



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-10-27

Ärendenummer
NV-08945-22

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Tillfälliga åtgärder för att underlätta bränslebyte för fjärrvärmeanläggningar (M2022/01924)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att införa en förändring i miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, som tillfälligt möjliggör ett förenklat förfarande för en verksamhet att byta bränsle i händelse av en överhängande risk för brist på gas, i syfte att säkra energiförsörjningen.

Naturvårdsverket anser dock att formuleringen av 1 kap 5 b § MPF behöver förtydligas angående vilka verksamheter som ska omfattas av undantagsmöjligheten samt för att förtydliga syftet med undantaget.

Naturvårdsverket anser att 1 kap 5 b § MPF ska ges nedanstående understrukna tillägg i förhållande till det remitterade förslaget.

Trots 4 § krävs det inte tillstånd till en tillfällig ändring av en verksamhet enligt 21 kap. 8–10 §§ som använder gas som enda bränsle, om ändringen behövs för att upprätthålla energiförsörjningen och det till följd av en överhängande risk för brist på gas och verksamheten avser produktion av

- 1. fjärrvärme, eller*
- 2. fjärrvärme och el.*

Det krävs dock tillstånd om ändringen leder till att verksamhetens totala installerade tillförda effekt ökar eller om verksamheten omfattas av en annan verksamhetskod.

Som en följd av ovanstående anser Naturvårdsverket även att 25 h § första stycket p. 1 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) ska ges nedanstående understrukna tillägg i förhållande till det remitterade förslaget.

- 1. uppgifter som visar att verksamheten är en sådan verksamhet som avses i 1 kap. 5 b § miljöprövningsförordningen och att*

ändringen behövs för att upprätthålla energiförsörjningen och det till följd av en överhängande risk för brist på gas.

Naturvårdsverket anser vidare att 25 h § andra stycket FMH bör förtydligas så att det tydligt framgår att anmälnans innehåll ska avgränsas till en beskrivning av den förändrade verksamheten.

Skäl

Precisering av vilka anläggningar som omfattas och syftet med undantaget

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att införa ett undantag från tillståndsplikten, men anser att en sådan möjlighet ska kunna användas endast då det enda bränslet är gas samt i de fall då upprätthållandet av energiförsörjningen äventyras.

Många förbränningsanläggningar har tillstånd att förbränna flera bränslen. Vidare är många av de förbränningsanläggningar som kommer omfattas av undantagsmöjligheten kopplade till ett fjärrvärmenät där förbränningsanläggningar som inte använder gas som bränsle kan ingå. I många fall finns det därmed en flexibilitet kring vilken förbränningsanläggning och vilket bränsle som kan användas vid en specifik tidpunkt och period. Naturvårdsverket bedömer därför att det är rimligt att undantaget endast bör omfatta förbränningsanläggningar som bara använder gas som bränsle.

Som anges i promemorian under skälen för förslaget i 6.1 Anmälningsplikt ersätter tillståndsplikt vid ändring av verksamheten, är syftet med undantaget att inte riskera att energiförsörjningen kan upprätthållas. Naturvårdsverket anser att det tydligt ska framgå av 1 kap. 5 b § MPF samt 25 h § p. 1 FMH att ett undantag endast är möjligt med detta syfte.

Naturvårdsverket kan konstatera att liknande undantag finns i industriutsläppsdirektivet¹ (IED) och direktivet om medelstora förbränningsanläggningar², där en verksamhet kan få dispens från att följa ett begränsningsvärde vid avbrott i gasförsörjningen, se vidare promemorian 5.4 Generella föreskrifter gäller parallellt med villkoren i tillståndet. Undantaget i IED är genomfört i svensk rätt genom 82 § förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar (FSF) som anger följande (Naturvårdsverkets understrykning):

”82 § Tillsynsmyndigheten får ge dispens från en skyldighet enligt denna förordning att följa ett begränsningsvärde, om

- 1. det enda bränsle som normalt används i förbränningsanläggningen är en gas,*
- 2. ett plötsligt avbrott i gasförsörjningen gör att det i förbränningsanläggningen undantagsvis behöver användas en annan typ av bränsle som skulle innebära att förbränningsanläggningen vid en normal användning av det bränslet skulle behöva vara utrustad med rökgasrening.*

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

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar

Dispensen ska vara tidsbegränsad och får gälla i högst tio dagar. Dispensen får dock ges för längre tid, om det behövs för att upprätthålla energiförsörjningen och detta behov är tvingande.”

Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att bestämmelsen i 1 kap. 5 b § MPF formuleras på ett liknande sätt som de undantag som redan är möjliga genom bestämmelser som finns i FSF och förordningen (2018:471) om medelstora förbränningsanläggningar.

Förtydligande om vad en anmälan ska innehålla

Naturvårdsverket konstaterar att utformningen av listan (p. 1–8) i 25 h § andra stycket FMH i stort sett ser ut som artikel 12 IED. Artikel 12 anger vad en tillståndsansökan ska innehålla och är därmed omfattande. Naturvårdsverket bedömer att alla delar i den föreslagna lydelsen inte är helt anpassade till att bestämmelsen ska tillämpas för en tillfällig ändring av verksamheter i form av bränslebyte. Ett exempel är p. 3 som anger att anmälan ska innehålla uppgifter om förhållandena inom anläggningens område vilket kan vara en omfattande redogörelse. Andra stycket bör därför på ett tydligare sätt avgränsas till uppgifter om förändringar med anledning av den anmälda ändringen.

Bedömning avseende rättskraften hos verksamheternas tillstånd

Av förslaget till författningsändring i 27 c § FMH framgår att beslut om försiktighetsmått får avvika från det som gäller enligt verksamhetens tillstånd. Av skrivningar i promemorian s. 22, framgår att förslaget innebär en möjlighet att tillfälligt kunna hantera ändringar som går utöver vad som omfattas av tillståndet och villkoren för detta i ett anmälningsärende. Av författningsförslaget till ny paragraf 1 kap. 5 b § andra stycket MPF föreslås att tillstånd dock ska krävas om ändringen leder till att verksamhetens totala installerade effekt ökar eller om verksamheten omfattas av en annan verksamhetskod.

I regeringens förslag till författningsändringar används anmälan om ändring i en ny kontext då tillkommande anmälningsplikt öppnar för att meddela försiktighetsmått som avviker från ett tillståndets villkor och omfattning. Naturvårdsverket ser positivt på syftet med de föreslagna bestämmelserna men ser, som myndigheten tidigare framfört i liknande ärenden, att det finns legala frågetecken i förhållande till rättskraftsbestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken.³ Promemorian belyser inte heller denna fråga i tillräcklig mån och det saknas ett resonemang kring tillståndets villkor i förhållande till rättskraften i beslutade tillfälliga försiktighetsmått.

Bedömning kopplat till EU ETS

De beskrivna verksamheterna regleras även av EU:s system för handel med utsläppsrätter genom tillståndsplikt enligt 3 kap. förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser. Naturvårdsverket konstaterar att inga ändringar föreslås vad gäller regelverken för handel med utsläppsrätter och bedömer att sådana heller inte är nödvändiga.

³ Se tidigare remissyttranden från Naturvårdsverket angående rättskraftsproblematiken över promemoriorna *Åtgärder för att underlätta brädslande ändringar av tillståndsprövade miljöfarlig verksamhet i samband med covid-19* (NV-04580-20) och *Särskilda bestämmelser om förprovning av ändring av avloppsreningsverksamhet* (NV-09945-21).

Enligt 3 kap. 8 § förordningen ska en ändring på en anläggning som kan påverka dess utsläpp av växthusgaser anmälas till Naturvårdsverket. Beroende på ändringens karaktär kan en ändring av en anläggning föranleda att tillståndet till utsläpp av växthusgaser ska uppdateras enligt 3 kap. 9 §. Vidare ska anläggningar enligt artikel 14 och 15 kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 av den 19 december 2018 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp anmäla vissa ändringar till Naturvårdsverket och få dem godkända av myndigheten.

Naturvårdsverket bedömer dock inte att dessa regler innebär ett hinder för ett snabbt byte av bränsle i befintliga anläggningar för produktion av fjärrvärme eller fjärrvärme och el. Att anläggningar inom utsläppshandeln med kort varsel behöver göra sådana eller snarlika ändringar är vanligt förekommande och Naturvårdsverket anser att sådana situationer är hanterbara inom ramarna för nuvarande regelverk.

Bedömning kopplat till utsläpp av kväveoxider

Vad gäller lagstiftningen kring utsläpp av kväveoxider finns inga hinder för ett byte av bränsle. Den som är avgiftsskyldig ska dock underrätta Naturvårdsverket om ändring av förhållanden enligt 6 § i förordning (1991:339) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Vidare kan ändringen innebära att den avgiftsskyldige behöver göra nya fukt- och bränsleanalyser samt uppdatera sina rutiner och beräkningar gällande rökgasflöde enligt 10 § i Naturvårdsverkets föreskrifter om mätutrustning för bestämmande av miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion (NFS 2016:13).

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Jenny Oltner och handläggarna Elin Sieurin Jens Månsson samt miljöjuristen Linda Ålander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

lina.osterberg@regeringskansliet.se

bjorn.thews@regeringskansliet.se