

Energimyndighetens kurs för tillsynsmyndigheter

Eva-Britt Eklöf Petrusson
Kristina Landfors

Agenda för dagen

- Miljöjuridik med lagstiftning och praxis
- Lunch
- Miljöinspektörs erfarenheter av energitillsyn
- Energi i tillsynen
- Workshops "Tillsynsresan"
 - *Introduktion*
 - *Grupparbeten*
 - *Exempel på arbetssätt*

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att återanvändning och återvinning liksom annan **hushållning med** material, råvaror och **energi** främjas så att ett kretslopp uppnås.

Bevisbördeprincipen 2 kap. 1 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är **skyldiga att visa** att de förpliktelser som följer med hänsynsreglerna iakttas

Kunskapskravet 2 kap. 2 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den **kunskap** som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet

Försiktighetsprincipen 2 kap. 3 § miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de **skyddsåtgärder**, iaktta 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

Bästa möjliga teknik 2 kap. 3 § miljöbalken

För yrkesmässig verksamhet ska **bästa möjliga teknik** användas för att förebygga skador och olägenheter

Jfr med EU-rätten där man talar om **BAT** dvs. best available technique

Industriemissionsdirektivet – IED 2010/75/EU

- Vissa verksamheter omfattas av IED-direktivet (tidigare IPPC)
- IED-direktivet är implementerat i svensk lagstiftning i industriutsläppsförordningen
- I Sverige finns omkring 1100 verksamheter inom ett 30-tal branscher som berörs av dessa bestämmelser
- Det finns drygt 30 olika BREF-dokument som anger vad som är BAT inom ett specifikt område
- Observera att man med stöd av hänsynsreglerna kan ställa högre krav än vad som är BAT enligt relevant BREF se MÖD 2014-02-28 M 4407-13, Nynäs AB

Fortsättning - IED

- BREF:arna ska uppdateras senast 8 år efter offentliggörandet av en tidigare BREF
- Det innebär att det offentliggörs ca 4 nya BREF:ar per år
- En del BREF:ar omfattar endast en bransch (vertikala)
- Andra BREF:ar är gemensamma för många branscher (horisontella)

Energy efficiency

- Ett exempel på en horisontell BREF är "Energy efficiency" (ENE BREF) som antogs 2009
- Denna BREF ska slås ihop med "Industrial cooling systems" och få namnet "Resource efficiency"
- Oklar tidplan för när det kommer en ny BREF

Vilka krav ställs?

- ENE BREF ställer inte krav på några specifika åtgärder eller liknande
- ENE BREF är mer inriktad på att ett systematiskt arbete ska bedrivas jfr energiledningssystem
- Däremot kan det finnas specifika krav i de branschvisa vertikala BREF:arna

Kretslopps- och hushållningsprincipen 2 kap. 5 § miljöbalken

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska ***hushålla med råvaror och energi*** samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand ska **förnybara energikällor** användas

Definition av ”energiushållning”

- Definition saknas i miljöbalken
- ENE-BREF - ”optimering av energieffektivitet”
- LKAB-dom (MÖD 2007:4) - ”energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras”

Vad säger förarbetena till miljöbalken om energihushållning?

- Alla verksamhetsutövare bör ha en effektiv energianvändning och hushålla med energi
- Energisystemet bör kretsloppsanpassas
- Användningen av fossila bränslen bör begränsas genom en effektiv energianvändning och en ökad användning av förnyelsebara energikällor
- I samband med tillverkning av produkter bör energi sparas
- Energiutvinning av avfall (när inte återanvändning och återvinning är möjlig)

Energikartläggning

- Lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag trädde ikraft den 1 juni 2014
- Förordning (2014:347) om energikartläggning i stora företag
- Energimyndighetens föreskrifter 2014:2
- Energimyndigheten är tillsynsmyndighet

Vilka berörs?

- Stora företag dvs. företag som har fler än 250 sysselsatta och årsomsättning över 50 miljoner euro eller en balansomslutning som överstiger 43 miljoner euro per år ska göra en oberoende och kostnadseffektiv kartläggning
- Gäller oavsett prövningsplikt enligt miljöbalken

Förordning (2009:1577) om statligt stöd till energikartläggning

- Företag som använder mer än 300 MWh energi per år kan få stöd för att genomföra en energikartläggning (även jordbruk med mindre energianvändning)
- Energikartlägningsstödet täcker 50 procent av kostnaden för en energikartläggning med åtgärdsförslag och tillhörande energiplan, dock maximalt 50 000 kronor. Stödet ska sökas innan energikartläggningen påbörjas.

Hur förhåller sig lagarna till varandra?

- Den energikartläggning som tas fram kan ligga till grund för tillsyn enligt miljöbalken
- Hinder att begära två olika energikartläggningar? Se Mark- och miljödomstolens i Vänersborg dom 2016-12-12 M 435-16
- Lagen om energikartläggning ställer inte krav på åtgärder – sådana krav kan tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken däremot ställa

Skälighetsprincipen 2 kap. 7 § miljöbalken

Kraven på hänsyn ska vara miljömässigt och ekonomiskt motiverade utan att vara orimliga att uppfylla

Vem är ansvarig för att hänsynsreglerna följs? Mot vem kan man rikta krav?

- Vem är verksamhetsutövare?
- ”den som har den **faktiska** och **rättsliga** möjligheten att **vidta åtgärder**”
- Fundera på vad som gäller om fastighetsägare och verksamhetsutövare är olika aktörer



Prövning av miljöfarliga verksamheter

Anmälnings- eller tillståndspliktiga verksamheter enligt 2-32 kap. miljöprövningsförordningen

- *A-verksamheter*
- *B-verksamheter*
- *C-verksamheter*

- *(U-verksamheter)*

Observera att uppdelningen inte säger något om energianvändningen!

Tillståndsprövningar

- Viktigt att tillsynsmyndigheten är aktiv under tillståndprocessen
- Är frågan om energi tillräckligt belyst?
- De frågor som är prövade under tillståndprocessen omfattas av rättskraften enligt 24 kap. 1 § miljöbalken

Vad ska finnas med i en ansökan om tillstånd?

- Yrkanden och åtaganden
- Beskrivning av verksamheten
- Teknisk beskrivning
- Miljökonsekvensbeskrivning
- Samrådsredogörelse
- Förslag till skyddsåtgärder och försiktighetsmått
- Uppföljning och kontroll

Nya bestämmelser om samråd och miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter vid planering och beslut... bl.a. om verksamheter och åtgärder (6 kap. 1 §).

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en *hållbar utveckling* främjas.

Med *miljöeffekter* avses direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på

5. annan *hushållning* med material, råvaror och *energi* (6 kap. 2 §)

Om betydande miljöpåverkan – specifik miljöbedömning (6 kap. 35 §)

Liten miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. 47 §)

Vad krävs av en anmälan?

- Innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs
- Verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter ska kunna bedömas
- Inget som hindrar att information om energihushållning ställs

Olika former av villkor i tillstånd

- Det allmänna villkoret – vad sökanden åtagit sig att göra men som beslutsmyndigheten inte funnit anledning att reglera särskilt
- Särskilda villkor
 - *Utsläppsvillkor med begränsningsvärden*
 - *Krav på att viss utrustning med viss funktion ska finnas*
 - *Krav på att verksamhetsutövaren ska ta fram något ex. en plan av något slag*
- Delegerade villkor – tillsynsmyndigheten får besluta i vissa frågor
- Hinder att bestämma villkor som påverkar utsläppshandeln enligt 16 kap. 2 § miljöbalken.

Krav på energihushållning i villkor

- MÖD 2007:56 Swedish Tissue AB
- MÖD 2009:17 Scania
- MMD Vbg 2011-06-17 M 3394-10 Södra Timber
- MÖD 2011-06-22 mål nr 6243-10 Perstorp Oxo
- MÖD 2013-04-12 mål nr M 1219-12 Mälarenergi
- MMD Nacka 2014-05-28 mål nr M 464-12
Gjuteribolaget i Eskilstuna AB

Vad kan den nya lagen om energikartläggning innebära?

— Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-12-04 i mål nr M 195-14, Akzo Nobel

Prövotid

- En fråga behöver utredas vidare
- Datum anges när utredningen skall vara klar
- Under tiden gäller provisoriska föreskrifter
- När utredningen är klar fastställs de slutliga villkoren som skall gälla för verksamheten

Utredning om energi under prövotid

- MÖD 2007-02-13 mål nr M 9927-05 LKAB efter avslutad prövotid MMD 2015-12-16 M 2090-06
- MÖD 2008:23 Mondi Dynäs AB
- MÖD 2014-06-05 M 9643-13 Överumans fisk
- MÖD 2014-06-27 mål nr M 7429-13 Boliden Mineral AB
- MMÖD 2016-01-22 mål nr M 10031-14 Boliden Mineral AB

Vad händer efter avslutad prövotid?

- Mark- och miljödomstolen i Vänersborg dom 2014-03-21 M 38-13 Volvo Powertrain AB
- MMD Vänersborg 2015-11-02 Uddeholms AB
- MMD Umeå 2015-12-16 M 2090-06 LKAB

Särskilt om Södra Cell

- Miljödomstolen meddelade i deldom den 19 december 2008 tillstånd
- Vissa frågor sköts upp bl.a. vad gäller energifrågor
- MÖD 2014-05-08 M 10393-13
- MMÖD 2016-01-09 M 3173-15

Villkor om krav på energiledningssystem

— MMÖD 2016-10-13 mål nr M 316-16 Höganäs AB

Villkor att begära in plan för energihushållning

- Mark- och miljödomstolens i Vänersborg dom 2017-05-02 i mål nr M 291-17 FNsteel Hjulsbro AB

Fråga om skälighet

- MÖD 2008:23 Mondi Dynäs AB
- Fråga om skäligheten av att kräva en barktork
- Jämförelse mellan kostnaderna för åtgärderna/investeringen med energibesparingen samt återbetalningstiden med den tekniska livslängden

Mer om skälighet

- MÖD 2014-42 Akzo Nobel Functional Chemicals
- Vissa specificerade åtgärder var inte rimliga ansåg MÖD, det fanns dessutom osäkerhet kring säkerhetsrisker och miljönytta
- Något villkor ansågs dock skäligt

Praxis - Hur ska kraven ställas vid tillståndsgivning?

- Krav på energikartläggning och åtgärdsplan
- Krav att årligen i miljörapporten redogöra för åtgärder m.m.
- Krav kan ställas både vad gäller energiproduktion och energianvändning
- Krav kan i vissa fall ställas på specifika åtgärder
- Villkoren kan gå längre än vad som är företagsekonomiskt lönsamt, observera dock skälighetsprincipen
- Dock aldrig villkor som påverkar handeln med utsläppsrätter

Att diskutera

- Vad för typ av villkor vill ni såsom tillsynsmyndighet ha?
- Delegationsvillkor eller inte?
- Vill ni ha några villkor alls – dvs. då fritt fram för tillsynen?
- Utredning om energifrågor – lämpliga att ha under prøvotid?
- Vad för slutliga villkor kan bli aktuella sedan?

En sammanfattande önskan...

Om prövningsmyndigheten delegerar beslutanderätt i någon fråga till tillsynsmyndigheten måste det framgå tydligt av delegationsvillkoret inom vilka ramar tillsynsmyndighet får besluta

Tillsyn enligt 26 kap. MB

- Tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken
- Tillsynsmyndigheten skall vidta de åtgärder **som behövs** för att åstadkomma rättelse
- Kan således räcka med kunskapsförmedling och information

26 kap. 9 § miljöbalken

- Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall
- Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas
- Begränsas av rättskraften i gällande tillstånd enligt 24 kap. 1 § miljöbalken
- Ej föreläggande att begränsa koldioxidutsläpp mot verksamheter som omfattas av handel med utsläppsätter

Praxis om föreläggande om åtgärder

- MÖD 2015-05-28 M 9668-14 Stefan Ericson
- Föreläggande om byte av värmekälla för uppvärmning av byggnader på en fastighet i Falu kommun

Rätt att kräva att undersökningar och utredningar genomförs

- För att kunna fatta "rätt" beslut kan krävas ett omfattande beslutsunderlag
- Tillsynsmyndigheten har rätt att med stöd av 26 kap. 21-22 §§ miljöbalken kräva in det material som krävs för att kunna bedriva sin tillsyn
- Det gäller både uppgifter och handlingar samt undersökningar och utredningar

Viktigt att tänka på vid beslut om föreläggande!

- Rikta föreläggandet mot rätt adressat – den som har rättslig och faktisk möjlighet...
- Viktigt att föreläggandet är tydligt och klart formulerat
- Föreläggandet måste vara väl motiverat
 - *Lagstöd*
 - *Fog och rimlighet*

Rätt att ta ut tillsynsavgift

- Bestämmelser i 27 kap. miljöbalken
- Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
- Respektive kommuns föreskrifter angående avgifter för den kommunala myndighetens verksamhet

Praxis vad gäller avgift för energitillsyn

- MÖD 2009:16 Fastighets AB Stadshus
- MMÖD 2012-01-20 M 10340-10 Bertil Larsson
- MMÖD 2013:46 Bengt Andersson

Krav vad gäller egenkontroll

- Den som bedriver **verksamhet** eller vidtar **åtgärder** som kan befaras medföra **olägenheter** för **människors hälsa** eller påverka **miljön** skall **fortlöpande planera** och **kontrollera** verksamheten för att motverka eller förebygga sådan verkningar.
- Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll gäller för den som **yrkesmässigt bedriver verksamhet och vidtar åtgärder** som omfattas av **tillstånds- eller anmälningsplikt**.

4-6 §§ Egenkontrollförordningen

- För varje verksamhet skall finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten.
- Verksamhetsutövaren skall ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön.
- VU ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma hälso- och miljörisker med verksamheten

Vad kan krävas av verksamhetsutövaren?

- Tillsynsmyndigheten kan av verksamhetsutövaren kräva att han/hon ska visa att han/hon har kunskap om sin energianvändning och hur energianvändningen kan effektiviseras eller hur förnybara energikällor kan ersätta fossila energikällor

Krav på ansvarig och rutiner

- Om verksamheten är anmälnings- eller tillståndspliktig ska det också finnas
 - *någon som är ansvarig för energihushållningen*
 - *rutiner för t.ex. underhåll som kan vara relevant ur energisynpunkt*
 - *rutiner för att under undersöka och följa upp energianvändningen och ha en plan för energiåtgärder*

Sammanfattning vad gäller egenkontroll

I praktiken bör det kunna ställas krav på

- *Energikartläggning*
- *Ansvarig för energifrågor*
- *Åtgärdsplan för energifrågor*
- *Rutiner för inköp, projektering, underhåll*
- *Systemöversyn – kan hela eller delar av processen ersättas/förändras?*

Krav på miljörapport

- Om verksamheten är tillståndspliktig ska miljörapport lämnas in varje år senast den 31 mars
- Vad ska den innehålla?
 - *Se Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport NFS 2016:8*
- Utöver – ofta ställs krav på att redovisningen av genomförda åtgärder ska ske i just miljörapporten

Sammanfattning - tillsyn

- Finns inga hinder att utöva tillsyn vad gäller energihushållning
- Inga hinder att ta ut avgift för energitillsyn
- Går att ställa långtgående krav med stöd av bevisbördeprincipen, kunskapskravet m.m. samt bestämmelserna om egenkontroll
- Att ställa krav på utredningar m.m. anses sällan oskäligt
- Även att ställa krav på redovisning i miljörapport angående använd energimängd, åtgärder m.m. går bra
- Något svårare med krav på konkreta åtgärder