I Tyskland existerar en term som heter koncentrationseffekten (Konzentrationswirkung). Termen innebär att flera tillstånd som krävs i diverse lagar samlas i ett enda tillstånd. Detta tillstånd utfärdas av en överordnad tillståndsmyndighet, vilket står i överensstämmelse med artikel 7 IPPC-direktivet.

---

<sup>48</sup> Chris Backes, ”Introduction” ur Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective, 1999 s. 4

<sup>49</sup> R. Macrory, s. 62-64

Det system som gäller i Tyskland innebär att kraven för att förhindra föroreningar är formade som skyldigheter vilka är direkt adresserade till individen. Å ena sidan har individen förpliktelser som han måste uppfylla och å andra sidan fungerar systemet som ett led i den administrativa kontrollen. Grundskyldigheter kan vara till exempel "bästa tillgängliga teknik" vilket innebär ett krav att följa med i den tekniska utvecklingen.

Den tyska varianten av BAT är "Stand der Technik"<sup>50</sup> och detta överensstämmer exakt med den tekniska delen av definitionen av BAT, men avviker från den ekonomiska delen av definitionen. Man kan visserligen utläsa proportionalitetsprincipen ur den tyska definitionen av "Stand der Technik" som en oskriven regel men kriteriet att branschen skall ha råd med en teknik "affordability" går inte att finna i definitionen och har aldrig utgjort ett element av "Stand der Technik".<sup>51</sup> Den tyska varianten av BAT går, enligt professor G. Winter, betydligt längre än direktivet genom att man inte tar hänsyn till vad branschen har råd med. Vi antar att det, istället för branschekonomin, är prisvärdheten, alltså "proportionality", som är avgörande för hur höga de ekonomiska kraven är. Vi frågar oss om detta med självklarhet innebär att "Stand der Technik" är strängare än kravet på "bästa tillgängliga teknik". Om en miljövänlig teknik är prisvärd, men en genomsnittlig verksamhetsutövare i branschen inte har råd med den, är den tyska varianten strängare eftersom verksamhetsutövaren ändå måste använda sig av denna teknik. Om det tvärtom är så att tekniken inte är prisvärd, men den genomsnittliga verksamhetsutövaren i branschen ändå skulle ha råd med den behöver denne ändå inte investera i denna teknik. Den tyska varianten blir i denna situation mindre sträng än IPPC-direktivet.

Artikel 176 EG tillåter att Tyskland behåller sin, enligt professor G. Winter, striktare hållning när man definierar BAT, och detta är i enlighet med försiktighetsprincipen i artikel 174 EG. Ser man på det internationella fenomenet "race to the bottom"<sup>52</sup> kan Tyskland dock bli tvungen att ge vika för trycket från industrin om att anpassa sig till den nya EG-standarderna.<sup>53</sup> Det blir naturligtvis dyrare att bedriva verksamhet i Tyskland än på andra platser i unionen och då finns det risk att andra länder utnyttjar situationen och erbjuder minsta möjliga miljöskydd för att locka industrin till sig från medlemsstater med högt, och dyrt, miljöskydd.

---

<sup>50</sup> Artikel 3 para. 6 i Federal Immission Control Act

<sup>51</sup> G. Winter, s. 69

<sup>52</sup> Anteckningar tagna under en föreläsning av Professor Per Cramér på Handelshögskolan i Göteborg, 2001-09-27

<sup>53</sup> G. Winter, s. 69

Detta innebär att man tävlar om att dumpa miljöregler för att locka industri till sig - ett "race to the bottom".

Sammanfattningsvis kan sägas att definitionen av BAT i artikel 2.11 IPPC-direktivet har en mer ekonomisk prägel än den tyska varianten "Stand der Technik". Enligt artikel 176 EG-fördraget är det inget som hindrar att Tyskland behåller sin strängare standard men i det långa loppet kan det bli tvungna att anpassa sig till den BAT standard som har ställts i IPPC-direktivet.

### 3.2.3 Nederländerna

Det integrerade synsättet antogs i Nederländerna i och med ikraftträdandet av The Dutch Environmental Management Act (EMA) 1993. Lagstiftningen syftar till integrering avseende kontroll av föroreningar genom att föreskriva att vissa industriella verksamheter skall följa angivna tillståndskrav. Tittar man närmare på det integrerade tillståndssystemet ser man att den endast är halvt integrerad. Många former av föroreningar regleras fortfarande i andra lagar som är skilda från EMA. The Environmental Management Act (EMA) infördes med försiktighet 1993 och sedan dess försöker miljödepartementet i Nederländerna att bevaka dess efterlevnad så noga som möjligt.

Sedan 1875 har industriella föroreningar reglerats av the Nuisance Act och enligt denna lag var det de lokala tillståndsmyndigheterna som var ansvariga för utfärdandet av tillstånd. Under andra hälften av 60-talet dök det upp nya former av föroreningar och regeringen ansåg att the Nuisance Act inte var en bra grund att stå på i utvecklandet av en effektiv och modern miljöpolitik. Frågan var om man skulle införa en helt ny integrerad miljöskyddslag som täckte alla former av föroreningar eller om man skulle utveckla skilda lagar för varje sektor av miljön. Den Nederländska regeringen valde medvetet det andra alternativet eftersom akuta föroreningsproblem förelåg.<sup>54</sup> Från 1971 övergavs det integrerade synsättet rörande kontroll av miljöskadliga föroreningar under en tid. Nederländerna hade många framgångar med sitt sektoriella system men efter hand började nackdelarna med detta system att visa sig.

---

<sup>54</sup> Th. G. Drupsteen, "Integrated Pollution Prevention and Control: the Dutch Experience" ur Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective, 1999 s. 82

Lagstiftningen som kom till 1993 kan ses mer som en rättslig och teknisk harmonisering av miljölagstiftningen än en fullfjädrad integration av de olika sektorerna.

Lagstiftningen anger att tillstånd skall innehålla villkor som avhjälpes de miljökonsekvenser som verksamheten kan medföra. Kravet är att dessa villkor inte är orimliga att uppfylla. ”Alara-principen” (as low as reasonably achievable) som finns uttryckt i EMA, användes ursprungligen för att begränsa strålning och den ursprungliga betydelsen av begreppet var att graden av exponering på grund av strålning skulle vara så låg som möjligt. Man skulle använda tekniker som minskade de skadliga effekterna av strålning.<sup>55</sup> Eftersom det Nederländska integrerade systemet för förebyggande av föroreningsutsläpp är så nytt och under utveckling, kan man förvänta sig att många förändringar kommer att ske avseende utformningen och tillämpningen av ”Alara-principen”.

Det finns vissa kriterier som skall vara uppfyllda för att en tillståndsmyndighet skall kunna ta ett beslut om utfärdande av ett tillstånd. Dessa kriterier är uppdelade i tre grupper som skall beaktas i olika grad. Om den första gruppen sägs ”*The criteria which have to be considered by the licensing authority are:*” och ett exempel ur denna grupp är ”- *The potential impact of the installation upon the environment.*” Om den andra gruppen sägs ”*The criteria which have to be taken into account are:*” och som exempel ”- *The content of the applicable environmental policy plan.*” Den sista gruppen av kriterier ”...*which have to be applied are:*” och här finns bland annat kravet att ”- *The existing quality standards for those environmental factors which the installation might affect.*” Det handlar alltså om skillnaden mellan att överväga, beakta och tillämpa de olika kriterierna. Eftersom kriterierna delvis är svårtolkade är det svårt att avgöra om tillståndsmyndigheten verkligen har tagit hänsyn till dem vid tillståndsgivningen. Frågan är därför om dessa kriterier kommer att begränsa diskretionen hos tillståndsmyndigheterna och om kriterierna kommer att vara effektiva.<sup>56</sup> Att ha dylika generella kriterier är dock inte oförenligt med IPPC-direktivet.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Th. G. Drupsteen, s. 84

<sup>56</sup> Th. G. Drupsteen, s. 84

<sup>57</sup> Artikel 9.8 IPPC-direktivet

EMA är baserat på det integrerade synsättet som finns stadgat i artikel 7 IPPC-direktivet och man kan konstatera att "Alara-principen" till en viss del möter de krav som uppställs i IPPC-direktivets regler om BAT. En aspekt som bör belysas här är att artikel 2.9 IPPC-direktivet stadgar att ett tillstånd får avse en eller flera verksamheter eller delar av en verksamhet inom samma område medan i Nederländerna täcker ett tillstånd enbart en enskild verksamhet eller installation medan tillägg och förlängningar kräver ytterligare tillstånd. Artikel 7 IPPC-direktivet, som uppmanar till samordning av olika tillståndssystem, skapar här problem för Nederländerna eftersom man inte samordnat de olika tillståndssystemen. Professor Th. G. Drupsteen tolkar direktivet så att det inte tillåter flera tillstånd för en och samma anläggning och här brister i så fall Nederländerna i sin implementering.<sup>58</sup>

Slutligen kan sägas att Nederländerna har tagit de första stegen mot ett fullt integrerat system avseende kontroll av föroreningar men mycket av det sektoriella synsättet finns kvar och detta förändras i takt med att EG-rätten utvecklas och det integrerade synsättet får allt fastare mark under fötterna. "Alara-principen" står i praktiken i överensstämmelse med BAT enligt professor Th. G. Drupsteen, men knappast i teorin vilket innebär ett stort problem för Nederländerna.<sup>59</sup>

### **3.3 Vilka liknande begrepp finns i konventioner?**

I skälen för regeringens förslag om att införa "bästa möjliga teknik" i miljöbalken nämner man särskilt två konventioner, nämligen Östersjökonventionen och Nordostatlantkonventionen.<sup>60</sup> Regeringens uppfattning är att dessa konventioner kräver utveckling av teknik för praktisk tillämpning för att begränsa utsläpp. Enligt konventionerna, liksom enligt den svenska lagstiftningen, skall tekniken ha prövats framgångsrikt och hänsyn skall tas till teknikens genomförbarhet ur ekonomisk synvinkel.<sup>61</sup> Bundna till konventionerna är respektive vattens kuststater samt EU som helhet. När IPPC-direktivet antogs var alltså EU skyldigt att följa sina åtaganden enligt dessa konventioner.<sup>62</sup> Båda konventionerna utser var sin kommission som skall övervaka respektive konventions tillämpning och rekommendera program eller åtgärder för att förhindra eller förminska havsförorening. Östersjökonventionen

---

<sup>58</sup> Th. G. Drupsteen, s. 89

<sup>59</sup> Th. G. Drupsteen, s. 89

<sup>60</sup> 1992 års konvention om skydd av Östersjöns marina miljö, konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten 1992, prop. 1997/98 del 2 s. 217

<sup>61</sup> Proposition 1997/98:45 Del I s. 217



utser ”HELCOM” och Nordostatlantkonventionen ”OSPARCOM”. Rekommendationer från den förra är just rekommendationer medan de från den senare är rättsligt bindande.<sup>63</sup> De båda konventionerna har stora likheter med varandra vilket beror på att de utarbetats parallellt.<sup>64</sup>

Östersjökonventionens mål är att återställa Östersjön ekologiskt genom att stifta lagar som förhindrar eller eliminerar föroreningar. Vissa ämnen är dessutom helt förbjudna. De generella principer som finns i konventionen är försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren skall betala skydds- och återställningsåtgärder samt att "bästa miljöpraxis" och "bästa tillgängliga teknik" skall användas.<sup>65</sup> Angående dessa begrepp skriver man:

*”In order to prevent and eliminate pollution of the Baltic Sea Area the Contracting Parties shall promote the use of Best Environmental Practice and Best Available Technology. If the reduction of inputs, resulting from the use of Best Environmental Practice and Best Available Technology, as described in annex II, does not lead to environmentally acceptable results, additional measures shall be applied.”*<sup>66</sup>

Intressant att notera är att om "bästa miljöpraxis" och "bästa tillgängliga teknik" inte räcker för att reducera utsläpp till en acceptabel nivå så skall man vidta ytterligare åtgärder. Vilka ytterligare åtgärder det kan röra sig om sägs dock inte. Vad som avses med "bästa miljöpraxis" och "bästa möjliga teknik" preciseras alltså i bilaga II till konventionen. Detta återfinns som bilaga 1 till denna skrift. HELCOM ger rekommendationer om vad som är "bästa möjliga teknik" för att undvika skilda tolkningar i olika länder.

Nordostatlantkonventionen syftar till att förhindra och eliminera föroreningar för att skydda människors hälsa och den marina miljön mot effekter av mänsklig aktivitet. De principer som nämns i denna konvention är försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren skall betala samt att "bästa tillgängliga teknik" och "bästa miljöpraxis" skall användas.<sup>67</sup> Angående dessa begrepp skriver man:

---

<sup>62</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, artikel 26

<sup>63</sup> Östersjökonventionen art. 19-22 och Nordostatlantkonventionen art. 10

<sup>64</sup> Jonas Ebbesson, *Internationell Miljörätt*, s. 106

<sup>65</sup> Östersjökonventionen art. 3

<sup>66</sup> Östersjökonventionen, art.3.3

<sup>67</sup> Nordostatlantkonventionen, art.2-3

*”3.(a) In implementing the Convention, Contracting Parties shall adopt programmes and measures which contain, where appropriate, time-limits for their completion and which take full account of the use of the latest technological developments and practices designed to prevent and eliminate pollution fully.*

*(b) To this end they shall:*

*(i) taking into account the criteria set forth in Appendix 1, define with respect to programmes and measures the application of, inter alia,*

*-best available techniques*

*-best environmental practice*

*including, where appropriate, clean technology;*

*(ii) in carrying out such programmes and measures, ensure the application of best available techniques and best environmental practice as so defined, including, where appropriate, clean technology.”<sup>68</sup>*

Ytterligare precisering av vad som avses med "bästa tillgängliga teknik" och "bästa miljöpraxis" finns i tillägg 1 och 2 till konventionen och dessa finns att läsa i bilaga 2 till detta arbete. Även i denna konvention kan vi notera att ytterligare åtgärder skall vidtas om de miljömässiga resultaten inte blir tillfredsställande.<sup>69</sup> OSPARCOM har beslutat om rekommendationer för vad som är "bästa tillgängliga teknik".

---

<sup>68</sup> Nordostatlantkonventionen, art.2.3

<sup>69</sup> Nordostatlantkonventionen, tillägg 1 nr.4 under "bästa tillgängliga teknik"

## 4. Den svenska lagstiftningen

Innan vi går in på att analysera begreppet "bästa möjliga teknik" vill vi först ge en bild av det sammanhang som begreppet förekommer. Detta är också viktigt att ha i åtanke när vi senare gör jämförelsen mellan det svenska och EG-rättsliga begreppet.

### 4.1 Historik

I och med miljöbalkens ikraftträdande samlades en stor del av svensk miljölagstiftning i en balk som täcker många miljörättsliga aspekter. En del av balken pekar ut speciellt skyddsvärda geografiska områden, en annan innehåller specialbestämmelser för olika slag av verksamheter och dessutom finns procedurregler och regler för skadestånd. Tidigare behandlade olika lagar olika företeelser. Som exempel kan nämnas miljöskyddslagen, miljöskadelagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, renhållningslagen, hälsoskyddslagen och lag om kemiska produkter. De olika lagarna innehöll olika allmänna regler om hur man skulle förhålla sig till miljön. Genom att samla lagarna i en balk kunde man skriva allmänna regler som gäller över hela miljöområdet vilket givetvis ger en större helhetssyn och ökad tyngd.<sup>70</sup> Av de lagar som föregick miljöbalken var det miljöskyddslagen från 1969<sup>71</sup> som bäst motsvarar IPPC-direktivet. Den reglerade utsläpp från fast egendom oavsett om de drabbade mark, vatten eller luft och hade, liksom direktivet har, ett integrerat angreppssätt. Lagen innehöll vissa allmänna tillåtlighetsregler. Bland annat skulle alla skyddsåtgärder och försiktighetsmått vidtas och alla begränsningar tålas som skäligen kunde krävas för att förebygga eller avhjälpa olägenhet. Denna regel byggde på det som med tiden kommit att uttryckas som försiktighetsprincipen genom att redan risken för störningar och skada skulle beaktas.<sup>72</sup> Det är dessa allmänna tillåtlighetsregler som varit förebild för de allmänna hänsynsreglerna som nu återfinns i miljöbalkens andra kapitel. Försiktighetsregeln står i miljöbalken 2:3 och det är där man återfinner kravet på användande av "bästa möjliga teknik". I miljöbalken 2:7 finns den skälighetsavvägning som tidigare fanns i miljöskyddslagens 5 §.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> SOU 1996:103 "MB – En skärpt miljölagstiftning för en hållbar utveckling". Huvudbetänkande av MB-utredningen, Del I s. 237f

<sup>71</sup> SFS 1969:387 Miljöskyddslagen (MSL)

<sup>72</sup> MSL 5 §

<sup>73</sup> De mer specifika delarna av miljöskyddslagen står nu att finna i miljöbalkens nionde kapitel som har rubriken miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Detta kapitel kommer dock inte att behandlas vidare i detta arbete

## 4.2 Äldre litteratur och praxis

Kan litteratur och praxis från miljöskyddslagens tid fortfarande anses relevant när man analyserar miljöbalken 2:3 och 2:7?

Försiktighetsregeln i miljöskyddslagens 5 § var alltså förebild för dagens formulering av samma regel. För att fastställa vad som skäligen kunde krävas i form av skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått fanns två hjälpregler. Dels var en utgångspunkt att omfattningen av dessa åligganden skulle bedömas utifrån vad som var tekniskt möjligt med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen. Dels skulle områdets beskaffenhet, nyttan med verksamheten, kostnaden för skyddsåtgärderna och den ekonomiska verkan i övrigt beaktas.

Den stora materiella skillnaden mellan försiktighetsregeln i miljöbalken och dess förebild i miljöskyddslagen består i miljöbalkens hållbarhetsskärpning vilket man bör beakta när man använder praxis från miljöskyddslagens tid. I miljöbalken 1:1 st. 2 står det nämligen att man alltid skall tillämpa miljöbalken så att:

*”...1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan, 2. värdefulla natur och kulturmiljöer skyddas och vårdas, 3. den biologiska mångfalden bevaras, 3. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås...”*

Detta är det s.k. tolkningsimperativet och något liknande fanns inte i miljöskyddslagen.<sup>74</sup> En ytterligare viktig skillnad är att miljöbalkens tillämpningsområde är mycket vidare än vad miljöskyddslagens tillämpningsområde var. Detta innebär naturligtvis att även försiktighetsregeln kommer att få nya tillämpningsområden på vilka äldre praxis inte alltid kommer att kunna appliceras.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 232 och Del II s. 8

Man kan trots dessa förändringar använda sig av äldre litteratur och praxis för att tolka dagens begrepp ”bästa möjliga teknik”. I propositionen till miljöbalken skriver man:

*”...kravet på att bästa möjliga teknik skall användas, skall tillämpas tillsammans med avvägningsregeln som finns i 7 §. De krav som kan ställas efter att en sådan avvägning har skett kan sägas motsvara kravnivån för bästa tillgängliga teknik som den har kommit att tillämpas vid prövning enligt miljöskyddslagen.”<sup>76</sup>*

I förarbetena till miljöskyddslagen beskrivs hjälpreglerna på liknande sätt som dagens ”bästa möjliga teknik” beskrivs i propositionen till miljöbalken. Bland kriterier som återfinns i båda propositionerna kan nämnas att man inte kräver att företagen skall prova teknik som ännu bara förekommer på experimentstadiet utan det skall röra sig om teknik som är i bruk någonstans i världen. Vad gäller den ekonomiska aspekten skall man i båda regelverkan utgå ifrån vad som är ekonomiskt möjligt för ett typiskt företag i branschen och inte vad den enskilde företagaren klarar av.<sup>77</sup> Att äldre litteratur och praxis, med vissa begränsningar, är relevant är också den allmänna uppfattningen bland miljö rättsskribenter.<sup>78</sup>

### 4.3 Andra kapitlet miljöbalken

Till miljöbalkens viktigaste regler hör hänsynsreglerna i andra kapitlet. Dessa gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet och alla som vidtar åtgärder oavsett om man är skyldig att söka tillstånd eller inte. Hänsynsreglerna kan också beskrivas som materiella tillåtlighetsregler vilket innebär att man inte får bedriva verksamhet om man inte följer dessa regler. Detta gäller således även för de verksamheter som inte är tillståndspliktiga.

Hänsynsreglerna kräver att man känner till vilka miljökonsekvenser verksamheten eller åtgärden förorsakar för att olägenhet eller skada inte skall drabba miljön eller människors hälsa, det s.k. kunskapskravet.<sup>79</sup> Dessutom skall försiktighetsregeln tillämpas vilket innebär att man skall utföra de skyddsåtgärder, iakta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Försiktighetsregeln gäller så

---

<sup>75</sup> Proposition 1997/98:45 Del 2-3 s. 15

<sup>76</sup> Proposition 1997/98:45 Del 2-3 s. 17

<sup>77</sup> Proposition 1969:28 s.114ff och proposition 1997/98:45 Del 1 s. 232

<sup>78</sup> Staffan Westerlund, *Miljörettslig Tidskrift*, 1999 s.361 (refereras som Westerlund 1999)

<sup>79</sup> SFS 1998:808 Miljöbalken (MB), 2:2

snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kommer att medföra skada eller olägenhet för miljön eller människors hälsa.<sup>80</sup> När man väljer var man skall utöva sin verksamhet skall man välja en plats som innebär minsta möjliga intrång och olägenhet för miljön. Man skall därmed också ta hänsyn till områden som omfattas av speciellt skydd i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel. Detta är den s.k. lokaliseringsregeln.<sup>81</sup> Vidare skall man enligt resurshushållningsregeln hushålla med energi och råvaror och återanvända och återvinna så långt det är möjligt.<sup>82</sup> Vid val mellan olika kemiska produkter och biologiska organismer anger produktvalsregeln att man skall välja de produkter som är minst miljöfarliga och medför begränsade risker.<sup>83</sup>

Ambitionsnivån för kraven enligt MB 2:3-6 skall enligt MB 2:3 motsvara vad som är "bästa möjliga teknik" (BMT).<sup>84</sup> Detta gäller för dem som bedriver yrkesmässig verksamhet och innebär att ambitionsnivån skall fastställas utifrån vad som är teknisk och ekonomiskt möjligt utan att man lägger in någon bedömning av vad som är skäligt att kräva.<sup>85</sup> En sådan bedömning kommer först i den s.k. skälighetsregeln i MB 2:7 som stadgar att kraven på hänsyn enligt de ovanstående reglerna skall gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. De val man gör för att förbättra sin verksamhet skall enligt denna regel vara miljömässigt motiverade, d.v.s. stå i relation till kostnaderna för valen.

Det framgår inte klart av lagtexten att "bästa möjliga teknik" är utgångspunkten för hänsynsreglerna i andra kapitlet, men läser man MB 2:3 tillsammans med MB 2:7 och förarbetena till dessa lagrum framgår det att det är denna tolkning som skall gälla. I propositionen skriver man: "Hänsynsregeln om bästa möjliga teknik skall tillämpas tillsammans med skälighetsregeln som finns i 7 §" och lite längre fram, där man behandlar MB 2:7: "vid yrkesmässig verksamhet ställs krav på att bästa möjliga teknik skall tillämpas. I

---

<sup>80</sup> MB 2:3

<sup>81</sup> MB 2:4

<sup>82</sup> MB 2:5

<sup>83</sup> MB 2:6

<sup>84</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216 och Staffan Westerlund 1999 s. 358.

En annan uppfattning är att kravet på "bästa möjliga teknik" bara syftar på MB 2:3, 5, 6 §§ alltså att platsvalet inte omfattas. Vilket som är korrekt saknar dock betydelse för det principiella resonemanget här. Lena Gipperth och Gabriel Michanek, "Genomförandet av miljö kvalitetsnormer m.m." – Rapport på uppdrag av Miljöbalkskommittén, oktober 2001, s. 20

<sup>85</sup> Viktigt att påpeka är att miljöbalken inte anger vilken ambitionsnivå som gäller för icke yrkesmässig verksamhet.

dessa fall utgår bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden" "Bästa möjliga teknik" i MB 2:3 är alltså utgångspunkten för kravnivån i andra kapitlet MB.<sup>86</sup>

Utgångspunkten är alltså en ambitionsnivå som innebär att alla som bedriver yrkesmässig verksamhet skall göra allt som är tekniskt och ekonomiskt möjligt (TM + EM = TEM), förutsatt att det är miljömässigt motiverat (MM). Denna ambitionsnivå bildar en ram som täcker en rimlig del av miljöeffekterna. TEM bestäms av 3-6 §§ och MM av 7 § i andra kapitlet MB. Hur detta krav fastställs är föremålet för uppsatsens frågeställning och detta kommer vi alltså att behandla ingående nedan.

När man fastställt vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppnå en rimlig miljöskyddsnivå som motsvarar TEMM (TM+EM+MM) görs en bedömning av de återstående miljöeffekterna. Dessa får inte medföra olägenhet av väsentlig betydelse enligt stoppregeln i MB 2:9. Skulle de medföra sådana olägenheter kan verksamheten inte tillåtas. Ett absolut krav är också att miljö kvalitetsnormer inte får överskridas.<sup>87</sup>

Begreppet "bästa möjliga teknik" är alltså en mycket viktig del av de allmänna hänsynsreglerna vars tillämpning hör nära samman med avvägningen enligt MB 2:7.

#### **4.4 "Bästa möjliga teknik" enligt miljöbalken**

Mot bakgrund av det vi beskrivit under avsnitt 4.1-3 kommer vi nu att gå närmare in på begreppet "bästa möjliga teknik" så som det tolkats i svensk litteratur och rättstillämpning. Vi skall först gå igenom de olika ambitionsnivåerna. Vi kommer att använda oss av en förklaringsmodell som är delvis lånad av professor Staffan Westerlund. Han använder sig av ramar för att beskriva de olika ambitionsnivåer som finns i hänsynsreglerna. (se bilaga III) Först behandlas ny verksamhet i ett normalfall och därefter skall vi gå in på vilka skillnader som finns i vissa undantagssituationer (se avsnitt 4.4.7). Med normalfallet avser vi en verksamhet som är ny, som ligger i en omgivning som inte är ovanligt känslig, som inte riskerar inverka på några miljö kvalitetsnormer och där risk för olägenhet av väsentlig

---

<sup>86</sup> Proposition 1997/98:45, del 1 s. 217 och s. 232 samt Gipperth - Michanek s. 20ff.

<sup>87</sup> MB 2:7 st 2

betydelse saknas. Inte heller antas problem med fågelskydds- eller biotopskyddsdirektiv föreligga.<sup>88</sup>

När man talar om ”bästa möjliga teknik” avser man inte bara själva produktionsmetoden utan man har hela spektrumet av verksamheten i åtanke. Detta innebär att kravet aktualiseras vid anläggningens utformning, uppförande, underhåll, drift, avveckling och när man tar verksamheten ur bruk. Med teknik menar man dessutom inte bara produktionsanordningar utan man avser även metoder för utbildning och arbetsledning.<sup>89</sup>

Det tål att upprepas att kravet på ”bästa möjliga teknik” endast gäller för yrkesmässig verksamhet och att något liknande krav saknas för icke yrkesmässig verksamhet.

De aktuella reglerna i miljöbalkens andra kapitel lyder:

*”3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.*

*Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.”*

*”7 § Kraven på hänsyn enligt 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.*

*Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.”*

#### 4.4.1 ”Bästa möjliga teknik”

Med ”bästa möjliga teknik” avses naturligtvis den teknik som är bäst för miljön och inte t. ex den teknik som är ekonomiskt mest fördelaktig eller ser vackrast ut(!). Detta framgår naturligtvis av sammanhanget. Syftet med att kräva ”bästa möjliga teknik” är detsamma som

---

<sup>88</sup> Westerlund 1999, s. 402

<sup>89</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216ff



syftet med försiktighetsregeln generellt, nämligen att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.<sup>90</sup> I propositionen anger man att bedömningen av vad som är ”bästa möjliga teknik” skall avse vad som är bäst för miljön i stort och att inte bara föroreningar utan också aspekter som råvaru- och energiförbrukning spelar in.<sup>91</sup>

#### 4.4.2 Tekniskt ekonomiskt möjligt och miljömässigt motiverat

Detta begrepp består av tre olika ambitionsnivåer (TEMM). Två av dessa skall alltid beaktas, nämligen ”tekniskt möjligt” och ”ekonomiskt möjligt”. Den tredje kan aktualiseras av verksamhetsutövaren, nämligen vad som är ”miljömässigt motiverat”. Då det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan<sup>92</sup> är det först om denne lyckas bevisa att de åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt möjliga inte är miljömässigt motiverade som det finns anledning att beakta denna ambitionsnivå. Så länge verksamhetsutövaren inte presterar bevisning är utgångspunkten att alla åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt möjliga skall vidtas.<sup>93</sup>

Var och en av ambitionsnivåerna skall alltså fastslås och därefter avgör den minst ambitiösa av de tre vad som kan krävas av verksamhetsutövaren. Denna nivå utgör den ram vi beskrivit ovan. Hela utrymmet inom denna ram skall fyllas med miljöskyddande åtgärder. Ramen talar om hur stora effekter som skall uppnås, inte på vilket sätt detta skall ske. Man säger att skälighetsramen är principstyrd. Verksamhetsutövaren kan alltså själv avgöra hur han eller hon vill nå upp till kravnivån.<sup>94</sup>

#### 4.4.3 Tekniskt möjligt

Den tekniska ambitionsnivån (TM) innebär att man skall använda den bästa teknik som överhuvudtaget är känd i världen. Dock behöver man inte använda en teknik som fortfarande befinner sig på experimentstadiet, den måste användas kommersiellt någonstans i världen och

---

<sup>90</sup> MB 2:3

<sup>91</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216

<sup>92</sup> MB 2:1

<sup>93</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 233 och del 2 s. 24f

<sup>94</sup> Westerlund 1999, s. 352ff

vara framgångsrikt prövad.<sup>95</sup> Ett exempel på detta är konsessionsnämndens beslut om Koppartrans raffinaderi i Göteborg. I detta fall ställdes kraven utifrån en teknik som användes vid en anläggning i Kalifornien och den effekt man lyckas uppnå där utgjorde minimum för vad man kunde kräva utav raffinaderiet i Göteborg. Däremot krävde man inte att man skulle använda exakt samma teknik som i Kalifornien utan endast att man skulle uppnå samma nivå av miljöskydd som man lyckats med där.<sup>96</sup> Detta är medvetet inbyggt i lagstiftningen för att stimulera till nya och billigare tekniska lösningar. Professor Staffan Westerlund kallar detta sparade ekonomiska utrymme ”innovationsbonus”.<sup>97</sup>

Dock finns vissa undantag då kraven kan ställas högre. Om den tekniska utvecklingen på ett visst område inte kommit särskilt långt men man inom en snar framtid väntar sig framsteg hände det på miljöskyddslagens tid att man i villkoret angav att så snart teknik finns skall den användas.<sup>98</sup> Ett annat undantag gäller ifall de miljöeffekter som kvarstår efter det att man fyllt TEMM-ramen kan innebära olägenhet av väsentlig betydelse. Istället för att stoppa verksamheten enligt MB 2:9 kan man låta verksamhetsutövaren fortsätta om denne tar fram bättre teknik. Dessutom kan tillståndsmyndigheten ställa krav på fortlöpande teknikanpassning, det vill säga kräva att företagaren hela tiden skaffar sig den allt bättre teknik som blir tillgänglig.<sup>99</sup> Vi tycker dock att om man tar fram bättre teknik är det ju denna som är utgångspunkten för TM-nivån och därmed är det fullt möjligt att kräva detta. Detta är ju själva finessen med själva TM-begreppet och vi kan inte se att det skulle vara extraordinärt att kräva fortlöpande teknikanpassning i ett specifikt tillstånd. Det kravet ställer ju redan lagstiftaren.<sup>100</sup> Vi tycker alltså inte att de två sistnämnda undantagen egentligen utgör några undantag utan att det ligger i TM-begreppet självt. Även om dylika villkor inte utgör undantag har de dock praktisk betydelse när tillsynsmyndigheten skall ompröva tillstånd. Finns ett sådant villkor med i tillståndet blir det enklare att genomdriva en omprövning när tekniken utvecklas.<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Proposition 1969:28 s. 218 och proposition 1997/98:45 Del 1 s. 217

<sup>96</sup> BÄ 26/1972

<sup>97</sup> Westerlund 1975 s. 151 och 198ff

<sup>98</sup> Westerlund 1975 s. 154f och Westerlund 1999 s. 408

<sup>99</sup> Westerlund 1999 s. 408-409

<sup>100</sup> Ulf Bjällås och Thomas Rahm, *Miljöskyddslagen – En handbok i miljö rätt*, 1996 s. 47

<sup>101</sup> MB 24:5, jämför p. 4 med p. 8.

#### 4.4.4 Ekonomiskt möjligt

Kravet innebär att tekniken inte bara skall vara tekniskt möjlig utan även ekonomiskt möjlig.<sup>102</sup> Den ekonomiska branschnivån bedöms objektivt, d.v.s. man utgår ifrån ett normalföretag i den bransch i Sverige tillståndet gäller och ställer kraven utifrån vad ett sådant företag kan tänkas klara av.<sup>103</sup> Huruvida det enskilda företaget som söker tillstånd har ovanligt god eller dålig ekonomi är alltså egalt.

Professor Staffan Westerlund menar att man gör undantag även här i de fall stoppregeln är aktuell. Om den objektiva nivån för vad som är ekonomiskt möjlig inte är tillräcklig för att undvika olägenheter av väsentlig betydelse och det aktuella företaget har ovanligt god ekonomi kan man istället lägga sig på en subjektiv nivå. Detta innebär att man kräver mer av välbärgade företag än av genomsnittsföretag istället för att tillämpa stoppregeln för att undvika olägenheter av väsentlig betydelse.<sup>104</sup> I propositionen däremot skriver man att om åtgärderna medför orimliga kostnader skall verksamheten inte vara tillåten. Vi menar att detta borde vara upp till verksamhetsutövaren att avgöra om dennes enskilda ekonomi klarar mer än vad ett snittföretag gör. Om denne väljer att lägga ner mer pengar än vad ett snittföretag skulle klara blir ju konsekvensen att stoppregeln inte behöver tillämpas. Regeringen verkar dock mena att man ändå inte skall tillåta verksamheten.

#### 4.4.5 Miljömässigt motiverat

Om verksamhetsutövaren anser att den nivå man kommer fram till genom att fastställa vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt är orimlig har denne bevisbördan för orimligheten. Man skall inte behöva lägga enorma summor på åtgärder som bara medför marginell miljönytta utan de kostnader man lägger ner skall vara miljömässigt motiverade. Det är alltså en avvägning mellan nyttan med de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått och kostnaden för dem som skall ske.

---

<sup>102</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216

<sup>103</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216

<sup>104</sup> Westerlund 1999 s. 411f

Propositionen innehåller flera skrivningar som ger ledning om hur skälighetsavvägningen skall göras. Det anges att utgångspunkten för avvägningen är risken för skada eller olägenhet och en sådan skadas eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse. Avgörande för vad som skall anses vara miljönytta är också miljöbalkens syfte att främja en hållbar utveckling och de av riksdagen fastslagna miljömålen som tjänar som vägledning för vad denna målsättning innebär. Man har beslutat om 15 generella miljömål, bland annat frisk luft, grundvatten av god kvalitet, levande sjöar och vattendrag, levande skogar och storslagen fjällmiljö och det är dessa mål man skall ha för ögonen när man avgör vad som är till nytta för miljön.<sup>105</sup> Styrande för vad som skall anses vara en skälig nivå är också t.ex. olägenhetens karaktär, såsom dess farlighet och omfattning, graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos den som utsätts för störningen.<sup>106</sup> I propositionen hänvisar regeringen bland annat till miljöskyddslagens 5 § där det talas om att skälighetsavvägningen skall göras med hänsyn till enskilda och allmänna intressen. I och med miljöbalken anger man istället miljöbalkens mål som den grundläggande måttstocken för skälighetsavvägningen.<sup>107</sup> Samhällsnyttan med en verksamhet spelar ingen roll vid skälighetsavvägningen. Man kan aldrig anföra skäl som till exempel ortens sysselsättningsproblem eller kommunalpolitiska önsknings för att sänka nivån för vad som är skäligt att kräva av en nyanläggning under den nivå som anses branschekonomiskt möjlig. Däremot skulle nyttan med en verksamhet kunna hindra att stoppregeln i MB 2:9 träder in, nämligen om nyttan med verksamheten är större än faran med den.<sup>108</sup>

Man kan inte använda sig utav MB 2:7 för att justera TEM-nivån uppåt utan endast för att mildra kravet på TEM.<sup>109</sup> Detta har behandlats ingående av universitetslektor Lena Gipperth och professor Gabriel Michanek i en rapport om miljö kvalitetsnormer. Argumenten för detta grundas bland annat på lagtextens ordalydelse. I MB 2:7 står det att kraven på hänsyn enligt MB 2-6 §§ *endast* gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid en sådan skrivning kan man knappast anse att det skulle vara möjligt att ställa högre krav än vad som redan ställs. Det står alltså att kravet på ”bästa möjliga teknik” inte gäller om resultatet kan anses orimligt. Det står inte att kravet skall sättas högre om det skulle vara rimligt med tanke på miljökonsekvenserna.

---

<sup>105</sup> Proposition 1997/98:145, kap. 4

<sup>106</sup> Proposition 1997/98:45 Del 2-3 s. 24

<sup>107</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 231f

<sup>108</sup> Westerlund 1999 s. 369ff och s. 423

I MB 2:7 stycket två står det att avvägningen enligt första stycket inte får medföra att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Detta kan tolkas som att man skulle kunna höja kravet utöver ”bästa möjliga teknik” om en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. Så har också skett i enlighet med ett propositionsuttalande där man säger att det kan bli aktuellt att ”minska tillåten produktionsmängd så att utsläppen minskar tillräckligt för att uppfylla normen”.<sup>110</sup> I miljöbalkskommentaren menar man att denna tolkning har stöd av lagtexten. Gipperth och Michanek har alltså en annan uppfattning och menar att denna tolkning strider emot lagtextens ordalydelse.<sup>111</sup> Vi håller med om detta och dessutom finns det olika gränser för hur mycket man kan justera MM-nivån nedåt. Man kan aldrig justera kraven nedåt så mycket att en miljö kvalitetsnorm åsidosätts och det är detta som står i MB 2:7 andra stycket. Dessutom är den rådande uppfattningen att man aldrig kan justera kraven nedåt så mycket att målen i MB 1:1 inte uppfylls.<sup>112</sup> Slutsatsen blir att det är den högsta av dessa två som avgör hur mycket man kan sänka kravnivån vid rimlighetsbedömningen.

När nivån för vad som är miljömässigt motiverat ligger under vad som är ekonomiskt möjligt blir det ett ekonomiskt utrymme kvar. Detta skall utnyttjas för andra miljömässigt motiverade åtgärder enligt professor Staffan Westerlund.<sup>113</sup> Hela utrymmet mellan vad som utgör TEM-nivån och MM-nivån behöver dock inte fyllas, det skulle ju innebära att innovationsbonusen helt förlorade sin betydelse, men de ytterligare åtgärder som är miljömässigt motiverade skall vidtas. Detta är rimligt för att minska problem med konkurrensneutralitet mellan företag som ligger i olika känsliga miljöer. Om det är miljömässigt motiverat att kräva bullerbegränsningar av ett företag som ligger i ett bostadsområde, men inte av ett som ligger i ett redan bullrigt industriområde så får ju företaget i industriområdet konkurrensfördel eftersom de behöver lägga ner mindre pengar på bullerbegränsning. Det blir då utrymme kvar för att vidta andra, miljömässigt motiverade, åtgärder. Problemet med snedvridning av konkurrensen minskas med Westerlunds synsätt.

---

<sup>109</sup> Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubensson och Rolf Strömberg, *Miljöbalken – En kommentar Del 1*, 2000 s. 2.29 (refereras till MB-komentaren)

<sup>110</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 263 och MB 24:5

<sup>111</sup> Gipperth och Michanek s. 23

<sup>112</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 232

#### 4.4.6 I vilket lagrum finns EM-nivån och vilken roll spelar det?

Professor Staffan Westerlund lägger in både den tekniska och ekonomiska aspekten av begreppet ”bästa möjliga teknik” i MB 2:3 och håller därmed isär den tekniska och ekonomiska ambitionsnivån ifrån skälighetsavvägningen i MB 2:7.<sup>114</sup> Detta är dock inte den allena rådande uppfattningen. Uttalanden i propositionen har ansetts mycket motsägelsefulla och i kommentaren till miljöbalken pekar man på denna motsägelse och menar att lagtexten ger stöd åt tolkningen att den ekonomiska bedömningen skall göras enligt MB 2:7.<sup>115</sup> I en promemoria från Naturvårdsverket skriver man med viss självklarhet att ekonomiska och miljömässiga avvägningar får ske med tillämpning av skälighetsregeln i MB 2:7.<sup>116</sup> Vi tycker dock inte att propositionen innehåller någon motsägelse i denna fråga och skulle det ändå göra det kan vi bara se att detta skulle ha betydelse i ett fall.

I propositionen till MB 2:3 står det att tekniken skall vara industriellt möjlig att använda i branschen i fråga, både ur teknisk och ekonomisk synvinkel. Några sidor längre fram, som behandlar MB 2:7, skriver man om rimligheten av kostnader för miljöskyddande åtgärder i jämförelse med nyttan med dem, vilket ju handlar om skälighetsavvägningen.<sup>117</sup> I en annan del av motiven till MB 2:3 skriver man att den ekonomiska och tekniska bedömningen skall göras utifrån branschförhållanden och att skälighetsbedömningen enligt MB 2:7 är en annan sak. Läser man en bit längre fram under skälen till MB 2:7 skriver man dock också om den branschmässiga ekonomiska ambitionsnivån och vi antar att det är på sid. 232 som förvirringen uppstått. Om vi läser motiven i denna del syftar man dock tillbaka på MB 2:3 och man skriver att ”den teknik som krävs måste vara både från teknisk och ekonomisk synpunkt möjlig att använda inom branschen ifråga.”<sup>118</sup> Därefter hänvisar man till det stycke som handlar om MB 2:3. I kommentaren till miljöbalken skriver man att även lagtexten ger stöd åt tolkningen att även EM-nivån skall avgöras enligt MB 2:7.<sup>119</sup> Vi kan inte hålla med om detta eftersom MB 2:7 enbart handlar om en rimlighetsjämförelse mellan kostnader och nytta, det vill säga MM-nivån.

---

<sup>113</sup> Westerlund 1999 s. 417

<sup>114</sup> Westerlund 1999 s. 398

<sup>115</sup> MB-kommentaren s. 2.16

<sup>116</sup> Naturvårdsverket, Diskussions-PM 2001-06-27

<sup>117</sup> Proposition 1997/98:45 Del 2-3 s. 17 och 24

<sup>118</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 232

<sup>119</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216 och 232

Det fall där detta kan ha betydelse är om en miljö kvalitetsnorm överskrids och andra stycket i MB 2:7 därmed aktualiseras. I övriga fall ser vi ingen skillnad vilket vi vill belysa med följande exempel: Antag att TM-nivån är högre än EM-nivån för en viss verksamhet. Skulle det då spela någon roll i vilket lagrum EM-bedömningen görs? Det är ju ändå den lägsta av nivåerna som avgör vad som krävs av verksamhetsutövaren. Att man genom att använda MB 2:7 endast kan sänka nivån i MB 2:3 anser vi därmed inte spelar någon roll. Skulle det tvärtom vara så att EM-nivån är högre än TM-nivån blir det ju TM-nivån som avgör och man får ändå inte göra någon höjning över TM-nivån med hjälp av MB 2:7. Skulle det vara så att en miljö kvalitetsnorm överskrids och MB 2:7 skulle anses innefatta även EM-avvägningen så kan strängare krav ställas än om denna avvägning gjorts enligt MB 2:3. I detta fall är man ju fri att ställa högre ekonomiska krav enligt MB 2:7 istället för att vara bunden till att bara kunna sänka kraven enligt detta lagrum.

Om man däremot menar att det inte finns någon EM-nivå av det slag som vi beskrivit under avsnitt 4.4.4, vare sig i MB 2:3 eller 2:7 får naturligtvis detta stor betydelse. Då skulle ju all ekonomisk bedömning ske utifrån vad som är rimligt och inte vad som är möjligt. Vi anser dock att EM-nivån med lätthet kan tolkas in i MB 2:3 eftersom ordet ”möjligt” mycket väl kan innehålla en ekonomisk aspekt och eftersom förarbetena, enligt resonemanget ovan, är mycket tydliga på denna punkt.

#### 4.4.7 Befintliga verksamheter, speciella hänsyn

Denna kategori av verksamheter skall endast behandlas översiktligt. Anledningen till att speciella hänsyn måste tas är att det som regel är betydligt dyrare att införa en viss utrustning i en anläggning som inte är byggd för denna från början än vid nybyggnation då man kan anpassa byggnaden efter den utrustning som krävs. Med befintliga verksamheter avses verksamheter som redan är i drift då en tillåtighetsbedömning sker. Viktigt att påpeka i sammanhanget är att en befintlig verksamhet som utökas i betydande omfattning kan ses som en ny verksamhet. Något retroaktivitetsproblem kan inte anses föreligga då miljöbalken, liksom den tidigare miljöskyddslagen, är tillämplig på utövande av verksamhet och inte på startande av verksamhet.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> MSL 1§ och MB 2:1

I propositionen till miljöbalken berörs de befintliga verksamheterna endast mycket kort. Man skriver att det ibland kan krävas ”en viss övergångstid” för att befintliga anläggningar skall kunna införa en utrustning som motsvarar ”bästa möjliga teknik”.<sup>121</sup> I övergångsreglerna till miljöskyddslagen angavs att hänsynsreglerna inte skulle gälla fullt ut för verksamheter som startats före lagens ikraftträdande utan att anstånd kunde medges.<sup>122</sup> I propositionen till miljöskyddslagen skrev man att vid bedömningen av vad som kan krävas i form av försiktighetsmått bör hänsyn tas till bland annat anläggningens ålder.<sup>123</sup> Koncessionsnämnden har utifrån detta skapat praxis för hur befintliga verksamheter skall bedömas. Så länge verksamheten inte medför olägenhet av väsentlig betydelse får den drivas vidare, vilket handlar om stoppregelsproblematik. Koncessionsnämnden har också, i vad som är bedömningen av vad som är ekonomiskt möjligt, gått ifrån den objektiva EM-nivån (vad ett genomsnittligt företag i branschen klarar av) ner till den subjektiva EM-nivån (vad det enskilda företaget klarar av) för verksamheter som bedrevs redan före miljöskyddslagens tillkomst. Oftast var det då fråga om att det också fanns ett allmänt intresse av att verksamheten kunde fortsätta. Praxis är dock inte entydig på detta område.<sup>124</sup>

Det är att de tekniska och ekonomiska aspekterna som är speciella för befintlig verksamhet som skall beaktas. Samma grundregel gäller för befintliga verksamheter som för nya. "Bästa möjliga teknik" skall användas. När man avgör vad som är ekonomiskt möjligt blir det dock branschsnittet för befintliga verksamheter som blir avgörande. Befintliga verksamheter och nya verksamheter blir alltså två olika kategorier när den objektiva EM-nivån skall fastställas. Professor Staffan Westerlund menar att detta gällde under miljöskyddslagen och att det också ”torde” vara inbyggt i miljöbalken. Detta påverkar givetvis också bedömningen av vad som är miljömässigt motiverat. Om man i en ny anläggning lyckas få bort 10 ton av ämnet xx till en kostnad av 100 000 medan man för samma pris bara får bort 9 ton kan det knappast anses miljömässigt motiverat att kanske lägga ytterligare 30 000 för att få bort ett sista ton av ämnet xx. Nästa aspekt som är avgörande är om verksamhetsutövaren följt tillåtlighetsreglerna före tillåtlighetsbedömningen görs. Har denne gjort det får han/hon det ekonomiska skydd som ligger i att befintlig verksamhet bedöms som en egen bransch. Har han/hon inte gjort det bedöms man som en verksamhet vilken som helst. Det som just beskrivits är praxis från

---

<sup>121</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216

<sup>122</sup> MSL övergångsbestämmelser punkt 5

<sup>123</sup> Proposition 1969:28 s. 115

<sup>124</sup> Westerlund 1999 s. 412f



miljöskyddslagens tid men är enligt professor Staffan Westerlund direkt överförbart på miljöbalkens regler.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Westerlund 1999 s. 433ff



## 5. Har Sverige fullgjort sina skyldigheter?

Vi kommer att göra denna analys ur två perspektiv. Dels kommer vi att diskutera huruvida Sverige fullgjort sina skyldigheter rent formellt och dels kommer vi att analysera om det kan vara så att den svenska rättstillämpningen ändå följer EG-rätten i praktiken. För att kunna besvara den första frågan och avgöra om Sverige implementerat begreppet "bästa tillgängliga teknik" på ett korrekt sätt vill vi helt kort redogöra några allmänna EG-rättsliga regler. Innan vi går in på analysen kommer vi också att redogöra för de synpunkter EU-kommissionen haft på den svenska implementeringen av IPPC-direktivet.

### 5.1 EG-rätt: Direktiv och dess implementering

När Sverige gick med i EU antog riksdagen anslutningslagen, i enlighet med anslutningsfördraget. Denna lag stadgar att Sverige är skyldigt att följa alla fördrag och EG-rättsakter både de som antagits innan Sveriges inträde i unionen och de som kommer att antas.<sup>126</sup> Det finns tre slag av rättsakter nämligen förordningar, direktiv och beslut. Förordningar är bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat medan beslut är bindande endast för dem de riktar sig till. Direktiv riktar sig till medlemsstaterna, inte till medborgarna, och är bindande med avseende på det resultat som skall uppnås med direktivet. De nationella myndigheterna är fria att avgöra i vilken form och på vilket sätt direktiven skall genomföras.<sup>127</sup> Direktiv skall alltså inkorporeras i nationell lagstiftning, implementeras, och därmed gälla som nationell lag. I flera fall har dock EG-domstolen fastslagit att direktiv kan ha så kallad direkt effekt. Detta aktualiseras först om en enskild vill hävda att denne berövats rättigheter genom att implementering av direktivet inte skett på ett korrekt sätt. Den här uppsatsen rör dock i denna del lagstiftarens perspektiv och hur denne skall handla för att fullgöra sina skyldigheter gentemot EU. Därför kommer vi inte att ta upp problematiken kring direktivs direkta effekt annat än helt kort i avsnitt 6.3.

---

<sup>126</sup> SFS 1994:1500 med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska Unionen, 2 §

När man inom EG avgör vilken typ av rättsakt man skall välja skall man ta hänsyn till subsidiaritetsprincipen som innebär att man skall välja den minst ingripande formen. Enligt samma lagrum skall legalitetsprincipen gälla, det vill säga EG kan inte stifta lag om EG inte har tilldelats denna kompetens av medlemsstaterna.<sup>127</sup> På miljöområdet finns sådan kompetens på två ställen i EG-fördraget, dels i artikel 95 och dels i artikel 175. Om en rättsakt baseras på artikel 95 EG, som ett harmoniseringsdirektiv, får medlemsstaterna som huvudregel varken ha strängare eller mildare lagstiftning, men om rättsakten baseras på artikel 175 EG, som ett minimidirektiv, finns det inget som hindrar att medlemsstaterna går längre och inför strängare miljöskydd.<sup>128</sup> IPPC-direktivet grundar sig på artikel 175 EG och strängare lagstiftning är därmed tillåten.<sup>129</sup>

Kommissionen är den institution inom EU som har att övervaka att medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter.<sup>130</sup> Om kommissionen anser att en medlemsstat brutit i denna skyldighet skall denna avge ett så kallat motiverat yttrande där man anger på vilka punkter man anser att medlemsstaten brutit. Medlemsstaten får därvid möjlighet att inkomma med synpunkter.<sup>131</sup> Det är detta som skett vad gäller Sveriges implementering av IPPC-direktivet.<sup>132</sup> Om kommissionen och medlemsstaten inte kan komma överens om hur medlemsstaten skall fullgöra sina skyldigheter får kommissionen hänskjuta fallet till EG-domstolen.<sup>133</sup> Så långt har man dock inte kommit för Sveriges del i detta fall.

## 5.2 EU-kommissionens synpunkter och Sveriges svar

Kommissionen anser att Sverige inte definierat begreppet "bästa möjliga teknik" tillräckligt. Man får inte utelämna vissa moment av en definition. Då IPPC-direktivet grundas på artikel 175 EG-fördraget får man i och för sig enligt artikel 176 EG ha strängare krav men sådana skall i så fall anmälas till kommissionen.<sup>134</sup> I Sveriges svar på den formella underrättelsen från kommissionen diskuteras huruvida ordet "möjliga" är mera långtgående än ordet "tillgängliga". Då man kommer fram till att så är fallet anser man sig ha uppfyllt direktivets

---

<sup>127</sup> EG-fördraget (förkortas EG) artikel 249

<sup>128</sup> Artikel 5 EG

<sup>129</sup> Art. 95.4 EG och 176 EG

<sup>130</sup> IPPC-direktivet, inledningen till preambeltexten

<sup>131</sup> Artikel 211 EG

<sup>132</sup> Artikel 226 EG

<sup>133</sup> Formell underrättelse till Sverige från EU-kommissionen, SG (2001) D/290907, ärendenr 2001/2130 och Sveriges svar EUM2001/1885/R.

<sup>134</sup> Artikel 226 EG

krav. Man anser att en kombination av ”bästa möjliga teknik” i MB 2:3 och skälighetsavvägningen i MB 2:7 ger vad IPPC-direktivet benämner ”bästa tillgängliga teknik” och detta skall även gälla fortsättningsvis. Man anser heller inte att det finns risk för att det svenska begreppet skulle kunna tillämpas i strid med direktivet och därmed ser man ingen anledning att föra in en definition i den svenska lagstiftningen.<sup>136</sup>

### 5.3 Har Sverige fullgjort sina formella skyldigheter?

Den första frågan är alltså om Sverige uppfyllt de krav som EG ställer vid implementering av direktiv. Artikel 10 i EG-fördraget säger att medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att fullgöra sina åligganden enligt fördraget. Här ingår naturligtvis att implementera direktiv korrekt. Medlemsstaterna behöver inte implementera direktiv ord för ord utan har en viss diskretion över på vilket sätt man ska genomföra direktiv i nationell lagstiftning.<sup>137</sup> Anledningen till detta är att medlemsstaterna är de som bäst avgör hur man på bästa sätt anpassar ett direktiv till nationell lagstiftning. Det kan dock påpekas att det kan vara svårt att implementera en definition korrekt utan att göra det ord för ord.<sup>138</sup> När det handlar om rättigheter och skyldigheter för enskilda, nedlagda i ett direktiv, är det dock viktigt att de nationella reglerna är klara och tydliga. Detta för att säkerställa att enskilda kan förlita sig på nationell lagstiftning och på så vis slippa att aktualisera ett direktivs direkta effekt.

Det första kriteriet som skall vara uppfyllt för att implementeringen skall anses korrekt gjord är att de nya nationella reglerna är rättsligt bindande. Detta fastslogs av EG-domstolen i ett rättsfall från 1981 där Nederländerna endast implementerat ett direktiv genom riktlinjer till de ansvariga myndigheterna. Då dessa inte är bindande ansåg EG-domstolen att Nederländerna inte fullgjort sina åtaganden.<sup>139</sup> För Sveriges del innebär detta att direktiv bör genomföras i lagar och förordningar eftersom dessa är de rättsligt bindande instrument som Sverige har att tillgå. Det är däremot inte godtagbart att använda sig av till exempel allmänna råd vid införandet av direktiv. Sverige har en tradition av lagtolkning där förarbeten, rättsfall och doktrin spelar en viktig roll i den svenska rättstillämpningen. Dessa rättskällor är dock inte

---

<sup>135</sup> Formell underrättelse, SG (2001) D/290907, ärendenr 2001/2130, punkterna 16-18

<sup>136</sup> EUM2001/1885/R s. 2ff

<sup>137</sup> C-339/87 Kommissionen mot Nederländerna [1990]

<sup>138</sup> Jan H. Jans, *European Environmental Law*, 2000 s. 152

<sup>139</sup> C-96/81 Kommissionen mot Nederländerna [1982]

rättsligt bindande och det är därför inte tillräckligt att implementera direktiv genom till exempel propositionsuttalanden.

IPPC-direktivet innehåller en utförlig definition av hur "bästa tillgängliga teknik" skall tolkas. I den svenska lagstiftningen saknas definition helt i lagtexten. Att det finns omfattande uttalande i förarbeten och även en del praxis, som enligt svensk lagtolkningstradition som ger tillämparen vägledning för hur begreppet "bästa möjliga teknik" skall tolkas, är inte tillräckligt. Sverige har alltså, liksom Storbritannien inte implementerat IPPC-direktivet korrekt när man utelämnat definitionen.

Precis som EU-kommissionen påpekar i sin formella underrättelse till Sverige, anser vi alltså att Sverige inte fullgjort sina förpliktelser då man utelämnat en definition av "bästa möjliga teknik" i lagtexten. Sverige försvarar sig med att hävda ordet "möjliga" är ett vidare begrepp än ordet "tillgängliga". Den svenska regeringen menar att detta är ett korrekt förfaringsätt eftersom medlemsstaterna får tillämpa striktare kriterier enligt artikel 176 EG-fördraget. Vi anser att en jämförelse mellan ord är irrelevant eftersom det inte heller existerar någon definition av "bästa möjliga teknik". Hade en rättsligt bindande definition funnits som överensstämmer med direktivets hade ordvalet i sig helt saknat betydelse. När det nu inte finns en definition är svaret på den första frågan att Sverige inte har gjort vad som krävs enligt EG-rätten.

#### **5.4 Har Sverige fullgjort sina skyldigheter i praktiken?**

Så till den andra frågan. Vi har alltså kommit fram till att Sverige inte gjort vad som krävs för att implementera "bästa tillgängliga teknik" rent formellt. Vi ställer oss nu frågan om det ändå är så att den svenska rättstillämpningen i praktiken faktiskt tillämpar "bästa möjliga teknik" så att det stämmer överens eller till och med går längre. I propositionen till miljöbalken anser man att direktivet är genomfört genom miljöbalken och dess förordningar.<sup>140</sup> Man anser att Sverige redan före balkens ikraftträdande hade en striktare tillämpning av teknikkravet och man anser vidare att även MB innebär strängare krav än IPPC-direktivet.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 avsnitt 4.14.2

<sup>141</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 218

Angående tillämpningsområdet kan man genast konstatera är att begreppet i miljöbalken gäller för samtliga verksamheter som bedrivs yrkesmässigt oavsett storlek. IPPC-direktivets tillämpningsområde är dock betydligt snävare då man endast kräver att "bästa tillgängliga teknik" skall tillämpas vid de verksamheter som anges i bilaga I till direktivet och som är av en viss storlek eller omfattning. I detta avseende har alltså Sverige gått längre än vad direktivet föreskriver. Här kan också noteras att begreppet BATNEEC i Storbritannien omfattar detta vidare tillämpningsområde.

Vi kommer att behandla kriterierna i definitionen av "bästa tillgängliga teknik" ett efter ett och undersöka huruvida någon motsvarighet finns i svensk rättstillämning. I första hand kommer vi att jämföra direktivet med lagrum i andra kapitlet miljöbalken och dess förarbeten. Är det då möjligt att jämföra tillåtlighetsregler med en definition av ett begrepp såsom "bästa tillgängliga teknik"? Ja, eftersom det svenska begreppet är utgångspunkten för vad som krävs av den som bedriver en yrkesmässig verksamhet, skall en samlad bedömning göras av samtliga miljöskyddande åtgärder. Detta innefattar såväl teknikval som hushållning med naturresurser, produktval och kretsloppstänkande. Det är den miljömässigt bästa kombinationen av de krav som ställs i andra kapitlet miljöbalken som skall väljas. Innebörden av detta är att paragraferna i kapitlet inte gäller isolerade från varandra utan måste ses i sitt sammanhang, där kravet på "bästa möjliga teknik" är utgångspunkten. Det är precis på detta sätt som definitionen av "bästa tillgängliga teknik" fungerar i IPPC-direktivet. Direktivet är inte uppbyggt enbart med flera skilda kravregler utan dessa är istället delvis inbakade i kravet på användande av "bästa tillgängliga teknik" genom definitionen av begreppet. Först granskar vi artikel 2.11, därefter bilaga IV och sedan artikel 10 av IPPC-direktivet.

#### 5.4.1 Artikel 2.11 IPPC-direktivet

Artikel 2.11 finns citerad under avsnitt 2.3.1 och innan ni läser vidare rekommenderar vi att ni går tillbaka och läser denna.

##### *5.4.1.1 "Bästa tillgängliga teknik"*

Den första delen av artikeln beskriver i allmänna ordalag vad som är "bästa tillgängliga teknik". "Bästa tillgängliga teknik" skall ligga till grund för utsläppsgränsvärden som skall anges i tillstånd. Varken enligt direktivet eller enligt miljöbalken anger man vilken teknik

verksamhetsutövaren skall använda sig av. Såsom vi har beskrivit i avsnitt 4.4.2 är kravnivån istället principstyrd. Enligt både miljöbalken och IPPC-direktivet utgör de olika begreppen grunden för vilken miljöpåverkan som kan tålas och inte vilken teknik som i praktiken skall användas.

Det syfte som anges med begreppet "bästa tillgängliga teknik" är att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och dess påverkan på miljön som helhet. Syftet i MB 2:3 är att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det är också i detta syfte som de som bedriver yrkesmässig verksamhet är ålagda att använda sig av "bästa möjliga teknik". I propositionen till miljöbalken anger man att det är av största vikt att var och en vidtar åtgärder för att minska miljöpåverkan.<sup>142</sup> IPPC-direktivet syftar också till att minska skador på miljön genom vidtagandet av skyddsåtgärder. Målen i miljöbalken och IPPC-direktivet är uppställda på ett sådant sätt att en hög skyddsnivå för miljön som helhet skall uppnås. Genom att målen med de båda regelverken stämmer överens omfattas denna del av direktivets definition av reglerna i miljöbalken.

#### *5.4.1.2 Teknik*

I direktivet definieras begreppet ord för ord. Med teknik menar man både använd teknik och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas. Detta anges inte alls i den svenska lagtexten men i propositionen finns uttalanden med samma innehåll som direktivets beskrivning av "teknik".<sup>143</sup> Utöver detta står det att man med teknik även avser utbildning och arbetsledning och därigenom tycker vi att det svenska begreppet är vidare än det som finns i direktivet.

#### *5.4.1.3 Tillgängliga*

I ordet tillgänglig hittar vi motsvarigheten till vad vi med professor Staffan Westerlunds begreppsmodell i Sverige kallar tekniskt och ekonomiskt möjligt. Vi börjar med tekniskt möjligt. Direktivet anger att teknik skall vara väl utvecklad så att man kan använda den inom den berörda branschen. Jämför detta med det svenska uttalandet i propositionen att det skall

---

<sup>142</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216

<sup>143</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216



röra om beprövad teknik och inte teknik som befinner sig på experimentstadiet. Precis som i direktivet skriver man i den svenska propositionen att det inte spelar någon roll var i världen denna bästa teknik finns. Båda regelverken innehåller alltså samma inbyggda finess, nämligen den att i takt med att tekniken utvecklas så höjs också kraven på verksamhetsutövarna. Vi tycker att Sverige har ett sätt att tillämpa "bästa möjliga teknik" som stämmer väl överens med direktivets definition av "bästa tillgängliga teknik" i denna del.

Den andra aspekten av ordet tillgänglig är den som professor Staffan Westerlund kallar ekonomiskt möjligt. I IPPC-direktivet innebär den ekonomiska aspekten av ordet tillgänglig att tekniken skall vara ekonomiskt genomförbar. Det som avgör vad som är ekonomiskt genomförbart är vad den aktuella industribranschen har råd med. Detta stämmer alltså väl överens med den ekonomiska ambitionsnivån i den svenska lagstiftningen.

Något som inte framgår av direktivet är hur en industribransch skall avgränsas geografiskt. I den svenska lagstiftningen räknar man ut vad ett genomsnittligt företag i branschen i Sverige kan klara av. Detta kan knappast vara ett brott emot direktivet eftersom det där inte framgår hur avgränsningen skall göras. Om samma slags verksamheter i hela unionen skall ses som en bransch kan det naturligtvis bli stor skillnad jämfört med om samma slags verksamheter inom varje medlemsstat utgör sin egen bransch. Vid det första alternativet blir kravnivån mer jämn i hela unionen medan stora skillnader kan uppkomma mellan kraven som ställs i olika länder vid det andra alternativet. Detta skulle givetvis påverka konkurrensneutraliteten och därmed miljön.

När man fastställer vad som är "bästa tillgängliga teknik" skall man enligt IPPC-direktivet beakta kostnader och nytta med den teknik man väljer. Det är alltså en skälighetsavvägning liknande den som finns i MB 2:7. I båda regelverken skall man göra en avvägning mellan marginalkostnad och marginalnytta. Det finns stöd för detta i ordalydelsen i MB 2:7 och uttalanden i propositionen förstärker denna tolkning.<sup>144</sup>

Det sista momentet i definitionen av ordet tillgänglig är att den berörda verksamhetsutövaren kan få tillgång till tekniken på rimliga villkor. Även detta omfattas av MB 2:7. Kraven i MB 2:2-6 gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Detta är också den

---

<sup>144</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 232

uppfattning som anges i Sveriges svar på den formella underrättelsen från EU-kommissionen.<sup>145</sup>

Professor G. Winter delar upp den ekonomiska aspekten av ordet tillgänglig i två delar. Dels ”affordability”, vad ett branschtypiskt företag har råd med, och dels ”proportionality”, en variant av proportionalitetsprincipen. Dessa två termer kan jämföras med professor Staffan Westerlunds begrepp ekonomiskt möjligt och miljömässigt motiverat som vi behandlat ovan. Såvitt angår ”affordability” menar Winter att en teknik inte är tillgänglig om ett branschtypiskt företag inte har råd med den och på samma sätt menar ju Westerlund att taket för den ekonomiska ambitionsnivån är vad ett dylikt företag har råd med. Vad gäller ”proportionality” menar Winter vidare att en teknik inte är tillgänglig om marginalkostnaden överstiger marginalnyttan vilket är precis på det sätt Westerlund beskriver det han kallar miljömässigt motiverat.<sup>146</sup> Vi menar att Winters resonemang ger stöd åt att den svenska tillämpningen av ”bästa möjliga teknik” omfattar definitionen av ”tillgängliga” i direktivets definition av ”bästa tillgängliga teknik”. Vi håller alltså med om det som står i Sveriges svar på EU-kommissionens formella underrättelse att ordet ”möjliga” inte är mindre långtgående än ordet ”tillgängliga”. Däremot tycker vi inte att det framgår av ordet ”möjliga” i sig men i den praktiska tillämpningen uppfyller Sverige direktivet i denna del. Detta kan jämföras med Tysklands ”Stand der Technik” som inte innehåller avvägningen ”affordability”.

#### 5.4.1.4 Bästa

I IPPC-direktivet definieras ”bästa” som den teknik som är den mest effektiva för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. Ordet ”bästa” definieras inte i miljöbalken, men syftet med försiktighetsregeln, som finns uttryckt i samma lagrum som ”bästa möjliga teknik”, skall tillämpas för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. När man sedan kräver att de som bedriver yrkesmässig verksamhet skall använda sig av ”bästa möjliga teknik” anger man att samma syfte gäller för detta krav. I propositionen skriver man att resultatet för miljön i stort bör ingå i bedömningen av vad som utgör ”bästa möjliga teknik”.<sup>147</sup> Detta konstaterar man också mycket riktigt i Sveriges svar på den formella underrättelsen från EU-kommissionen.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> EUM2001/1885/R s. 3

<sup>146</sup> G. Winter, s. 69

<sup>147</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216

<sup>148</sup> EUM2001/1885/R s. 3

## 5.4.2 Bilaga IV IPPC-direktivet

Artikel 2.11 IPPC-direktivet hänvisar sedan till bilaga IV (som återfinns i bilaga 4 till denna uppsats) där man anger ytterligare aspekter att ta hänsyn till när man fastställer vad som är "bästa tillgängliga teknik". I inledningen till bilagan anger författaren än en gång att nyttan och kostnaderna skall beaktas. Vidare tar man här upp försiktighetsregeln och principen om förebyggande åtgärder som vägledande för tolkningen av "bästa tillgängliga teknik". Den svenska lagstiftningen innehåller dessa aspekter. I MB 2:3 finns försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder.

Bilaga IV IPPC-direktivet skall beaktas både generellt och i enskilda fall när man fastställer vad som är "bästa tillgängliga teknik". Den generella avvägningen sker på sektor- eller branschnivå och med den fastställer man vilken teknik som är den bästa för den aktuella branschen. Vägledning för att fastställa denna generella "bästa tillgängliga teknik" får man genom att läsa BREF-dokument (BAT Reference Documents) som publiceras av EU-kommissionen (se avsnitt 5.4.2.11). Enligt Naturvårdsverket<sup>149</sup> skulle detta motsvara "bästa möjliga teknik" i MB 2:3. Den individuella avvägningen sker på anläggningsspecifik nivå. Detta innebär att de överväganden som finns i bilaga IV IPPC-direktivet också skall göras med beaktande av de specifika omständigheter som råder för anläggningen ifråga. Efter att denna avvägning är gjord har man kommit fram till vad som är "bästa tillgängliga teknik" i det enskilda fallet, det vill säga resultatet av både den generella och individuella avvägningen. Naturvårdsverket menar att detta resultat är detsamma som man kommer fram till efter skälighetsbedömningen i MB 2:7. Detta är också vad man säger i propositionen.<sup>150</sup> Därefter följer en tolv punkter lång lista med överväganden som skall göras. Vi behandlar punkterna en efter en.

### 5.4.2.1 Punkt 1: Användning av avfallssnål teknik

I miljöbalken återfinns kretsloppsprincipen i MB 2:5. I samma lagrum står också att förnybara energikällor skall användas. Innebörden av detta är att minsta möjliga avfall skall eftersträvas, och vi kan inte se någon betydande skillnad. Att det saknas en koppling mellan detta lagrum och "bästa möjliga teknik" i lagtexten spelar ingen roll i praktiken eftersom det är på detta sätt

---

<sup>149</sup> Naturvårdsverket, Diskussions-PM 2001-06-27

<sup>150</sup> Proposition 1997/98:45 Del 2 s. 17

det tillämpas i svensk rättstillämpning. Däremot får det betydelse för huruvida Sverige uppfyllt sina formella förpliktelser gentemot EU. Denna synpunkt gäller även när vi anser att Sverige, genom övriga hänsynsregler som vi behandlar i det följande, uppfyller direktivets krav i praktiken. Se avsnitt 6.1

#### *5.4.2.2 Punkt 2: Användning av ämnen som är mindre farliga*

Det är ett generellt krav i miljöbalken att man skall undvika de kemiska produkter eller biokemiska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Detta är den så kallade produktvalsprincipen i MB 2:6. Eftersom detta gäller redan när man kan *befara* att produkterna medför risker menar vi att man i svensk lagstiftning ställer högre krav än vad man gör i IPPC-direktivet.

#### *5.4.2.3 Punkt 3: Främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen och, i förekommande fall, av avfall*

I Sverige är det ett krav att alla som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd skall utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Detta enligt den så kallade kretsloppsprincipen i MB 2:5. Här uppfyller Sverige kraven i direktivet.

#### *5.4.2.4 Punkt 4: Jämförbara processer, utrustning eller driftsätt som med framgång har provats ut i industriell skala*

Detta ligger redan implicit i begreppet "bästa tillgängliga teknik". Om man inte jämför processer, utrustning och driftsätt kan man ju inte avgöra om tekniken i fråga är den bästa tillgängliga. Detsamma gäller givetvis för det svenska begreppet. Att tekniken i fråga skall ha provats ut i industriell skala står inte i miljöbalken men i propositionen anger man tydligt att teknik som förekommer endast på experimentstadiet inte omfattas.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Proposition 1997/98:45 Del 1 s. 216

#### *5.4.2.5 Punkt 5: Tekniska framsteg och utvecklingen av vetenskapliga kunskaper*

I miljöbalken finns en regel som kräver att man som verksamhetsutövare har kunskap om vilka miljökonsekvenser ens verksamhet medför och hur dessa kan minimeras.<sup>152</sup> Punkten 5 här är dock inte riktigt samma sak utan verkar mera handla om att stimulera nytänkande avseende teknisk utveckling. En dylik funktion fyller det som professor Staffan Westerlund kallar ”innovationsbonus”. Man kräver ju inte att en viss teknik skall användas utan bara att samma grad av miljöskydd skall uppnås som man uppnår med den bästa möjliga tekniken. Skulle man ta fram en ny, billigare och kanske bättre teknik är detta givetvis att föredra och något man vill uppmuntra. Vi anser att denna punkt är uppfylld genom en kombination av MB 2:2 och det som kallas innovationsbonus.

#### *5.4.2.6 Punkt 6: Beskaffenhet, effekt och mängd på berörda utsläpp*

Någon liknande tydlig bestämmelse eller något liknande uttalande i propositionen saknas i den svenska miljölagstiftningen men vi anser att det inte är nödvändigt. Vi anser att det redan ligger i begreppet ”bästa”. En teknik som medför större utsläpp än en annan kan ju inte var den bästa. Detsamma gäller om miljöeffekten är mer skadlig på en teknik än en annan. Vår uppfattning är att detta moment saknar praktisk betydelse och att Sverige därmed inte har en mindre strikt tillämpning av "bästa möjliga teknik" i detta avseende.

#### *5.4.2.7 Punkt 7: Datum för nya eller befintliga anläggningars igångsättning*

Enligt vår tolkning betyder detta flera saker. Dels att olika krav kan ställas på en ny verksamhet som skall starta inom en snar framtid och en som man planerar att starta inom några år. Dels att riktigt gamla verksamheter kan få en annan bedömning än verksamheter som startat nyligen. Dessutom blir bedömningen annorlunda för nya verksamheter generellt gentemot gamla. En annan aspekt är inom vilken tid ett tillstånd måste tas i anspråk eftersom man genom ett sådant krav kan hindra att verksamheter gynnas av att söka tillstånd innan ny teknik utvecklats. Enligt äldre praxis och uttalanden i propositionen finns det stöd för denna differentierade bedömning även i svensk lag i enlighet med det vi redogjort för under avsnitt 4.4.7.

---

<sup>152</sup> MB 2:2

#### *5.4.2.8 Punkt 8: Erforderlig tid för att installera bästa tillgängliga teknik*

Här kan man tänka sig till exempel att en avfallsanläggning har miljöfarligt avfall liggande som kan tas om hand med ny teknik. Antag att två alternativ finns. Ett alternativ som avhjälper miljöriskerna till en grad av 100 kanske kan installeras och vara i bruk inom ett år. Det andra avhjälper bara miljöriskerna till en grad av 90 men tar endast en månad att installera och ta i bruk. Den sammanlagda miljönyttan kan då bli bättre med den något sämre tekniken och denna är i så fall den bästa tillgängliga. Något liknande uttalande har vi inte kunnat hitta i svenska förarbeten eller praxis. Det ligger emellertid i syftet med miljöbalken (MB 1:1) att det är slutresultatet som ska vara mest fördelaktigt för miljön. Systemet i miljöbalken innebär att man inte ska vara låst vid rigida regler utan det skall finnas tillräcklig flexibilitet för att göra en miljömässigt bra bedömning av vad som är "bästa möjliga teknik".

#### *5.4.2.9 Punkt 9: Hushållning med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet*

Denna princip finns uttryckt i miljöbalken 2:5 och någon skillnad kan vi inte se.

#### *5.4.2.10 Punkt 10: Behovet att förebygga eller minimera den samlade miljöpåverkan som utsläppen innebär eller riskerar att innebära och Punkt 11: Behovet att förebygga olyckor och att minska deras miljökonsekvenser*

Dessa punkter verkar vara mer inriktade på *behovet* i den aktuella omgivningen och det är detta som är utgångspunkten och inte vilken teknik som generellt sett är den bästa. Detta är ytterligare ett exempel på att IPPC-direktivet har det kombinerade tillvägagångssätt vi beskrev under avsnitt 2.3.6. I punkterna 10 och 11 är det behovet i det enskilda fallet som styr valet av teknik. Liknande aspekter tas med i bedömningen enligt MB 2:7. Ett belysande exempel kan vara en bullrande industri. Ligger denna i en kurort är behovet av minska buller större än om den ligger i ett industriområde. Det kan hända att det inte anses rimligt att kräva bullerdämpande åtgärder av företaget i industriområdet enligt MB 2:7. Vi tror att det är på ett liknande sätt som dessa punkter skall tolkas.

#### *5.4.2.11 Punkt 12: Upplysningar som offentliggörs av kommissionen i överensstämmelse med artikel 16.2 eller av internationella organisationer*

Det finns en institution som är speciellt upprättad av EU-kommissionen som heter IPPC-byrån som ger ut så kallade BREFs. (BAT reference documents) Dessa är produkten av det informationsutbyte som sker mellan medlemsstaterna som går ut på att hålla sig a jour med teknikutvecklingen. Det utges ett BREF för varje industrisektor som direktivet gäller för. Ett BREF är i första hand ett tekniskt dokument som inte är rättsligt bindande. Ett BREF ger vägledning för vad som är "bästa tillgängliga teknik" på sektornivå, men ger också information och vägledning till myndigheter, industrier och allmänheten för att förbättra arbetet med att fastställa tillståndsvillkor baserade på "bästa tillgängliga teknik".<sup>153</sup> Punkten 12 i bilaga IV till IPPC-direktivet anger alltså att man skall beakta det som står i BREF-dokumenterna. Dessa finns visserligen införda i branschfaktablad som ges ut av naturvårdsverket men eftersom dokumenten i sig inte är rättsligt bindande och då hänvisning till dem saknas i svensk lagstiftning finns det inget som tvingar svenska myndigheter att ta hänsyn till vad de innehåller. Detta är alltså en brist i den svenska tillämpningen. Andra organisationer som avses är till exempel OSPARCOM och HELCOM vars verksamhet vi beskrivit ovan.

#### 5.4.3 Slutsatser om artikel 2.11 och bilaga IV IPPC-direktivet

För att besvara den andra frågan är de slutsatser som vi kan dra utav denna jämförelse följande. På det stora hela anser vi att Sverige, genom den svenska rättstillämpningen, uppfyller kraven i direktivet och att Sverige går något längre på vissa punkter. Framförallt gäller detta tillämpningsområdet då den svenska lagstiftningen gäller all yrkesmässig verksamhet medan direktivet endast omfattar vissa angivna verksamheter. Även i ett annat avseende anser vi att det svenska tillämpningsområdet är vidare. När man talar om teknik i den svenska lagstiftningen avser man också utbildning och arbetsledning, något som inte nämns i direktivet. Vi anser vidare att den svenska produktvalsregeln är mera långtgående än denna aspekt av definitionen av "bästa tillgängliga teknik" som finns i direktivet. Redan när man kan befara att produkterna medför risker skall man ersätta dessa med mindre farliga produkter. Direktivet innehåller inte denna riskbedömning på ett lika tidigt stadium. Däremot

---

<sup>153</sup> Diskussions-PM från Naturvårdsverket, 2001-06-27

har det hävdats att den svenska lagstiftningen har ett strängare krav och att ordet ”möjliga” skulle vara vidare formulerat än ”tillgängliga”. Oavsett vad man anser om ordvalet måste det ju vara den slutliga kravnivån enligt miljöbalkens hänsynsregler som jämförs med det krav som ställs i direktivet. I enlighet med de resonemang som vi har fört tidigare tycker vi inte att MB 2:3 i kombination med MB 2:7 ställer strängare krav än direktivet annat än i de avseenden vi just nämnt. Det vi saknar i den svenska lagstiftningen är en hänvisning till BREF-dokument och internationella organisationer. En sådan hänvisning skulle i och för sig inte innebära något extra krav men det skulle fylla en viktig informativ funktion för dem som har att iaktta reglerna. Krav på ”bästa möjliga teknik” finns ju redan och BREF-dokumenterna är bara ett uttryck för detta.

### **5.5 Art 10 IPPC-direktivet**

Även om vi anser att Sverige inte uppfyllt sitt åtagande att ta med en definition av ”bästa möjliga teknik” i lagtexten, har vi kommit fram till att vi inte tycker att Sverige brister på några allvarliga punkter vad gäller innehållet i den faktiska rättstillämpningen. Detta gäller de synpunkter som Sverige fått del av i den formella underrättelsen från EU-kommissionen. Däremot frågar vi oss varför man inte uppmärksammat att Sverige bryter emot EG-rätten på en annan viktig punkt som har med saken att göra. Det finns nämligen ingen möjlighet att enligt svensk rätt höja kraven utöver ”bästa möjliga teknik” även om en miljö kvalitetsnorm åsidosätts. I artikel 10 IPPC-direktivet är det tydligt att man bör kunna göra detta och likaså innehåller Östersjö- och Nordostatlantkonventionerna sådana bestämmelser. Visserligen skall *ny* verksamhet inte ges tillstånd om den medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds<sup>154</sup> men någon liknande regel finns inte för *befintlig eller icke tillståndspliktig* verksamhet. Ett argument för att även befintlig verksamhet skall kunna stoppas är stoppregeln i MB 2:9, som anger att om ”en verksamhet kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om det finns särskilda skäl” Man skulle kunna hävda att om en miljö kvalitetsnorm överskrids borde det innebära att ”skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön” föreligger. Miljö kvalitetsnormerna finns ju till för att skydda hälsa och miljö och om detta hotas kan verksamheten stoppas enligt MB 2:9.

---

<sup>154</sup> MB 16:5



Dock finns undantag även från denna, till synes stränga regeln, regeringen kan nämligen medge att en verksamhet utövas trots olägenheterna.<sup>155</sup> Dessutom kan det bli svårt att tillämpa MB 2:9 om det är flera små verksamheter som bidrar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids då lydelsen "kan *en verksamhet* eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet..." (Vår kursivering.) innebär att det blir svårt att stoppa några av de verksamheter som bidrar till skadan eller olägenheten för att uppfylla miljö kvalitetsnormen. I slutändan är det bara om det allmänna hälsoläget hotas som lagtexten sätter absolut stopp för verksamhetens utövande.<sup>156</sup> Det kan ju mycket väl tänkas att det finns situationer där det allmänna hälsoläget inte är i fara men där en miljö kvalitetsnorm överskrids för att kraven på "bästa möjliga teknik" inte räcker till. I detta läge kan man enligt EG-rätten kräva ytterligare åtgärder för att klara miljö kvalitetsnormerna. I Sverige får man inte göra detta och om verksamheten inte är så skadlig för miljön att man kan stoppa den finns det ingen medelväg utan verksamheten kommer att tillåtas trots att miljö kvalitetsnormer åsidosätts. Trots att det i Sverige finns regler om miljö kvalitetsnormer i miljöbalkens femte kapitel och i de förordningar som hör till detta kapitel har Sverige alltså inte lyckats kombinera dessa regleringsmetoder så att direktivet uppfylls. Här uppvisar svensk lag alltså en klar brist gentemot IPPC-direktivets artikel 10.

---

<sup>155</sup> MB 2:9 st. 3

<sup>156</sup> MB 2:10 st. 1

## 6. Avslutande kommentarer

### 6.1 Våra slutsatser

Sammanfattningsvis vill vi här redogöra för vad vi kommit fram till rörande den svenska implementeringen och tillämpningen av ”bästa tillgängliga teknik”. Att teknikkrauet skulle bli strängare genom att använda ordet "möjliga" istället för ordet "tillgängliga" kan vi inte se. Det är så många andra faktorer som avgör hur ord tolkas i lagtext att den eventuella skillnad som en språkexpert skulle kunna se får försvinnande liten betydelse i jämförelse med uttalanden i förarbeten.

Formellt sett anser vi att Sverige brustit i implementeringen definition av ”bästa möjliga teknik” saknas i lagtexten. Att tillhandahålla definitioner i lagtext är ovanligt i svensk rättstillämpningstradition. Med beaktande av de problem som har uppstått avseende överensstämmelsen mellan "bästa möjliga teknik" och "bästa tillgängliga teknik", bör Sverige röra sig mot ett mer EG-rättsligt synsätt avseende begreppsdefinitioner. Detta för att minska och förebygga situationer av begreppsförvirring såsom har skett vid implementeringen av IPPC-direktivet och för att tydliggöra hur det svenska begreppet skall tolkas.

I praktiken anser vi däremot att Sveriges tillämpning av ”bästa möjliga teknik” står i nära överensstämmelse med direktivets definition av ”bästa tillgängliga teknik”. Vissa delar av definitionen uppfylls i den faktiska rättstillämpningen genom hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel. Försiktighetsregeln och dess syfte, hushållningsprincipen, kretsloppsprincipen, produktvalsprincipen och skälighetsavvägningen innebär i praktiken att svensk rättstillämpning tar hänsyn till dessa aspekter av direktivets definition även om det sker genom tillåtlighetsregler istället för i en definition. Dessa delar hade varit uppfyllda även i formellt hänseende om det framgått av lagtexten att "bästa möjliga teknik" är utgångspunkten för vilken nivå kraven i skälighetsreglerna ligger på. Att dessa regler är uttryckta i lagform hjälper inte då kopplingen mellan "bästa möjliga teknik" och övriga hänsynsregler saknas i lagform. De har annars samma effekt som om de inkluderats i begreppet ”bästa möjliga teknik”. Andra delar av definitionen är uppfyllda genom att svensk rättstillämpningstradition tar hänsyn till uttalande i motiven. Där nämns aspekter som att tekniken skall vara beprövad, att den ska vara branschekonomiskt möjlig, att verksamheterna är principstyrda, att man med

teknik inte bara avser produktionsmetoder utan även till exempel anläggningens utformning, att det inte spelar någon roll var i världen tekniken finns, och att speciell hänsyn skall tas till befintliga anläggningar. Vi anser att dessa aspekter är uppfyllda i praktiken men formellt sett räcker det inte med motivuttalanden.

Det finns ett fåtal punkter där vi anser att Sverige ställer högre krav än direktivet. Dels är det svenska tillämpningsområdet vidare, dels aktualiseras den svenska produktvalsprincipen på ett tidigare stadium än vad som gäller enligt direktivet och dels gäller den svenska lagstiftningen även utbildning och arbetsledning. Det enda vi möjligtvis saknar är en hänvisning till de upplysningar som offentliggörs av EU-kommissionen och internationella organisationer rörande teknikutvecklingen. Dessa är bara ett uttryck för vad som är ”bästa tillgängliga teknik” och innebär inte några kriterier för hur man avgör vad som är ”bästa tillgängliga teknik”. Om man lägger till en hänvisning till dylika dokument i lagtext finns det dock risk för att lite av flexibiliteten i begreppet ”bästa möjliga teknik” försvinner eftersom det finns risk att kraven blir mer inriktade på specifik teknik istället för att vara principstyrda, men detta beror givetvis på hur hänvisningen utformas. Tolkningsutrymmet mellan att föreskriva en viss teknik och principstyrning skulle bli väldigt brett och om man frångår principstyrningen skulle det innebära ett brott mot artikel 9.4 IPPC-direktivet.

Det Sverige har att göra för att uppfylla direktivet i formell mening är att kodifiera de kriterier som finns i förarbeten i lagtexten. Detta innebär att ingenting nytt behöver införas utan man måste bara hitta ett sätt att införliva de kriterier som saknas i lagtext. Detta kan göras genom att man inför en definition eller någon annan form av regler i lagtexten (förslagsvis i MB kap. 2) som täcker de aspekter som idag saknas i andra kapitlet miljöbalken. Eftersom den svenska lagstiftningen i praktiken redan uppfyller direktivets krav så vore det att krångla till det för svenska rättstillämpare att föra in samma definition som finns i direktivet i miljöbalken. Vi anser att det vore bättre att behålla det system vi har men förtydliga reglerna och ta med de aspekter som idag bara finns i förarbeten och liknande.

Vad gäller ”bästa möjliga teknik” ser vi alltså inget allvarligt fel i själva rättstillämpningen. Däremot anser vi att Sverige brister med avseende på artikel 10 IPPC-direktivet då man inte kan ställa högre krav än vad som kan uppnås med ”bästa möjliga teknik” ens om en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

När Sverige misslyckas med implementeringen av ett direktiv som ligger så nära de svenska reglerna och som man dessutom varit med och drivit fram får det vissa konsekvenser. Det finns risk för att Sverige förlorar trovärdighet i sin roll som förespråkare för stränga miljöregleringar. För att upprätthålla den status som Sverige haft på miljöområdet, mycket tack vare Stockholmskonferensen 1972, krävs att man lever upp till de krav man varit med om att genomdriva.

Vi har redan tidigare i denna uppsats noterat att även Storbritannien brister i implementeringen av IPPC-direktivet då man saknar definition av "bästa tillgängliga teknik". Det finns dock fler likheter mellan det svenska och brittiska systemet. Viktig är den beslutsprocess som i Storbritannien resulterar i BPEO och som kan jämföras med helhetssynen i den svenska miljöbalken. I båda länderna omfattar denna helhetssyn både tidsaspekten, lösningen skall vara miljömässigt hållbar även i framtiden, och att man skall ta hänsyn till de olika recipienterna vatten, luft och mark. Det kan också nämnas att villkor som stadgar att BATNEEC skall användas, alltid tas in i de brittiska tillstånden. Detta kan jämföras med det krav som ofta tas in även i de svenska tillstånden om fortlöpande teknikanpassning.

Tysklands variant, "Stand der Technik" innehåller som vi framhållit en något annorlunda ekonomisk aspekt än den som finns i "bästa tillgängliga teknik". Det tyska begreppet innehåller enligt vår uppfattning bara en avvägning mellan kostnaderna för en åtgärd och nyttan med den, vilket ju är samma sak som MM-nivån i MB 2:7. Däremot saknas något som motsvarar den svenska EM-nivån i 2:3. Det är prisvärdheten som avgör om man kan kräva att verksamhetsutövaren investerar i en viss teknik i Tyskland och inte huruvida den enskilde verksamhetsutövaren eller ett branschtypiskt företag har råd med denna investering.

## **6.2 Tankar om vår tolkning**

Att jämföra två till sin karaktär helt olika rättssystem såsom vi har gjort i denna uppsats innebär vissa svårigheter. Den svenska modellen att fästa stor vikt vid förarbeten, praxis och doktrin skiljer sig mycket från den EG-rättsliga modellen av ändamålstolkning. Vad gäller "bästa tillgängliga teknik" finns ännu inga fall från EG-domstolen som kan ge vägledning över begreppets tolkning. Eftersom det i EG-rätten i princip inte existerar några förarbeten känner man sig som svensk jurist utlämnad när det inte finns fasta uttalanden om just de

regler man avser att tolka. Man måste förlita sig på att man har samma uppfattning om ändamålet med rättsakterna som författarna till dem. Detta ändamål finns visserligen beskrivet i preambeltexten till direktiv men innehåller inga uttalanden om specifika artiklar. Vad gäller litteratur på området finns det relativt mycket att läsa om det svenska begreppet medan litteraturen om IPPC-direktivet inte handlar så mycket om själva begreppet utan mera om direktivet i sin helhet. Detta har ytterligare bidragit till att vi varit tvungna att förlita oss på vår egen tolkning. Då man skall tolka nationell lag i ljuset av EG-rättsakter blir en jämförelse mellan en medlemsstats implementering och den ursprungliga rättakten till något av ett cirkelresonemang. Man skall använda EG-rättsakten för att tolka den nationella rätten som i sin tur skall jämföras med EG-rättsakten. I de svenska förarbetena till miljöbalken skriver man dessutom en del om bland annat IPPC-direktivet vilket gör det till tolkningsdata även enligt svensk tolkningstradition. Denna tolkning i enlighet med EG-rätten befriar dock inte medlemsstaten från skyldigheten att implementera EG-rättsakter på ett korrekt sätt.

### **6.3 EG-rättsliga reflektioner**

Att försöka få en enhetlig miljöreglering inom EU är naturligtvis en god idé. Miljöproblem är ju något som inte kan hanteras på nationell nivå eftersom föroreningar förflyttar sig över nationella gränser. Det är dessutom viktigt att man har ett helhetsperspektiv där alla delar av miljön beaktas och där det är helhetsresultatet som räknas. Målet med en hållbar utveckling kan endast uppnås på detta sätt. Att sätta den gemensamma nämnaren för vilka miljökrav som kan ställas till "bästa tillgängliga teknik", med den reservationen att en miljö kvalitetsnorm aldrig får överskridas, är ett sätt att nå detta mål.<sup>157</sup> Det kräver informationsutbyte om vilken teknik som är den bästa för miljön eftersom det är en förutsättning för att sprida bra miljöteknik. Man kan dock fråga sig om det är möjligt att uppnå en enhetlig tolkning utav "bästa tillgängliga teknik" inom unionen. Det är knappast troligt med tanke på den rådande skillnaden mellan medlemsstaterna. Lagstiftningsmässigt är det skillnad både mellan nationell rätt och EG-rätt och mellan medlemsstaterna sinsemellan. Olika regler gäller i olika medlemsstater beroende på hur man har tolkat begreppet. Vissa medlemsstater har olika tungt belastad miljö och därmed olika behov av sträng miljöreglering. Dessutom har en del medlemsstater bättre ekonomiska förutsättningar än andra. Vi tycker dock inte att det har något miljömässigt värde att uppnå en likadan tolkning av begreppet "bästa tillgängliga

---

<sup>157</sup> Det är detta som kallas det kombinerade tillvägagångssättet.

teknik” i hela unionen utan att det viktiga är att man ständigt strävar efter en allt bättre teknik som ger ett allt bättre miljöskydd. Däremot är det ju en hörnsten i den Europeiska Unionen att företag skall konkurrera på lika villkor.<sup>158</sup> Om kraven på teknik blir olika höga i olika medlemsstater blir ju konkurrensen snedvriden inom unionen vilket också påverkar miljön.

Konsekvensen av att man skall ta hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållanden, som det står uttryckt i artikel 9.4 IPPC-direktivet, är alltså att det kan leda till att olika utsläppsgränsvärden bestäms för samma typ av verksamhet. Detta kan medföra att konkurrensen mellan verksamheter påverkas negativt. Verksamhetsutövare kan komma att vilja etablera sig på platser där tillståndsvillkoren kan sättas lägre och därmed är mer ekonomiskt gynnsamma. Medlemsstaterna kan börja konkurrera om att ha det mest gynnsamma företagsklimatet och ger sig in i en nedåtgående regleringskonkurrens, ett så kallat ”race to the bottom”. Konsekvensen av detta är att länder med sämre ekonomiska möjligheter kan få seriösa miljöproblem med bestående effekter. Ett exempel är högre nivåer av föroreningsutsläpp på grund av en mindre ingripande miljölagstiftning avseende föroreningar.<sup>159</sup>

En fråga som är väsentlig i detta sammanhang är om det är möjligt att exportera know-how, kunskap om en tekniks utformning, från medlemsstat till medlemsstat och på så sätt uppnå samma skyddsnivå för miljön som helhet inom hela EU. När man kräver att utsläppsgränsvärden skall fastställas utifrån ”bästa tillgängliga teknik” innebär ju det att man antingen måste lösa licens för patenträttigheter eller uppfinna en egen teknik som når upp till samma miljönytta. Detta är också syftet med utformningen av BAT. Vi har inte sett någon patenträttslig diskussion rörande detta eller någon diskussion rörande företagshemligheter och vilka problem som kan uppstå i anslutning till utformningen av begreppet ”bästa tillgängliga teknik”. Detta är en intressant diskussion som tyvärr inte ryms inom ramen för denna uppsats.

IPPC-direktivet försöker att samla ihop alla utsläpp i luft, vatten, mark och andra miljöeffekter för att uppnå den bästa lösningen och hitta en jämn balans mellan dessa olika sektorer av miljön. Det följer av ordalydelsen ”integrated pollution prevention and control” (IPPC) att ett tillstånd inte bara skall återspegla summan av de olika kraven för reglering av föroreningsutsläpp i luft, mark och vatten utan skall också ta hänsyn till verksamhetens totala

---

<sup>158</sup> Artikel 3 p.1 (g) EG

<sup>159</sup> Anteckningar tagna under föreläsning i kursen Internationell Rätt, Per Cramér 18 och 27 september 2001

effekt på miljön som helhet. Jämförelser kommer behöva göras mellan de olika sektorerna. Hur bestämmer man sig för vilken av sektorerna som behöver en maximal minskning av utsläppsföroreningar och till vilket pris? Direktivet självt behandlar inte denna fråga nämnvärt och det lämnar luckor i hur denna integreringsprocess avseende förebyggande av föroreningsutsläpp skall fungera i det långa loppet. Syftet med integrering är att undvika att föroreningar förs över från en sektor av miljön till en annan, men var ska gränsen dras? Detta är även ett stort problem med MB 2 kap. som har ett så vitt tillämpningsområde att det är svårt att avgöra hur skyddet skall fördelas mellan olika skyddsvärda intressen.

Avslutningsvis vill vi ta upp en helt annan aspekt som är ett problem för miljörätten i stort. Praxis från EG-domstolen ger enskilda möjlighet att i vissa fall åberopa ett direktivs direkta effekt.<sup>160</sup> Detta är möjligt när en medlemsstat inte implementerat ett direktiv korrekt och man därför inte kunnat åberopa vissa rättigheter. Miljön eller framtida generationer har dock inte denna möjlighet! Detta att vi fått ett nytt rättssubjekt i lagstiftningen, nämligen ofödda individers rättighet till en god miljö<sup>161</sup> är något som rättssystemet inte kan hantera som det ser ut idag. Vad gäller EG-direktiv är det EU-kommissionen som har att se till att direktiv implementeras så att de kan efterlevas i medlemsstaterna. Rättighetsinnehavaren – den framtida generationen – kan inte hävda sin rätt utan deras intressen ställs hela tiden emot dagens intressen av konsumtion och välfärd. Någon bra lösning på detta problem har vi tyvärr ännu inte!

---

<sup>160</sup> Se till exempel C-41/74 Van Duyn v. Home Office [1974]

<sup>161</sup> Stockholmsdeklarationen, princip 1

## 7. Källförteckning

### *Rättsfall från EG-domstolen*

C-96/81 Kommissionen mot Nederländerna [1982]

C-339/87 Kommissionen mot Nederländerna [1990]

### *Primär EG-rätt*

Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska Gemenskaperna – det så kallade Romfördraget (EG-fördraget)

Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska Unionen – det så kallade Maastrichtfördraget (EU-fördraget)

Båda blev delvis ändrade genom Amsterdamfördraget som trädde ikraft 1999.

### *Sekundär EG-rätt*

Rådets direktiv 76/464/EEG av den 4 maj 1976 om föroreningar orsakade av utsläpp utav vissa farliga ämnen i EU:s marina miljö

Rådets direktiv 84/360/EEG av den 26 juni 1984 om bekämpning av luftförorening från industrianläggningar

Rådets direktiv 87/217/EEG av den 19 mars 1987 om att hindra och minska asbestförorening i miljön

Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar ( det så kallade IPPC-direktivet)



Fjärde miljöhandlings programmet (1987-1992), OJC 328, 7 december 1987, para. 3.2.3

EU-kommissionens slutgiltiga förslag om ett direktiv om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar COM (93) 423 Final, Bryssel, 14 september 1993

SG (2001)D/290906, EU-kommissionens formella underrättelse om genomförande av nationell lagstiftning av vissa artiklar och bilaga III-IV i IPPC-direktivet

EUM2001/1885/R, Sveriges svar på EU-kommissionens formella underrättelse

*Andra länders miljölagstiftning*

Environmental Protection Act (EPA) Del I, 1990 (Storbritannien)

Federal Immission Control Act, (Tyskland)

Environmental Management Act (EMA), 1993 (Nederländerna)

*Internationella konventioner och dokument*

Wienkonventionen om traktater 1969

Stockholmsdeklarationen, antagen genom the United Nations Conference on the Human Environment 5-16 juni 1972 i Stockholm

Rekommendation från OECD-rådet om samordande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, C (90) 164 (final), antagen 31 januari 1991

Riodeklarationen, antagen genom the United Nations Conference on Environment and Development 3-14 juni 1992 i Rio de Janeiro

1992 års konvention om skydd av Östersjöns marina miljö

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten 1992

*Rättsfall från Koncessionsnämnden*

BÅ 26/1972 Koncessionsnämndens beslut om Koppartrans raffinaderi i Göteborg

*Svensk miljölagstiftning*

SFS 1969:387 Miljöskyddslagen

SFS 1994:1500 med anledning av Sveriges anslutning till EU

SFS 1998:808 Miljöbalken

*Propositioner*

Proposition 1969:28 Miljöskyddslagen

Proposition 1997/98:45 Del 1-3 Miljöbalken

Proposition 1997/98:145 Miljömål, kap. 4

*SOU*

SOU 1996:103 Del 1, "Miljöbalken – En skärpt miljölagstiftning för en hållbar utveckling".  
Huvudbetänkande av miljöbalksutredningen

*Artiklar och litteratur*

**Backes** Chris, "Introduction" ur Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective, redigerad av Chris Backes och Gerrit Betlem, första upplagan 1999, Kluwer Law International

**Bengtsson Bertil, Bjällås Ulf, Rubensson Stefan och Strömberg Rolf**, *"Miljöbalken – En kommentar"* Del I Kap. 1-15, 2000, Norstedts Juridik AB

**Bjällås Ulf och Rahm Thomas**, *"Miljöskyddslagen – En handbok i miljö rätt"*, andra upplagan 1996, Publica (Fritzes Förlag)

**Drupsteen Th. G.**, *"Integrated Pollution Prevention and Control: The Dutch Experience"* ur *Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, redigerad av Chris Backes och Gerrit Betlem, första upplagan 1999, Kluwer Law International

**Ebbesson Jonas**, *"Internationell miljö rätt"*, 2000, Iustus Förlag

**Emmott N.**, *"An Overview of the IPPC Directive and its Development"* ur *Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, redigerad av Chris Backes och Gerrit Betlem, första upplagan 1999, Kluwer Law International

**Faure M.G. och Lefevere J.G. J.**, *"Integrated Pollution Prevention and Control: An Economic Appraisal"* ur *Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, redigerad av Chris Backes och Gerrit Betlem, första upplagan 1999, Kluwer Law International

**Gipperth Lena och Michanek Gabriel**, *"Genomförandet av miljö kvalitetsnormer m.m."* – Rapport på uppdrag av Miljöbalkskommittén, oktober 2001

**Jans Jan H.**, *"European Environmental Law"*, 2000, Europa Law Publishing

**Krämer Ludwig**, *"Focus on European Environmental Law"*, andra upplagan 1997, Sweet and Maxwell Ltd. London

**Krämer Ludwig**, *"EC Environmental Law"*, fjärde upplagan 2000, Sweet and Maxwell Ltd., London

**Macrory R.**, "*Integrated Prevention and Pollution Control: The UK Experience*" ur *Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, redigerad av Chris Backes och Gerrit Betlem, första upplagan 1999, Kluwer Law International

**Pescatore Pierre**, "*The doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law*", *European Law Review* 1983

**Westerlund Staffan**, "*Miljöfarlig verksamhet – Rättstekniska studier av de centrala tillåtlighetsreglerna i miljöskyddslagen på grundval av teori och praxis*", Lund 1975, Norstedts & Söners förlag i Stockholm

**Westerlund Staffan**, "*Miljörättslig Tidskrift*" 1999:2-3, Delkommentar till miljöbalken, Mbdk 1-8, utgiven av IMIR Institutet för miljörätt i Uppsala, Åmyra Förlag

**Winter G.**, "*The IPPC Directive: A German Point of View*" ur *Integrated Pollution Prevention and Control – The EC Directive from a Comparative Legal and Economic Perspective*, redigerad av Chris Backes och Gerrit Betlem, första upplagan 1999, Kluwer Law International

#### *Övrigt material*

Diskussions-PM: "IPPC-direktivets inverkan på det svenska provningssystemet, utgiven den 27 juni 2001 av Naturvårdsverket

Anteckningar tagna under föreläsningar i kursen Internationell Rätt ledd av docent Per Cramér, 18 och 27 september 20

## Bilaga 2 till Östersjökonventionen

### ”Criteria for the use of Best Environmental Practice and Best Available Technology

#### Regulation 1; General provisions

1. In accordance with the relevant parts of this convention the Contracting Parties shall apply the criteria for Best Environmental Practice and Best Available Technology described below.

2. In order to prevent and eliminate pollution the Contracting Parties shall use Best Environmental Practice for all sources and Best Environmental Technology for point sources, minimizing or eliminating inputs to water and air from all sources by providing control strategies.

#### Regulation 2; Best Environmental Practice

”1. The term ”Best Environmental Practice” is taken to mean the application of the most appropriate combination of measures. In selecting for individual cases, at least the following graduated range of measures should be considered:

- provision of information and education to the public and to users about the environmental consequences of choosing particular activities and products, their use and final disposal;
- the development and application of Codes of Good Environmental Practice covering all aspects of activity in the product’s life;
- mandatory labels informing the public and users of environmental risks related to a product, its use and final disposal;
- availability of collection and disposal systems;
- saving of resources, including energy;
- recycling, recovery and re-use;
- avoiding the use of hazardous substances and products and the generation of hazardous waste;
- application of economic instruments to activities, products or groups of products and emissions;
- a system of licencing involving a range of restrictions or a ban.

2. In determining in general or individual cases what combination of measures constitute Best Environmental Practice, particular consideration should be given to:

- the precautionary principle
- the ecological risk associated with the product, its production, use and final disposal;
- avoidance of substitution by less polluting activities or substances;
- scale of use;
- potential environmental benefit or penalty of substitute materials or activities
- advances and changes in scientific knowledge and understanding;
- time limits for implementation;
- social and economic implications.

### **Regulation 3; Best Available Technology**

1. The term "Best Available Technology" is taken to mean the latest stage of development (state of the art) of processes, of facilities or of methods of operation which indicate the practical suitability of a particular measure for limiting discharges.

2. In determining whether a set of processes, facilities and methods of operation constitute the Best Available Technology in general or individual cases, special consideration should be given to:

- comparable processes, facilities and methods of operation which have recently been successfully tried out:
- technological advances and changes in scientific knowledge and understanding;
- the economic feasibility of such technology;
- time limits for application;
- the nature and volume of the emissions concerned;
- non-waste/low-waste technology;
- the precautionary principle.

### **Regulation 4: Future developments**

It therefore follows that "Best Environmental Practice" and "Best Available Technology" will change with the time in the light of technological advances and economic and social factors, as well as changes in scientific knowledge and understanding."

### Bilaga 1 till Nordostatlantkonventionen

#### **”Criteria for the Definition of Practices and Techniques mentioned in Paragraph 3(b)(i) of Article 2 of the Convention**

##### BEST AVAILABLE TECHNIQUES

1. The use of the best available techniques shall emphasise the use of non-waste technology, if available.
2. The term "best available techniques" means the latest stage of development (state of the art) of processes, of facilities or of methods of operation which indicate the practical suitability of a particular measure for limiting discharges, emissions and waste. In determining whether a set of processes, facilities and methods of operation constitute the best available techniques in general or individual cases, special consideration shall be given to:
  - (a) comparable processes, facilities or methods of operation which have recently been successfully tried out;
  - (b) technological advances and changes in scientific knowledge and understanding;
  - (c) the economic feasibility of such techniques;
  - (d) time limits for installation in both new and existing plants;
  - (e) the nature and volume of the discharges and emissions concerned.
3. It therefore follows that what is "best available techniques" for a particular process will change with time in the light of technological advances, economic and social factors, as well as changes in scientific knowledge and understanding.
4. If the reduction of discharges and emissions resulting from the use of best available techniques does not lead to environmentally acceptable results, additional measures have to be applied.
5. "Techniques" include both the technology used and the way in which the installation is designed, built, maintained, operated and dismantled.

##### BEST ENVIRONMENTAL PRACTICE

6. The term "best environmental practice" means the application of the most appropriate combination of environmental control measures and strategies. In making a selection for individual cases, at least the following graduated range of measures should be considered:
  - (a) the provision of information and education to the public and to users about the environmental consequences of choice of particular activities and choice of products, their use and ultimate disposal;
  - (b) the development and application of codes of good environmental practice which covers all aspects of the activity in the product's life;
  - (c) the mandatory application of labels informing users of environmental risks related to a product, its use and ultimate disposal;
  - (d) saving resources, including energy;
  - (e) making collection and disposal systems available to the public;
  - (f) avoiding the use of hazardous substances or products and the generation of hazardous waste;
  - (g) recycling, recovery and re-use;
  - (h) the application of economic instruments to activities, products or groups of products;

(i) establishing a system of licensing, involving a range of restrictions or a ban.

7. In determining what combination of measures constitute best environmental practice, in general or individual cases, particular consideration should be given to:

- (a) the environmental hazard of the product and its production, use and ultimate disposal;
- (b) the substitution by less polluting activities or substances;
- (c) the scale of use;
- (d) the potential environmental benefit or penalty of substitute materials or activities;
- (e) advances and changes in scientific knowledge and understanding;
- (f) time limits for implementation;
- (g) social and economic implications.

8. It therefore follows that best environmental practice for a particular source will change with time in the light of technological advances, economic and social factors, as well as changes in scientific knowledge and understanding.

9. If the reduction of inputs resulting from the use of best environmental practice does not lead to environmentally acceptable results, additional measures have to be applied and best environmental practice redefined.

## **Tillägg 2 till Nordostatlantkonventionen**

### **Criteria mentioned in Paragraph 2 of Article 1 of Annex I and in Paragraph 2 of Article 2 of Annex III**

1. When setting priorities and in assessing the nature and extent of the programmes and measures and their time scales, the Contracting Parties shall use the criteria given below:

- (a) persistency;
- (b) toxicity or other noxious properties;
- (c) tendency to bioaccumulation;
- (d) radioactivity;
- (e) the ratio between observed or (where the results of observations are not yet available) predicted concentrations and no observed effect concentrations;
- (f) anthropogenically caused risk of eutrophication;
- (g) transboundary significance;
- (h) risk of undesirable changes in the marine ecosystem and irreversibility or durability of effects;
- (i) interference with harvesting of sea-foods or with other legitimate uses of the sea;
- (j) effects on the taste and/or smell of products for human consumption from the sea, or effects on smell, colour, transparency or other characteristics of the water in the marine environment;
- (k) distribution pattern (i.e., quantities involved, use pattern and liability to reach the marine environment);
- (l) non-fulfilment of environmental quality objectives.

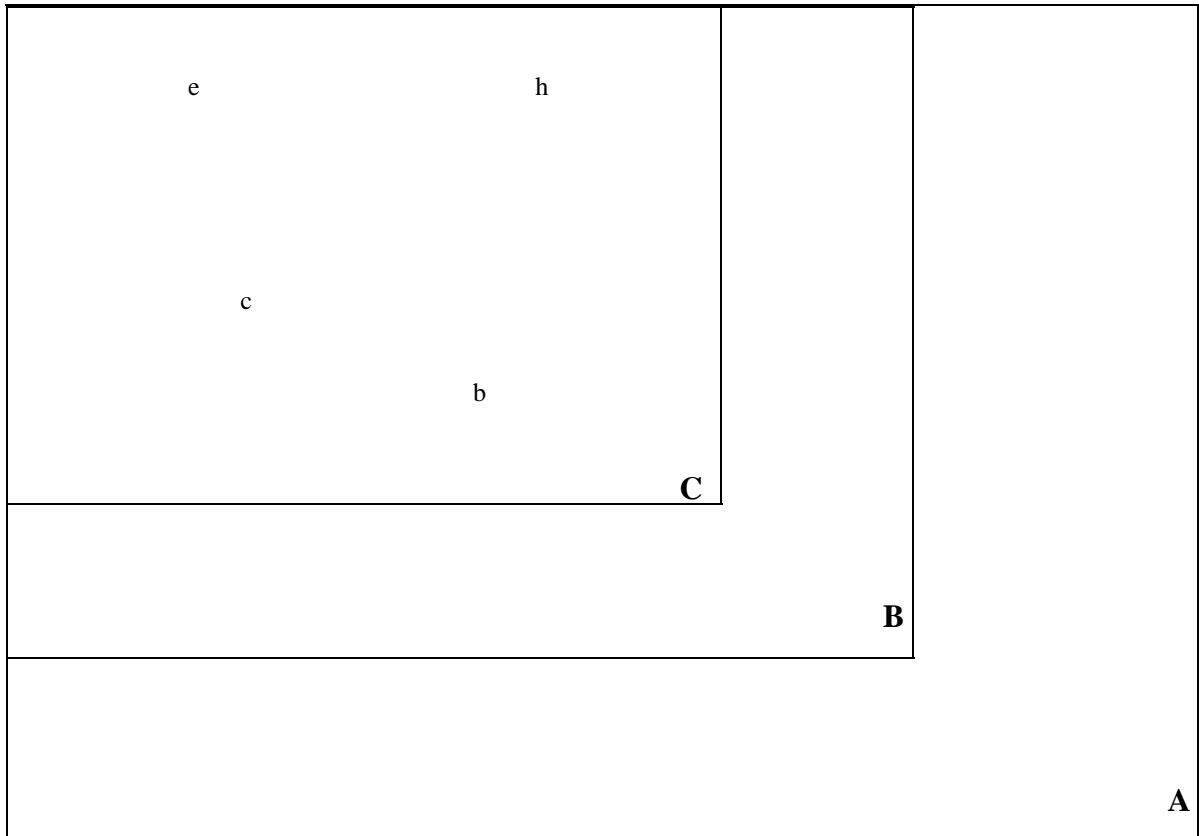
2. These criteria are not necessarily of equal importance for the consideration of a particular substance or group of substances.



3. The above criteria indicate that substances which shall be subject to programmes and measures include:

- (a) heavy metals and their compounds;
- (b) organohalogen compounds (and substances which may form such compounds in the marine environment);
- (c) organic compounds of phosphorus and silicon;
- (d) biocides such as pesticides, fungicides, herbicides, insecticides, slimicides and chemicals used, inter alia, for the preservation of wood, timber, wood pulp, cellulose, paper, hides and textiles;
- (e) oils and hydrocarbons of petroleum origin;
- (f) nitrogen and phosphorus compounds;
- (g) radioactive substances, including wastes;
- (h) persistent synthetic materials which may float, remain in suspension or sink”

## Vår variant av Westerlunds modell över hur ”bästa möjliga teknik” fastställs



### **Ram A**

Miljöeffekter av verksamheten utan att några skyddsåtgärder eller försiktighetsmått vidtagits.

### **Ram B**

TEM-ramen, det vill säga den lägsta av TM och EM. Med hjälp av alla åtgärder som är tekniskt och ekonomiskt möjliga kan man ta bort så mycket av de totala miljöeffekterna som ramen visar. MB 2:3-6

### **Ram C**

MM-nivån. Om verksamhetsutövaren lyckas visa att det endast är miljömässigt motiverat att vidta skyddsåtgärder, försiktighetsmått, m.m. till denna grad räcker det. MB 2.7

### **e h c b**

Verksamheterna är principstyrda. Verksamhetsutövarna väljer själva vilken kombination av åtgärder denne skall vidta. Kanske väljer denne kombinationen ovan, det vill säga tekniken ehcb = ram C. Om en annan kombination också når upp till C-nivån går detta lika bra.

### **Utrymmet mellan ram C och ram A**

När man fastställt TEMM-nivån, i detta fall till C, skall man avgöra huruvida verksamheten är tillåtlig eller inte. Det gör man genom att avgöra om de miljöeffekter som kvarstår, alltså utrymmet mellan C och A, är godtagbara eller ej. Om dessa effekter kan föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse skall verksamheten inte tillåtas. MB 2:9

### Bilaga 4 till IPPC-direktivet

#### ”BILAGA IV

Överväganden som skall göras generellt och i enskilda fall vid fastställande av vad som är bästa tillgängliga teknik i enlighet med artikel 2.11, varvid hänsyn skall tas till nyttan med en åtgärd och till kostnaden för den liksom till försiktighetsprincipen och till principen om förebyggande åtgärder.

1. Användning av avfallssnål teknik
2. Användning av ämnen som är mindre farliga
3. Främjande av återvinning och återanvändning av utsläppta ämnen som används i processen och, i förekommande fall, av avfall
4. Jämförbara processer, utrustning eller driftssätt som med framgång har provats ut i industriell skala
5. Tekniska framsteg och utvecklingen av vetenskapliga kunskaper
6. Beskaffenhet, effekt och mängd på berörda utsläpp
7. Datum för nya eller befintliga anläggningars igångsättning
8. Erforderlig tid för att installera bästa tillgänglig teknik
9. Hushållning med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet
10. Behovet att förebygga eller minimera den samlade miljöpåverkan som utsläppen innebär eller riskerar att innebära
11. Behovet att förebygga olyckor och att minska deras miljökonsekvenser
12. Upplysningar som offentliggörs av kommissionen i överensstämmelse med artikel 16.2 eller av internationella organisationer”