

Anvisning för tillståndsmyndigheter för beaktande av BAT-slutsatser för intensiv uppfödning av fjäderfä eller gris vid handläggning av miljötillstånd

Denna anvisning har upprättats som stöd för tillståndsmyndigheter vid handläggning av miljötillstånd för djurstallar enligt industriutsläppsdirektivet samt för beaktande av slutsatserna för bästa tillgängliga teknik (BAT) för intensiv uppfödning av fjäderfä eller gris.

Tidtabell och förfaranden för översyn av tillstånden med anledning av slutsatserna

Europeiska kommissionen har godkänt referensdokumentet om intensiv uppfödning av fjäderfä och gris och de nya slutsatserna har publicerats den 21 februari 2017.

Nu kan regionförvaltningsverket ta emot tre typer av ansökan när det gäller direktivanläggningar:

- 1) Nytt djurstall eller djurstall som utvidgas och i dess miljötillståndsansökan ska framgå förutom uppgifterna som avses i 3 § i statsrådets förordning (SRF) om miljöskydd även i tillämpliga delar sådana uppgifter som avses i 10 § i den ovan nämnda förordningen. Sådana här direktivanläggningar ska genast följa utsläppsnivåerna och övriga slutsatser. Tillstånden kan innehålla tidsbundna eller permanenta undantag från slutsatsernas utsläppsnivåer.
- 2) Verksamhetsutövaren kan hoppa över utredningsskedet och gå direkt till tillståndsskedet. I detta fall lämnar verksamhetsutövaren tillståndsansökan om översyn av tillståndet till regionförvaltningsverket. I ansökan ska finnas bland annat en jämförelse av slutsatsernas nya krav med det befintliga tillståndet samt av ansökan ska framgå hur man ämnar uppfylla de nya kraven och vilka eventuella undantag som söks (MSF 10 §).

Förfarandet är i praktiken ett normalt miljötillståndsförfarande (MSL 81.3 §). Regionförvaltningsverket ska fatta beslut om översynsärendet så snabbt som möjligt och senast 10 månader efter att ärendet anhängiggjorts (SRF 22 §). Regionförvaltningsverket ska ge ett nytt tillståndsbeslut, som kan vara ett beslut som ersätter ett befintligt tillstånd eller ett separat beslut som endast innehåller de punkter i tillståndet som förändrats. I samband med tillståndsvillkoren som verkställer slutsatserna ges vid behov en övergångsperiod på fyra år (81.2 §). I tillståndet kan ingå tidsbundna eller permanenta undantag från slutsatsernas utsläppsnivåer, om verksamhetsutövaren har ansökt om sådana.

- 3) NTM-centralen ålägger att lämna in ansökan om tillståndsöversyn. Endast verksamhetsutövare kan hos regionförvaltningsverket begära omprövning av ett beslut om förordnande (MSL 194 §). Om regionförvaltningsverket avslår yrkan om rättelse, det vill säga håller förordnandet av tillståndsöversynen i kraft, tar omprövningsförfarandet slut i detta skede. Verksamhetsutövaren ska anhängiggöra tillståndsärendet inom den tidsfrist som anges i NTM-centralens beslut, vilket är tidigast 6 månader efter datumet då beslutet gavs (MSL 80.3 §). Beslutet som regionförvaltningsverket fattar om yrkan om rättelse kan i sinom tid överklagas i samband med att tillståndsärendet avgörs.

Allmänna BAT-slutsatser

Slutsatserna kan tillämpas i samband med fastställandet av tillståndsvillkor på samma sätt som hittills som en del av en helhetsbedömning av kraven för bästa tillgängliga teknik och verksamheten kan i sin helhet anses uppfylla kraven för bästa möjliga teknik, även om verksamheten inte till alla delar uppfyller kraven för BAT-slutsatserna. Därför ska man ta i beaktande att införandet av allmänna icke-bindande slutsatser i tillståndsbesluten inte får leda till för stränga tolkningar.

Huvudregeln är att alla punkter i slutsatserna som gäller utsläppsnivåerna eller översynen och miljösystemet som stöder dessa (bl.a. lukt- och bullerhanteringssystem) ska lyftas fram i samband med tillståndsöversynen.

Branschspecifika BAT-slutsatser

Slutsatserna innehåller **bindande utsläppsnivåer för ammoniakutsläpp under uppfödningssperioden** för gris (BAT 30), värphöns/avelsdjur för slaktkyckling/unghöns (BAT 31) och slaktkyckling (BAT 32) (BAT-AEL, kg NH₃/djurplats/år).

I miljötillståndet ska utsläppsgränsvärden fastställas så att utsläppsnivåerna enligt slutsatserna (BAT-AEL) inte överskrids under normala driftsförhållanden i djurstallet (MSL 75.1 §). Att utsläppsnivåerna efterlevs säkerställs genom inbördes förenliga utsläppsgränsvärden, översyn och övervakning (MSL 75, 77 § och MSF 32 §).

För att konstatera att kraven för bästa tillgängliga teknik uppfylls ska utsläppsgränsvärdena, översynen och de övriga tillståndsvillkoren bygga på slutsatserna, men total likformighet mellan slutsatserna och tillståndet krävs inte (MSL 75.1 §).

Fastställande av utsläppsgränsvärden (MSL 77 §)

De utsläppsgränsvärden som fastställs med stöd av 75 § 1 mom. ska anges för samma eller kortare tidsperioder och samma referensförhållanden som utsläppsnivåerna.

Gränsvärdena, tidsperioderna och referensförhållandena får med avvikelse från 1 mom. anges på ett annat sätt, om det behövs på grund av utsläppens eller kontrollens natur. Minst en gång om året ska verksamhetsutövaren på det sätt som närmare anges i miljötillståndet lämna tillsynsmyndigheten ett sammandrag av resultaten av kontrollen av utsläppen i fråga. Resultaten ska anges för samma tidsperioder och samma referensförhållanden som utsläppsnivåerna.

Ammoniakutsläpp under uppfödningssperioden ska kontrolleras i enlighet med BAT-slutsats 25. Kontrollresultaten ska bifogas gårdens bokföring och resultaten ska skickas till tillsynsmyndigheten, som jämför dem med utsläppsnivåerna (MSL 62.3 § och 77 §).

Det är möjligt att kontrollera ammoniakutsläpp från djurstall med hjälp av massabalans, mätningar eller utsläppskoefficienter. I Finland kommer man sannolikt att utnyttja de nationella utsläppskoefficienterna, men man kommer att vara tvungen att precisera dessa och deras användning på nationell nivå. Utsläppsnivåernas variationsvidd är dock ganska stor och uppfödningsteknikerna, inklusive utfodring, överensstämmer redan nu i huvudsak med BAT-slutsatserna. På grund av detta är det mycket sannolikt att största delen av djurstallen uppnår utsläppsnivåerna med nuvarande minskningsåtgärder.

Om den befintliga tekniken inte beskrivs i slutsatserna eller om inte alla miljökonsekvenser av verksamheten eller produktionsmetoden beskrivs, ska tekniken bedömas från fall till fall. Utsläpps- och övriga tillståndsvillkor ställs på grundval av bedömningsresultaten i enlighet med MSL 53 § (bedömning av bästa tillgängliga teknik). Tillståndsmyndigheten ska hålla samråd om villkoren med sökande, om villkoren väsentligt avviker från vad sökanden i sin ansökan har framfört om bästa tillgängliga teknik, begränsning av utsläpp och kontroll ("garanteras en dialog mellan verksamhetsutövaren och tillståndsmyndigheten"). (MSL 75 §).

Det är endast möjligt att avvika från utsläppsnivåerna för ammoniak under uppfödningssperioden enligt BAT-slutsatserna på de grunder som avses i 78 § i miljöskyddslagen när verksamhetsutövarens kostnader är orimliga i förhållande till de miljöfordelar som uppnås. Ovan nämnda avvikelser kan gälla endast en viss till eller tills vidare

(högst tills nästa tillståndsöversyn). Avvikelse och övriga lindringar till slutsatserna ska motiveras i miljötillståndet. När det gäller ammoniakutsläpp bör man även särskilt beakta de internationella skyldigheter att minska ammoniakutsläpp som för närvarande överskrids.

Gränsvärden som är lindrigare än utsläppsnivåerna (MSL 78 §)

Om de utsläppsgränsvärden som fastställs med stöd av 75 § 1 mom. skulle leda till oskäligt höga kostnader jämfört med miljövinster till följd av anläggningens geografiska belägenhet eller tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena vid den, kan lindrigare utsläppsgränsvärden än vad som föreskrivs i det momentet fastställas i miljötillståndet. De lindrigare utsläppsgränsvärdena får dock inte överskrida de utsläppsgränsvärden som anges i en statsrådsförordning utfärdad med stöd av 9 § eller ha konsekvenser som avses i 49 § eller äventyra uppfyllandet av miljö kvalitetskrav.

Förutsättningarna för lindrigare utsläppsgränsvärden ska bedömas på nytt när tillståndet ses över med stöd av 80 och 81 § eller när tillståndet ändras med stöd av 89 § 1 mom. 1, 3 eller 6 punkten.

Utgångspunkten är att när villkoren för beviljande av undantag uppfylls ska beviljande av undantag/möjligheten till avvikelse ses som en nödvändig del av BAT-slutsatssystemet. RP 214/2013: Det är fråga om en helhetsbedömning där olika faktorer jämförs sinsemellan för att uppnå slutresultatet. Kostnader för att ta i bruk ny teknik i befintliga djurstall kan vara orimliga på grund av att det vanligtvis är svårare och dyrare att installera tekniken i gamla konstruktioner och processer än vad det skulle kosta att ta i bruk tekniken i ett nytt djurstall.

Grunder för avvikelse – kostnader vs miljö fördelar

Tekniska egenskaper

- tid och kostnader som krävs för att planera och genomföra investeringar
- tekniska problem, utrymmesbrist o. dyl. samt kostnader för ombyggnad av byggnader och utrustning, till exempel antal skorstenar, flytgödselrännans djup, andelen spaltgolv osv.
- kort återstående livslängd hos djurstallet

Geografiskt läge

- skärgård eller närhet till vattendrag
- område med översvämningsrisk
- grundvattenområde

Lokala förhållanden

- bosättning och övriga objekt som kan störas
- miljöns särdrag

Tillståndsansökan och tidtabell

Tillståndsmyndigheten handlägger och fattar beslut om tillståndsärendet (MSL 81 §) 10 månader efter att ärendet anhängiggjorts. Metoder som följer slutsatserna ska tas i bruk på gårdarna inom fyra år, det vill säga senast 2021. En eventuell begäran om komplettering av ansökan som avses i MSL 40 § ska framföras inom en månad från det att ärendet blev anhängigt. En eventuell tilläggsbegäran om komplettering av ansökan ska också framföras skyndsamt (MSF 22 §). En ansökan som blivit anhängig bör även skickas till tillsynsmyndigheten efter att den blivit anhängig och föra en diskussion om kompletteringsbehoven.

Tillståndsansökan (MSF 3 och 10 §)

Det lönar sig att gå igenom ansökans innehåll och omfattning vid eventuella förhandsförhandlingar.

- en BAT-utredning om verksamheten enligt slutsatsernas numrering
- all verksamhet som inte motsvarar slutsatserna ska redogöras för och motiveras
- den sökandes uppfattning om vad som är normal verksamhet
- den sökandes uppfattning om vad som är exceptionella situationer, där utsläppsnivåerna inte ska tillämpas
- söks det lindrigare gränsvärden eller extra tid samt grunder för avvikelserna
- bedömning av behovet av att upprätta en statusrapport om mark och grundvatten.

I ansökan ska verksamhetsutövaren framföra en bedömning av tillämpningen av bästa tillgängliga teknik i verksamheten. Ifall verksamhetsutövaren ansöker om avvikelse, ska denne i ansökan framföra grunder för att tillämpa lindrigare utsläppsgränsvärden enligt 78 § i miljöskyddslagen. I praktiken ska verksamhetsutövaren ange på vilka grunder dessa extra kostnader är orimliga i förhållandet till de miljöfördelar som uppnås.

Handläggning av ansökan i fråga om avvikelser

Handläggningen av en ansökan som innehåller en avvikelse skiljer sig inte från handläggning av andra ansökningsärenden, utan ärendet handläggs som en del av tillståndsansökan.

Avvikelser som ansöks gäller sannolikt avvikelser från utsläppsgränsen för ammoniak och kontroll eller tilläggstid för att ta i bruk tekniken. Avvikelse från övriga BAT-slutsatser kräver inte särskilda motiveringar i miljötillståndet.

I begäran om utlåtande begärs kommunens miljöskyddsmyndighet och den regionala NTM-centralen att ta ställning till bedömning av grunder för avvikelse från slutsatserna eller tilläggstid, om avvikelsen motiveras med lokala miljöförhållanden.

Tillståndsmyndigheten prövar huruvida det finns grunder för avvikelsen samt huruvida de i ansökan framförda uppgifterna om bedömningen av fördelarna och kostnaderna är korrekta.

Tillståndsbeslut och motiveringar (MSF 19 §)

Det är inte möjligt att kräva att BAT-slutsatserna verkställs vid befintliga IED-anläggningar innan det förflutit fyra år från det att BAT-slutsatserna publicerats, om inte sökande ansöker om en tidigare tidpunkt. Denna övergångsperiod på cirka fyra år för att börja tillämpa slutsatserna och verkställa övriga nya krav är en rimlig tidsperiod när det gäller att integrera tekniken i en befintlig anläggning. **Denna övergångsperiod på fyra år kan införas i beslutet utan särskilda motiveringar (MSL 81.2 §) och utan att undantagsgrunden i 78 § måste tillämpas på förfarandet.**

Ifall man inte på grund av BAT-slutsatserna måste riva upp hela tillståndet, kompletteras tillståndsbeslutet med nödvändiga villkor endast för **de slutsatser som gäller utsläppsnivåer, kontroll och miljösystemen som stöder dessa (bl.a. lukt- och bullerhanteringssystem).**

I tillståndsbeslutet ska synligt antecknas referensdokumentets namn och publikationsår samt vilka slutsatser som ansetts vara den huvudsakliga verksamheten.

Det finns anledning att anteckna alla utsläppsnivåer enligt slutsatserna i tillståndsvillkoren som utsläppsgränsvärden. De givna utsläppsgränsvärdena ska motiveras.

Utsläppsövervakningen ska motsvara slutsatsernas nivå.

De slutsatser som gäller verksamheten anges även i motiveringarna (huvudsaklig bransch och övriga branscher).

Andra så kallade allmänna BAT-slutsatser än de som gäller utsläppsnivåer, kontroll och miljösystem som stöder dessa (inkl. lukt- och bullerhanteringssystem) sköts i Finland i regel genom att följa villkoren/kraven i nitratförordningen. En del av slutsatserna gäller sådana saker, om vilka det även i dag ges tillståndsvillkor, såsom lagring och hantering av gödsel och avloppsvatten samt utnyttjande av gödsel. En del av slutsatserna är sådana att verksamhetsutövaren ska anteckna dem i gårdens bokföring, men behöver inte skicka dem till NTM-centralen. Detta är bland annat uppgifter om avfallstyp samt bruksmängder för vatten, foder, bränsle och elenergi. Tillsynsmyndigheten kan kontrollera dem i samband med ett tillsynsbesök. Skyldigheten att rapportera om exempelvis utsöndring av kväve och fosfor i gödsel träder i kraft först efter övergångsperioden när de nödvändiga verktygen (beräkningsmetoder) för verksamhetsutövarna är färdiga.

Slutsatserna är nödvändigtvis inte tillräckliga för att begränsa djurstallsverksamhetens miljökonsekvenser, det kan därför finnas behov att ge tillståndsvillkor även för sådana saker som inte ingår i slutsatserna.

När det gäller lindrigare gränsvärden än utsläppsnivåerna ska följande beaktas:

- får inte orsaka följder som utgör hinder för beviljande av tillståndet
- endast tillämpbara på befintliga djurstall
- kostnaderna ska vara orimligt höga i jämförelse med miljöfördelarna som uppnås
- helhetsbedömning (läge, miljöns tillstånd, anläggningens ålder o. dyl.)

När det gäller beviljande av extra tid för att ta i bruk tekniken ska följande beaktas:

- förutsättningarna genom prövning enligt 78 §
- tekniken kommer att tas i bruk – det är bara en tidsfråga

Tillståndsmyndigheten avgör om avvikelse kan beviljas och fastställer ett gränsvärde enligt avvikelserna. Om ibruktagandet av bästa tillgängliga tekniken förutsätter en längre tid (över fyra år) kan man i tillståndsvillkoren ge extra tid för att ta i bruk tekniken enligt de grunder som avses i 78 §. Grunder för avvikelse ska framföras i beslutet, det vill säga i motiveringarna till avvikelserna ska anges de orsaker varför lindringen av utsläppsnivåerna har beviljats samt grunderna för de lindrigare utsläppsgränsvärdena.

Ifall undantaget är tidsbundet ska det i tillståndet anges ett utsläppsgränsvärde enligt utsläppsnivån, som ska följas efter undantaget. Ifall undantaget är i kraft tills vidare ska grunderna för undantaget bedömas med en motsvarande metod på nytt i samband med att tillståndsoversynen.

Riksdagens miljöutskott har tagit ställning till undantagen och konstaterat följande:

”Riksdagens miljöutskott ansåg i sitt betänkande (4.6.2014) om den nya miljöskyddslagen att i fråga om bästa tillgängliga teknik är utgångspunkten att om förutsättningarna för att bevilja undantag uppfylls får man inte vara förbehållsam med att bevilja undantag, utan möjligheten till undantag ska ses som en nödvändig del av det annars bindande och relativt stela BAT-slutsatssystemet”.