

Vägledning om onormala driftförhållanden - OTNOC

Vägledningen riktas i första hand till tillsynsmyndigheter i deras tillämpning av bestämmelserna om onormala driftförhållanden i IED.

Vägledningsdokumentet är ett levande dokument som Naturvårdsverket tagit fram och uppdaterar när behov identifieras och praxis utvecklas.

Vägledningen är ett komplement till Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser¹ och innehåller flera hänvisningar till denna. De avsnitt i vägledningen om industriutsläppsbestämmelserna som berör OTNOC är:

- 8.3 BAT-slutsatserna och bästa möjliga teknik
- 8.4 Bestämmelserna i industriutsläppsförordningen gäller parallellt med villkoren
- 9.3.1 Utsläppsvärden som begränsningsvärden – BAT-slutsatser med utsläppsvärden
- 9.3.8 Onormala driftförhållanden
- 11.1 Egenkontroll och tillsyn när BAT-slutsatser har offentliggjorts
- 11.1.2 Kontroll vid normala driftförhållanden
- 12.1.2 Villkor enligt miljöbalken ska omfatta all drift

De båda vägledningarna behöver därför i flera fall läsas parallellt. I detta dokument presenteras en fördjupad vägledning om begreppet OTNOC, vad det innebär och hur Naturvårdsverket bedömer att det bör tillämpas.

¹ Naturvårdsverkets Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, uppdaterad version av rapport 6702, den 27 maj 2022.

Innehåll

1.	FÖRKORTNINGAR	3
2.	BAKGRUND	4
3.	FÖRUTSÄTTNINGAR	5
3.1	Begrepp och reglering	5
3.1.1	Begreppen BAT och BAT-AEL	5
3.1.2	Hur BAT-AEL tas fram	7
3.1.3	OTNOC i IED (inklusive i BREF:arna)	8
3.1.4	OTNOC i svenska tillstånd	10
4.	SÄRSKILT RELEVANTA OMRÅDEN FÖR TILLSYN	12
4.1	OTNOC och bedömning av om BAT-AEL överträds	12
4.2	Skillnad mellan dygns- och årsmedelvärde	13
4.3	Krav på att förebygga och reducera OTNOC	14
5.	TILLÄMPA BESTÄMMELSERNA	19
5.1	Utgångspunkter vid ett överskridande av en BAT-AEL	20
5.1.1	Rapportering till tillsynsmyndigheten	20
5.1.2	Utgångspunkter	21
5.1.3	Exempel på situationer	22
5.2	Utgångspunkter och bedömningsgrunder för löpande arbete för att minska OTNOC	26
5.2.1	Exempel på situationer	27
6.	SAMMANSTÄLLNING AV BEFINTLIG VÄGLEDNING	28

1. Förkortningar

På Naturvårdsverkets webbplats finns en begreppslista² med ett stort antal begrepp som förekommer i samband med industriutsläppsbestämmelser, nedan finns förklaringar till några centrala begrepp som används i den här vägledningen.

Begrepp	Förklaring
BAT	Best Available Techniques, bästa tillgängliga teknik (art. 3.10 i IED)
BAT-AEL	BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall (artikel 3.13 i IED)
BAT-slutsats	Slutsats om bästa tillgängliga teknik finns både med och utan miljöprestandanivåer (värden)
BAT-slutsatsdokument (BATC)	BAT Conclusions Document, Kommissionsbeslut med BAT-slutsatser (ingår som ett kapitel i BREF och offentliggörs i EUT)
BREF	BAT Reference Document, BAT-referensdokument i vilka BAT-slutsatserna är ett kapitel
XXX BATC och XXX BREF	Samtliga förkortningar för publicerade BAT-slutsatsdokument och BREF-dokument finns på Naturvårdsverkets webbplats ³
Riskbaserad hanteringsplan	OTNOC-plan
IED	Directive 2010/75/EU on industrial emissions, Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp
IUF	Industriutsläppsförordningen (2013:250)
OTNOC	Other Than Normal Operation Conditions

² Begrepp och förklaringar knutna till industriutsläppsbestämmelser (naturvardsverket.se).

³ [BAT-slutsatser för industriutsläppsverksamheter \(naturvardsverket.se\)](http://naturvardsverket.se)

2. Bakgrund

Syftet med vägledningen är att samla och presentera kunskap om begreppet OTNOC, lyfta vikten av förebyggande arbete kring OTNOC samt att ge stöd till tillsynsmyndigheterna i deras bedömningar av eventuella OTNOC-situationer genom framtagande av ett antal utgångspunkter för sådana bedömningar.

Det saknas idag praxis som kan ge vägledning kring vilka förhållanden som utgör OTNOC. Naturvårdsverket har därför identifierat att det finns ett behov av vägledning som inkluderar tolkningshjälp kring hur bestämmelserna i IED, inklusive BAT-slutsatser, bör tillämpas.

För att ringa in vilka frågeställningar som tillsynsmyndigheterna behöver hantera lät Naturvårdsverket genomföra en undersökning som syftade till att skapa en bild av aktuella frågor. Undersökningen omfattade en intervjustudie där ett antal tillsynsmyndigheter deltog och besvarade frågor om hur OTNOC har hanterats inom tillsynen. Utifrån genomförda intervjuer har Naturvårdsverket sammanställt några frågor och exempel på omständigheter som kan innebära OTNOC. Naturvårdsverket resonerar kring dessa och ger så långt som möjligt vägledning om hur olika situationer bör hanteras.

Naturvårdsverket ger i vissa fall uttryck för myndighetens bedömningar, till exempel där praxis saknas. Detta tydliggörs genom formuleringar som ”Naturvårdsverket bedömer att” eller ”Naturvårdsverket anser att”. Kommande praxis kan medföra att rättsläget tydliggörs eller ändras. Detta kan i sin tur innebära att vägledningen ändras.

3. Förutsättningar

Begreppet OTNOC förekommer i IED men det är inte definierat i det. Detta medför att det finns ett relativt stort tolkningsutrymme. I svensk rätt är begreppet översatt till ”andra förhållanden än normala driftförhållanden”, vilket inte heller är definierat. Det saknas praxis som förtydligar vilka förhållanden som kan utgöra OTNOC. I denna vägledning används begreppen ”OTNOC”, ”andra förhållanden än normala driftförhållanden” och ”onormal drift” synonymt.

Naturvårdsverket vill inledningsvis lyfta fram att det är viktigt att skilja på begreppen ”normala driftförhållanden” och ”optimala driftförhållanden”. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning måste det anses normalt att driften varierar över tid. I normal drift ingår enligt Naturvårdsverkets uppfattning de normala utsläppsvariationer som följer av variationer i processer, produkter, reningsanläggningarnas drift, årstider m.m. Optimala driftförhållanden utgör därmed endast en delmängd av den normala drifttiden.

3.1 Begrepp och reglering

3.1.1 Begreppen BAT och BAT-AEL

I IED finns ett samband mellan begreppen ”bästa tillgängliga teknik”, ”utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik” och normala driftförhållanden. Naturvårdsverket anser därför att det är viktigt att förstå dessa begrepp vid en bedömning av om en situation ska bedömas som OTNOC.

Begreppet bästa tillgängliga teknik är definierat i artikel 3.10 i IED:

”bästa tillgängliga teknik: det mest effektiva och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.

a) teknik: både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas,

b) tillgänglig: att tekniken ska 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 eller produceras inom den berörda medlemsstaten, förutsatt att den berörda verksamhetsutövaren på rimliga villkor kan få tillgång till den,

c) bästa: den teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet.”

Som framgår av de av Naturvårdsverket fetmarkerade delarna i definitionen avses med bästa tillgängliga teknik inte bara miljöskyddsåtgärder såsom reningsteknik, utan verksamheten i en bredare bemärkelse. Vidare framgår att det inte bara är den teknik som används, utan även hur anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas som avses. Det framgår också att definitionen inkluderar en kostnads-nyttobedömning och att det som avses är en hög allmän skyddsnivå.

Samma grundläggande krav på att sköta sin utrustning följer av miljöbalkens hänsynsregler och av 5 och 6 §§ förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att en verksamhet bedrivs i enlighet med vad som följer av dessa bestämmelser och vad som anges i BAT-slutsatserna kring detta.

Att inte driva en verksamhet enligt BAT kan medföra att utrustning fungerar sämre än vad den annars skulle ha gjort. Ett sådant exempel skulle kunna vara att en verksamhetsutövare inte underhåller ett luftreningsfilter enligt BAT vilket leder till högre utsläppsnivåer än vad som skulle ha skett om underhåll skett enligt BAT. I en sådan situation bedömer Naturvårdsverket att det inte är givet att utsläpp ska anses ha skett under OTNOC. I situationen fungerar utrustningen men renar inte så bra som den kan till följd av det felaktiga handhavandet. Naturvårdsverket bedömer att en driftstörning eller drift med sämre prestanda än normalt som beror på olämpligt eller felaktigt handhavande, eller bristande förebyggande underhåll, inte automatiskt kan anses vara onormal drift. En situation kan därför när det gäller OTNOC bedömas olika beroende på bakomliggande orsaker och verksamhetsutövarens agerande. I exemplet kan det vara fråga om normal drift som inte är optimal.

Utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik är definierade i artikel 3.13 i IED:

“utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik: de utsläppsnivåer som erhålls under normala driftförhållanden med användning av en bästa tillgänglig teknik eller en kombination av flera bästa tillgängliga tekniker, såsom de beskrivs i BAT-slutsatserna, uttryckta som ett genomsnitt under en bestämd tidsperiod, under specificerade referensförhållanden.”

Som framgår av de av Naturvårdsverket fetmarkerade delarna av definitionen ska en verksamhet genom att använda BAT⁴ kunna uppfylla en BAT-AEL under normala driftförhållanden.

BAT-AEL gäller som begränsningsvärde under normala driftförhållanden (utsläppsnivån får maximalt uppgå till det övre värdet i BAT-AEL:s intervall enligt det svenska genomförandet). BAT-AEL är bindande senast fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten offentliggjorts i

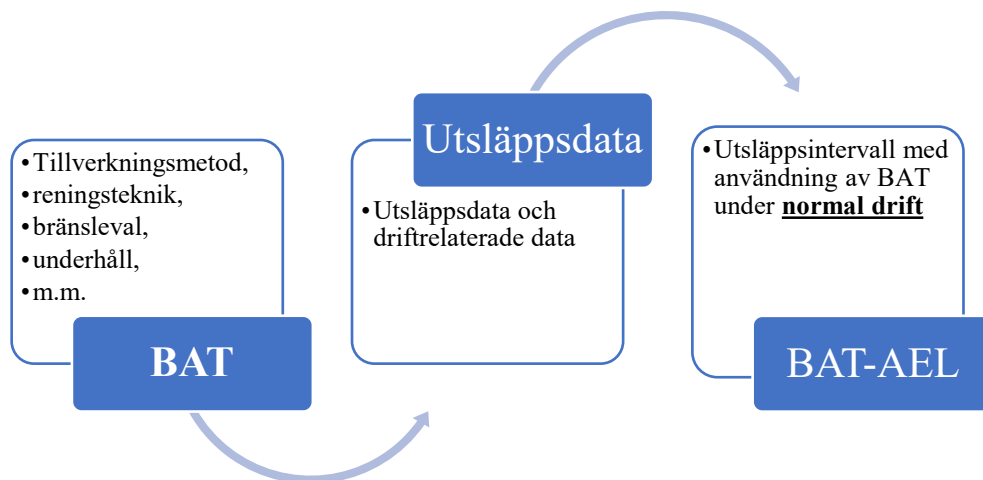
⁴ Det är inget krav att använda de tekniker som beskrivs i BAT-slutsatser. Beskrivningen av tekniker är inte heller fullständig. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone samma miljöprestanda/miljöskyddsnivå. Specifika tekniker ska således inte ses som föreskrivande. För mer vägledning se även avsnitt 9.3.2.2 i Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser.

Europiska unionens officiella tidning. När en verksamhetsutövare konstaterar att det inträffat ett eventuellt överskridande av ett begränsningsvärde i en BAT-AEL och ska bedöma om OTNOC förekommit är det, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, därför viktigt att beskriva vilken eller vilka BAT som tillämpas vid verksamheten och vilka utsläppsparametrar som kan härledas till respektive BAT. Bedömningen av om något ska anses utgöra OTNOC behöver enligt Naturvårdsverkets uppfattning alltid ske utifrån de specifika förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är inte möjligt att i förväg säga att vissa situationer alltid ska betraktas som OTNOC. Det som behöver bedömas är om verksamheten tillämpar BAT i den breda bemärkelse som beskrivs ovan och vilken situation det är frågan om.

3.1.2 Hur BAT-AEL tas fram

En central utgångspunkt i IED är att BAT ska användas vid industriutsläppsverksamheter. Processen för att ta fram BREF-dokument och BAT-slutsatser (den s.k. Sevilla-processen)⁵ bygger på ett evidensbaserat arbetssätt och i förhandlingen av en BREF sker en omfattande datainsamling med syfte att definiera BAT inom den specifika sektorn. När BAT är definierad sker en vidare analys av den data som samlats in och representativa BAT-AEL-intervall tas fram. Huvudregeln är att de anläggnings specifika data som samlas in avser normala driftförhållanden och värden som avspeglar onormala driftförhållanden undantas. BAT-AEL-intervallet speglar därför BAT under normala driftförhållanden.

⁵ För vägledning om BREF-processen, hur BREF och BAT-slutsatsdokument tas fram, se BREF-processen <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/industriutslapp-ied/bref-processen/> och avsnitt 7.4 i Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser.



Figur 1. Förenklad processbild över hur BAT-AEL:er tas fram och förhållandet mellan BAT, BAT-AEL och normal drift.

3.1.3 OTNOC i IED (inklusive i BREF:arna)

I IED ges endast viss ledning om vad som kan anses vara onormala driftförhållanden. Artikel 14 innehåller bestämmelser om vad som ska regleras i villkor i ett tillstånd för en industriutsläppsverksamhet. Artikel 14.1f anger att ett tillstånd ska innehålla villkor om åtgärder som rör andra förhållanden än normala driftförhållanden och artikeln innehåller några exempel på sådana förhållanden:

- igångsättande och urdrifttagning,
- läckor,
- störningar i driften,
- tillfälliga avbrott, och
- nedläggning av verksamheten.

Naturvårdsverket konstaterar att det i direktivet även förekommer andra, men liknande, begrepp för igångsättande och urdrifttagning såsom start- och stopperioder. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är dessa begrepp i många fall synonyma. För stora förbränningsanläggningar som omfattas av kapitel III i IED finns ett genomförandebeslut⁶ om hur start- och stopperioder ska hanteras. I skälen till genomförandebeslutet hänvisar kommissionen till artikel 14.1f, varför Naturvårdsverket gör bedömningen att motsvarande perioder/situationer kan gälla för flera sektorer. Genomförandebeslutet kan därför ge viss ledning beträffande hur just start- och stopperioder ska bedömas (se ingressen, beaktandesats 3).

Gällande förbränningsanläggningar är start- och stopperioder undantagna i definitionen av drifttimmar enligt kapitel I i IED. Sveriges genomförande av IED

⁶ Kommissionens genomförandebeslut av den 7 maj 2012 om fastställande av start- och stopperioder enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

medför att start- och stopperioder inte ska ingå i medelvärdesbildning vid beräkning av gränsvärden för stora förbränningsanläggningar enligt förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar. Naturvårdsverket anser därför att start- och stopperioder generellt bör anses som OTNOC för stora förbränningsanläggningar.

I ett flertal BREF:ar finns särskilda avsnitt som beskriver OTNOC. Dels hur en verksamhetsutövare bör arbeta för att minska perioder med OTNOC, dels tekniker som syftar till att minska OTNOC och/eller miljö- och hälsopåverkan under OTNOC. BREF:ar kan också innehålla beskrivningar av vad som kan betraktas som normal eller onormal drift för respektive bransch. Omfattning och detaljering av beskrivningarna varierar dock i stor utsträckning mellan olika dokument.

Exempel på information som kan hittas i olika BREF:ar:

BREF-dokument för avfallsbehandling, s. 45

When applying the processes described above in this chapter or described later in Chapters 3 to 5, the waste treatment plants may experience other than normal operating conditions (OTNOC). These OTNOC are very diverse throughout the waste sector and may cover conditions such as:

- *start-up*
- *shutdown;*
- *momentary stoppages (which, for example, may cause flaring at plants performing anaerobic treatment of bio-waste or oil re-refining);*
- *leaks (such as leachate in biological treatments, fugitive emissions of methane at plants performing anaerobic treatment of bio-waste, damage of retention bund, tank overfilling, etc.);*
- *deflagrations in the case of mechanical treatment due to prohibited flammable or explosive materials inadvertently entering the process (see Section 3.1.2.1.1);*
- *malfunction or breakdown of the abatement equipment or part of the equipment (for instance, fabric filter of a dust-containing silo not functioning);*
- *malfunction of instruments related to the process control or used for emission monitoring (such as instrumentation drift);*
- *testing of new apparatus;*
- *calibration of the monitoring system;*
- *testing of new waste or a new waste treatment process*

BREF-dokument för produktion av massa, papper och kartong: s. 41

Normal operating conditions' include all activities that occur during normal production days either at regular intervals or occasionally (e.g. paper breaks) and they include in particular procedures which are part of the routine maintenance activities. They also include

typical variations in emissions as a result of variations of the input or process conditions.

Even though they often have an effect on the atmospheric emissions, 'normal operating conditions' include:

- *change of load conditions for boilers;*
- *normal variations in the input or process conditions;*
- *change of product quality or grade;*
- *paper breaks or other interruptions in other parts of the process;*
- *routine maintenance and cleaning on a regular basis (e.g. periodic cleaning of filters, scrubbers or other parts of the abatement equipment or measuring systems);*
- *supervision of the plant and 'external' measurements.*

Special arrangements can be drawn up for start-up or shutdown time periods. Such situations that are normally defined in the permit include particular processes during which:

- *a waste gas purification facility has to be turned off for safety reasons (danger of deflagration, clogging-up or corrosion);*
- *a waste gas purification facility is not fully effective because of insufficient waste gas flow rate; or*
- *waste gas collection and purification is not feasible or not sufficiently feasible as receptacles are charged or emptied.*

Naturvårdsverkets anser att de exempel som anges i olika BREF:ar kan ses som ledning för bedömningar av OTNOC i andra branscher där exempel saknas.

Naturvårdsverket har tagit fram specifik vägledning för ett antal BREF:ar och BAT-slutsatsdokument.⁷ I ett antal av vägledningarna finns avsnitt som berör OTNOC, bland annat med hänvisningar till var i respektive BREF som OTNOC beskrivs⁸.

Naturvårdsverket resonemang kring några exempel på situationer som tillsynsmyndigheter lyfte under intervjuer där frågan om eventuell OTNOC var aktuell finns i avsnitt 5.1.2.

3.1.4 OTNOC i svenska tillstånd

IED anger att ett tillstånd ska omfatta åtgärder för att reglera perioder med onormala driftförhållanden. Enligt Naturvårdsverkets erfarenhet tillämpas varken begreppet onormal drift eller normala driftförhållanden i någon större utsträckning

⁷ Samtliga publicerade BREF och BAT-slutsatsdokument har en informationssida på Naturvårdsverkets webbplats, på dessa sidor finns Naturvårdsverkets vägledning i förkommande fall (naturvardsverket.se).

⁸ Se t.ex. Vägledning om BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar, Vägledning om BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong.

vid föreskrivande av villkor i svensk tillståndsprövning. Vid genomförandet av IED i svensk rätt gjordes bedömningen att det inte krävdes någon särskild bestämmelse gällande artikel 14.1f, det vill säga att ett tillstånd ska innehålla villkor om åtgärder som rör andra förhållanden än normala driftförhållanden, eftersom svensk praxis kring hur villkor föreskrivs redan innebär att det är den totala miljöpåverkan som regleras i svenska tillstånd enligt miljöbalken. Av 22 kap. 25 § första stycket 6 b miljöbalken följer att de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar ska föreskrivas. Genom bland annat denna reglering finns möjlighet att reglera all drift, vilket Naturvårdsverket också bedömer regelmässigt görs.

Miljöbalken	IED
<ul style="list-style-type: none"> • Prövning av den enskilda verksamhetens miljöpåverkan på en specifik plats. • Prövningen omfattar krav på den specifika verksamheten att använda bästa möjliga teknik och iakttagande av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. • Prövningen omfattar verksamhetens totala miljöbelastning, inklusive onormal drift på den specifika platsen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prövning av den enskilda verksamheten med användning av BAT-slutsatser som referens. • Generell reglering som syftar till att fastställa vad som ska anses vara BAT inom EU, intervall med gränsvärden som ska motsvara att BAT tillämpas. • BAT-AEL gäller endast under normala driftförhållanden. BAT-slutsatserna omfattar inte alltid alla processer, bränslen, utsläppparametrar etc. eftersom dataunderlag saknades då BAT-slutsatserna förhandlades fram. • Åtgärder för att reglera perioder med OTNOC

Figur 2. Skillnaden mellan lagstiftningarna miljöbalken och IED och hur det kan påverka prövningen av en verksamhet.

De generella skyldigheterna enligt miljöbalken som omfattar en verksamhets totala miljöpåverkan och därmed all drift är inte påverkad av den uppdelning mellan normal och onormal drift som IED har.

4. Särskilt relevanta områden för tillsyn

4.1 OTNOC och bedömning av om BAT-AEL överträds

OTNOC har betydelse för bedömningen av om det är fråga om ett överskridande av ett utsläppsvärde i en BAT-AEL. Detta eftersom BAT-AEL:er endast gäller under normala driftförhållanden och utsläpp under andra förhållanden än normala driftförhållanden därmed ska räknas bort vid kontroll av om en BAT-AEL överskridits. I 1 kap. 8 § IUF anges att:

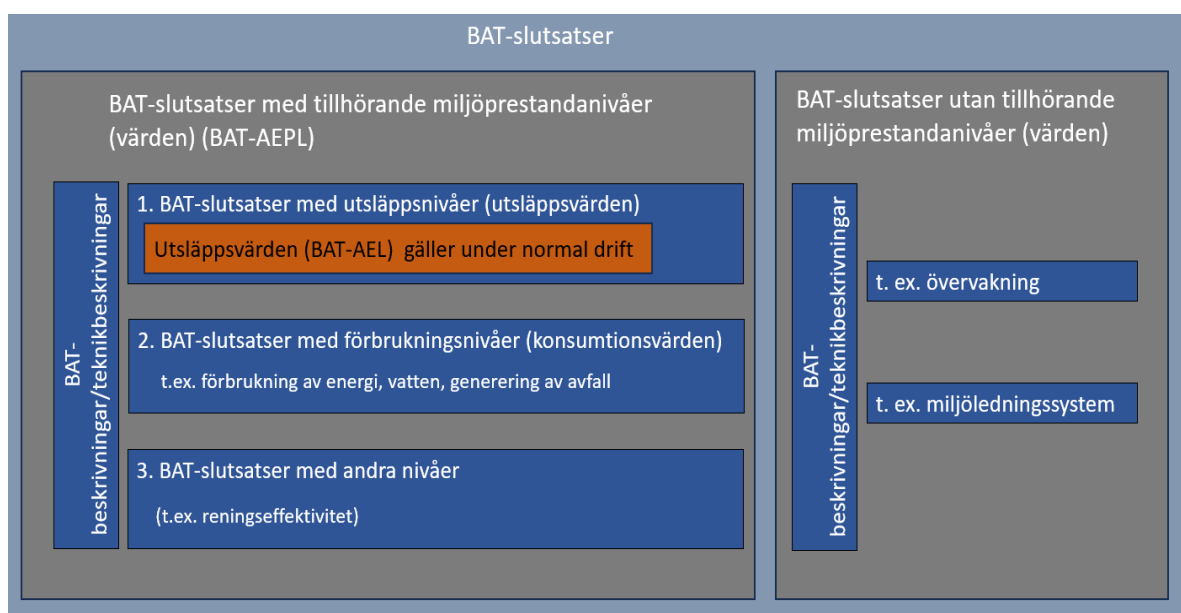
“Utsläppsvärden i de slutsatser om bästa tillgängliga teknik som anges i 2 kap. ska gälla som begränsningsvärden för utsläpp från industriutsläppsverksamheter under normala driftförhållanden.”

Att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken är straffsanktionerat enligt 29 kap. 8 § miljöbalken. 1 kap. 8 § IUF om att BAT-AEL gäller som begränsningsvärden är meddelat med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken och Naturvårdsverkets uppfattning är att överskridande av begränsningsvärden enligt 1 kap. 8 § IUF är förenat med straffansvar. En korrekt bedömning av OTNOC i dessa situationer kan med andra ord vara mycket viktig.

I ett fåtal BAT-slutsatser anges produktionsrelaterade BAT-AEL. Utsläpp och produktion under onormala driftförhållanden ska alltså inte räknas med vid en bedömning av om en produktionsrelaterad BAT-AEL innehålls. Detta innebär att både utsläpp och produktion under tidsperioden för onormal drift även kan behöva registreras för att få fram utsläppsvärden och produktion under normal drift.

Det är bara utsläppsvärdena i BAT-AEL:er⁹ som endast gäller under normala driftförhållanden, se den orangea rutan i figur 3 nedan. Övriga krav i BAT-slutsatsdokument gäller under alla driftförhållanden.

⁹ För vägledning om olika typer av BAT-slutsatser se avsnitt 7.5 i Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser.



Figur 3. Typer av BAT- slutsatser.

4.2 Skillnad mellan dygns- och årsmedelvärde

Det finns BAT-AEL:er för olika medelvärdesperioder, till exempel dygns- eller årsmedelvärde. Sett över samtliga offentliggjorda BAT-slutsatsdokument är det dock endast en liten andel som är uttryckta som årsmedelvärde, se översikten nedan. Det finns även ett mindre antal BAT-AEL:er som är produktionsrelaterade, vilka hittills är uttryckta som årsmedelvärden.

När det gäller tidsperspektivet i BAT-AEL:er anges i BREF:en för massa, papper och kartong bland annat att typiska kortvariga avbrott i produktionsprocessen (t.ex. web breaks i pappersmaskinen) är att betrakta som del av fabriken normala drift eftersom de förekommer regelbundet, till exempel varje dag eller oftare¹⁰. Naturvårdsverket bedömer därför att viss hänsyn kan behövas tas till vad det är för typ av händelse och hur den händelsen ska betraktas utifrån det tidsintervall som BAT-AEL:en anger. Är till exempel en viss typ av händelse vanligt förekommande i verksamheten under ett år kan den i vissa fall ändå betraktas som normal drift i förhållande till den tid under vilken BAT-AEL:en gäller, det vill säga under ett år. En bedömning i det enskilda fallet behöver alltid göras, där längden på avbrottet och hur vanligt förekommande händelsen är för aktuell verksamhetstyp kan behöva beaktas. I den utsträckning det finns beskrivningar i en BREF rörande OTNOC är det relevant att ta de i beaktande. Detta innebär alltså att det i vissa fall kan vara motiverat att bedöma en viss typ av händelse som normal drift i förhållande till en

¹⁰ BREF-dokumentet för produktion av massa, papper och kartong, Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Production of Pulp, Paper and Board, 2015, https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/2019-11/PP_revised_BREF_2015.pdf, s. 832

BAT-AEL som gäller under ett år medan samma typ av händelse skulle kunna betraktas som OTNOC i förhållande till en BAT-AEL som gäller under ett dygn utifrån resonemanget att händelsen är vanligt förekommande under ett år men inte under ett dygn.

Tabell 1. Översikt årsmedelvärde i BAT-slutsatsdokument

BAT-slutsatsdokument*	Antal BAT-slutsatser som årsmedelvärde	Parameter och/eller recipient
PP BATC	Ett flertal	Ett flertal
LCP BATC	Ett flertal	Ett flertal
TAN BATC	1	VOC-utsläpp till luft
FDM BATC	1	VOC-utsläpp till luft
STS BATC	6	VOC-utsläpp till luft
WGC BATC	5	VOC-utsläpp till luft
REF BATC	1	Utsläpp till vatten, flera parametrar
CWW BATC	2	Utsläpp till vatten, flera parametrar
TXT BATC	1 (i fotnot)	Utsläpp till vatten, flera parametrar
IS, GLS, CLM, CAK, WBP, NFM, IRPP, LVOC, WT, WI, FMP	0	

*Samtliga förkortningar av namn på BATC finns förklarade på Naturvårdsverkets webbplats BAT-slutsatser för industriutsläppsverksamheter

4.3 Krav på att förebygga och reducera OTNOC

Allmänt

Krav på att förebygga och reducera OTNOC finns både i miljöbalken och i IED. Krav i miljöbalken följer av allmänna hänsynsregler i 2 kap. och av allmänna bestämmelser om verksamhetsutövarens kontroll i 26 kap. 19 §. I samtliga BAT-slutsatsdokument antagna under IED finns bland annat krav i BAT 1 på att utarbeta och genomföra miljöledningssystem. BAT 1 innehåller beskrivningar om att verksamhetsutövaren ska arbeta för att minska andelen OTNOC samt miljö- och hälsopåverkan under OTNOC. Även om utformningen av BAT rörande miljöledningssystem (EMS) har utvecklats under åren, från BAT-slutsatsdokument för tillverkning av järn och stål (IS BATC) 2012 till de senaste publicerade dokumenten, genom att det anges i ett flertal BAT-slutsatsdokument att verksamhetens miljöledningssystem bör tydliggöra driftsförfaranden för både normal och onormal drift. Det framgår också att arbetet med miljöledningssystem ska genomsyras av ständiga förbättringar och vara proaktivt, inte reaktivt.

Krav på riskbaserad hanteringsplan (OTNOC-plan) i BAT-slutsatser

I BAT-slutsatsdokument som är publicerade fr.o.m. 2022 har bestämmelser kring kraven på ett förebyggande arbete med OTNOC förtydligats.

Av BAT 3 i TXT BATC framgår exempelvis:

“För att minska förekomsten av andra förhållanden än normala driftsförhållanden och minska utsläppen under sådana förhållanden är bästa tillgängliga teknik att, som en del av miljöledningssystemet (se BAT 1), upprätta och genomföra en riskbaserad hanteringsplan som omfattar samtliga av följande delar:

- i. Identifiering av potentiella andra förhållanden än normala driftsförhållanden (t.ex. att utrustning som är kritisk för skyddet av miljön [kritisk utrustning] går sönder) och av grundorsakerna till och möjliga konsekvenser av sådana förhållanden samt regelbunden genomgång och uppdatering av en förteckning över identifierade andra förhållanden än normala driftsförhållanden efter den periodiska bedömning som nämns nedan.*
- ii. Lämplig utformning av kritisk utrustning (t.ex. avloppsrening, tekniker för avgasrening).*
- iii. Utarbetande och genomförande av en inspektionsplan och förebyggande underhållsplan för kritisk utrustning (se BAT 1 xii).*
- iv. Övervakning (dvs. uppskattning eller om möjligt mätning) och registrering av utsläpp under andra förhållanden än normala driftsförhållanden och därmed sammanhängande omständigheter.*
- v. Periodisk bedömning av de utsläpp som sker under andra förhållanden än normala driftsförhållanden (t.ex. händelsers frekvens och varaktighet samt mängden föroreningar som släpps ut) och genomförande av korrigerande åtgärder vid behov.*
- vi. Regelbunden översyn och uppdatering av förteckningen över identifierade andra förhållanden än normala driftsförhållanden i punkt i) enligt den periodiska bedömningen i punkt v.*
- vii. Regelbunden testning av backupsystem.*

Tillämplighet

Detaljnivå och grad av formalisering för hanteringsplanen för andra förhållanden än normala driftsförhållanden hänger i allmänhet samman med anläggningens typ, storlek och komplexitet och med den miljöpåverkan anläggningen kan ha.”

BAT-slutsatser utan utsläppsvärden, vilket BAT 3 i TXT BATC är, kopplas till bestämmelsen om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken på så sätt att hänsyn ska tas till sådana slutsatser när det bedöms om en verksamhet lever upp till kravet i 2 kap. 3 § miljöbalken. Detta följer av 1 kap. 10 § IUF och innebär bland annat att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken behöver göras. Det sker bland annat vid tillståndsprovning eller vid tillsyn.

Inget krav på riskbaserad hanteringsplan (OTNOC-plan) i BAT-slutsatser

För verksamheter som inte har BAT-slutsatser om OTNOC-plan saknas möjlighet att med stöd av 1 kap. 10 § i IUF ställa sådana krav. Detta utesluter inte att det ändå kan finnas anledning att en verksamhetsutövare vidtar vissa eller liknande åtgärder som de som följer av BAT-slutsatser om OTNOC-plan. En verksamhetsutövare ska känna till sin påverkan på miljön och människors hälsa samt planera och kontrollera verksamheten för att identifiera, förebygga och åtgärda eventuella problem. Egenkontroll innebär att verksamhetsutövaren ska ha ett systematiskt sätt att arbeta med dessa frågor. Grunden för egenkontrollen är andra kapitlets allmänna hänsynsregler tillsammans med 26 kap. 19 § miljöbalken. Vissa yrkesmässiga verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga omfattas även av bestämmelserna i egenkontrollförordningen. Detta kan bland annat innebära att det ska finnas rutiner och anvisningar om hur ansvariga vid en verksamhet ska agera vid driftstörningar, avbrott, olyckor eller liknande händelser¹¹.

Omfattning av OTNOC-plan

En OTNOC-plan ska, på samma sätt som egenkontroll, omfatta rutiner och åtgärder som ska ge verksamhetsutövaren förutsättningar för lagefterlevnad. Verksamhetsutövaren ska så långt möjligt ha kunskap om den miljöpåverkan som verksamheten kan orsaka när tekniker inte fungerar och hitta lämpliga lösningar till identifierade situationer. Det är inte alltid möjligt att kunna kartlägga alla möjliga situationer som kan uppstå och påverka verksamheten men det är viktigt att arbetet sker fortlöpande och utifrån det senaste kunskapsläget.

Eftersom en viss situation kan bedömas olika – normal eller onormal – beroende på bakomliggande orsaker och verksamhetsutövarens agerande, bör dokumentation över detta vara en lämplig del av det underlag som utgör grund för bedömning av OTNOC och som kan underlätta tillsynsmyndighetens bedömning av förutsättningarna i det enskilda fallet.

Vad en OTNOC-plan ska innehålla i det enskilda fallet går inte att på förhand fastslå eftersom BAT-slutsatser utan utsläppsvärden kopplas till bestämmelsen om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken på så sätt att hänsyn ska tas till sådana slutsatser när det bedöms om en verksamhet lever upp till kravet i 2 kap. 3 § miljöbalken. Detta följer av 1 kap. 10 § IUF och innebär bland annat att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken behöver göras. För närmare vägledning kring detta hänvisas till Naturvårdsverkets generella vägledning 9.3.2. Om en OTNOC-plan behöver fastställas genom någon form av beslut kan det ske genom ett villkor i ett tillståndsbeslut eller tillståndsdom med stöd av ovanstående bestämmelser. Under förutsättning att frågan inte omfattas av ett tillstånds rättskraft är det också möjligt att fastställa en OTNOC-plan i ett föreläggande med stöd av ovanstående bestämmelser och 26 kap. 9 § miljöbalken. Om frågan omfattas av ett gällande tillstånd är tillsynsmyndigheten hänvisad till att initiera en

¹¹ Naturvårdsverkets handbok Egenkontroll en fortlöpande process, Handbok 2001:3, <https://www.naturvardsverket.se/4ac1dc/globalassets/media/publikationer-pdf/0100/978-91-620-0113-2.pdf>, s. 49.

omprövning av tillståndet enligt 24 kap. miljöbalken. För närmare vägledning kring detta hänvisas till Naturvårdsverkets generella vägledning 11.1.4.

Övervakning under OTNOC

Enligt Naturvårdsverket är en viktig del av bland annat det förebyggande arbetet att verksamhetsutövaren ska övervaka och registrera utsläpp från verksamheten även under OTNOC. Övervakning kan utföras genom uppskattning eller om möjligt mätning. Till exempel i de fall periodisk mätning görs kan en uppskattning av utsläppen under OTNOC göras i efterhand baserat på vad som är känt om händelsen, tillverkningsprocessen och i förekommande fall reningsutrustning. Vidare anges i de senast publicerade BAT-slutsatsdokumenten¹² att verksamhetsutövaren ska bedöma utsläppet som sker, med avseende på till exempel frekvens, varaktighet och mängden utsläpp. Verksamhetsutövarna bör därför stämma av vilka parametrar som övervakas och registreras under OTNOC med sin tillsynsmyndighet. Kunskap om utsläppet som sker under perioder med OTNOC ska användas för att kartlägga orsakerna till att OTNOC förekommit samt hur påverkan under OTNOC därmed kan reduceras.

OTNOC-plan som en del av verksamhetens övriga dokumentation

Det är alltså inte ett skarpt krav att ha en OTNOC-plan eller att den ska vara en del av verksamhetens miljöledningssystem. Naturvårdsverket anser dock att det generellt bör ses som en skälig åtgärd att det ska finnas en sådan plan eller handling med motsvarande innehåll, men att det kan vara ett separat dokument eller till exempel en del av andra rutiner och instruktioner som styr verksamheten. Vidare bör omfattningen på en OTNOC-plan, eller handling med motsvarande innehåll, anpassas till vilken typ av verksamhet det handlar om och hur miljö- och hälsopåverkan ser ut.

Alla industriutsläppsverksamheter omfattas av krav på egenkontroll,¹³ som i sig kan dokumenteras i ett kontrollprogram. Naturvårdsverket bedömer att det i många fall kan vara lämpligt att inkludera OTNOC-planen, eller en handling med motsvarande innehåll, i verksamhetens egenkontroll eller kontrollprogram.

Samtliga tillståndspliktiga verksamheter omfattas också av Naturvårdsverkets föreskrifter om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter (NFS 2021:6) som bland annat innehåller bestämmelser kring krav på dokumentation av vilka krav som gäller för kontroll av verksamheten.

En OTNOC-plan, eller en handling med motsvarande innehåll, kan därmed med fördel integreras i övrig dokumentation som behöver tas fram utifrån andra krav

¹² BAT-slutsatser för industri för behandling av järnbaserade metaller, BAT-slutsatser för rening och hantering av avgaser inom den kemiska sektorn, BAT-slutsatser för textilindustrin, BAT-slutsatser för slakterier och industri för animaliska biprodukter och/eller ätbara samprodukter.

¹³ Se 5 och 6 §§ förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarns egenkontroll.

som ställs på verksamheten och på det sättet vara en del av tillsynsarbete utan att riskera att vara ett parallellt sidospår.

5. Tillämpa bestämmelserna

I den intervjustudie som Naturvårdsverket låtit genomföra lyfter tillsynsmyndigheterna en rad frågeställningar och situationer som kommit upp inom tillsynen som kopplar till onormala driftförhållanden. I detta avsnitt redogörs för några av dessa exempel och för Naturvårdsverkets synpunkter gällande vilka utgångspunkter som är viktiga att väga in i bedömningen om det förekommit OTNOC.

Varaktighet av OTNOC

Naturvårdsverkets uppfattning är att det inte är möjligt att generellt säga att en viss situation alltid ska anses vara OTNOC. Som tidigare nämnts i avsnitt 3.1.1 kan en situation bedömas olika beroende på bakomliggande orsaker, t.ex. en driftstörning som beror på olämpligt eller felaktigt handhavande eller bristande förebyggande underhåll kan inte automatiskt anses innebära OTNOC. Av samma skäl är det inte heller möjligt att generellt säga hur länge eller hur ofta OTNOC kan föreligga, se även avsnitt 5.2.1. Ett exempel på en situation som kan innebära OTNOC som kan pågå i veckor eller, i extremfall, månader kan vara uppstart av en ny, komplex processutrustning (t.ex. kracker, masugn och sodapanna). Orsaker till detta kan exempelvis vara att tegel och annan utrustning behöver värmas upp långsamt eller att styrsystem och liknande kan behöva justeras efterhand som olika system tas i drift. Ett annat exempel kan vara oplanerat behov av byte av reningsutrustning pga. produktionsfel där leveranstider visar sig vara ovanligt långa på grund av externa faktorer som legat utanför verksamhetsutövarens kontroll. Däremot kan en anläggning med återkommande störningar i driften och stor andel OTNOC inte anses uppfylla BAT. Det behöver ske en bedömning i varje enskilt fall av hur en situation har påverkat verksamheten, om det finns skyddsåtgärder som hade varit skäligen att vidta och om det funnits ett förebyggande arbete för att i så stor utsträckning som möjligt undvika OTNOC.

Beslut om OTNOC

Det framkom under intervjuerna att det inte i någon större utsträckning förekommer tillsynsbeslut i frågan. Det finns inte heller någon praxis som förtydligar eller kan ge vägledning kring hur dessa förhållanden ska bedömas. Naturvårdsverkets bedömning är att det inte är möjligt för en tillsynsmyndighet att besluta att en viss situation ska anses vara OTNOC eller att ett visst värde ska räknas bort eller ingå vid uppfyllande av en BAT-slutsats till följd av att det är eller inte är OTNOC. Denna bedömning grundas på att Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att en tillsynsmyndighet inte med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken kunnat besluta att ett visst utsläpp inte ska räknas bort vid uppfyllande av en viss

BAT-slutsats, bland annat eftersom ett föreläggande eller förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken måste ålägga en verksamhetsutövare att vidta eller avstå från en särskild åtgärd (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 21 september 2020 i mål nr M 7518-19).

Enligt Naturvårdsverkets bedömning blir frågan om OTNOC istället i första hand aktuell i följande situationer inom tillsynen:

1. Vid ett eventuellt överskridande av en BAT-AEL kan en bedömning av om det förekommit OTNOC under perioden ifråga bli aktuellt.
2. Vid rapportering enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport om BAT-slutsatser med utsläppsvärden uppfylls eller inte.
3. När en verksamhetsutövare ska arbeta aktivt med en OTNOC-plan i syfte att minska OTNOC, inklusive miljö- och hälsopåverkan till följd av OTNOC.

I Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser finns vägledning om dels OTNOC, dels egenkontroll och tillsyn av industriutsläppsverksamheter. Se särskilt avsnitten nedan som bedöms relevanta vid ärenden som kopplar till OTNOC:

- 9.3.8 om onormala driftförhållanden,
- 11.1.2 om kontroll vid normala driftförhållanden,
- 11.1.3 om verksamhetsutövarens åtgärder om BAT-AEL:er inte följs,
- 11.1.4 om tillsynsmyndighetens åtgärder om BAT-slutsatser inte uppfylls och
- 11.1.5 om tillsynsmyndighetens åtgärder i andra situationer än när BAT-slutsatser inte uppfylls.

5.1 Utgångspunkter vid ett överskridande av en BAT-AEL

5.1.1 Rapportering till tillsynsmyndigheten

Som beskrivs närmre i avsnitt 4.1 är det bara utsläppsvärden i BAT-AEL:er som endast gäller under normala driftförhållanden. Om ett överskridande av en BAT-AEL sker ska verksamhetsutövaren omgående informera tillsynsmyndigheten, detta följer av 1 kap. 9 § IUF.¹⁴

Ibland kan det vara svårt att avgöra om det är fråga om OTNOC eller inte. Verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten kan vara av olika uppfattning. En verksamhetsutövare som vill vara säker på att skyldigheten att informera enligt 1 kap. 9 § IUF uppfylls kan därför rapportera att utsläpp har överskridit

¹⁴ För vägledning om vad som gäller vid ett överskridande av en BAT-AEL, se avsnitt 14 i Naturvårdsverkets vägledning om industriutsläppsbestämmelser.

utsläppsvärdet i en BAT-AEL till tillsynsmyndigheten men förklara att OTNOC är orsak till detta. Tillsynsmyndigheten får då en möjlighet att ta ställning till om överskridandet beror på OTNOC eller inte. Om tillsynsmyndigheten skulle göra en annan bedömning än verksamhetsutövaren och anse att OTNOC inte är orsaken till överskridandet bedömer Naturvårdsverket att verksamhetsutövaren har uppfyllt sin rapporteringsskyldighet enligt 1 kap. 9 § IUF.

En direkt rapportering till tillsynsmyndigheten kan vara särskilt relevant när det gäller BAT-AEL:er uttryckta som årsmedelvärde. I dessa fall kan bedömning av huruvida överskridande förekommit göras först mot slutet av året eller efter årsslut. Naturvårdsverket anser därför att det är fördelaktigt om verksamhetsutövaren rapporterar till tillsynsmyndigheten löpande under året när OTNOC bedöms förekommit så att tillsynsmyndigheten får möjlighet ge sin syn på saken. På det sättet blir det redan under verksamhetsåret tydligt för verksamhetsutövaren om tillsynsmyndigheten anser att mätvärden kan räknas bort mot slutet av året eller inte.

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport ska verksamhetsutövare i en miljörapport redovisa hur BAT-slutsatser uppfylls. För att kunna göra detta kan det i många fall vara nödvändigt att redovisa för vilka perioder med onormal drift som mätvärden har räknats bort. En sådan redovisning bör även omfatta orsakerna till de onormala driftförhållandena.¹⁵

Det är verksamhetsutövaren som har bäst kunskap om hur anläggningen fungerar och om eventuell OTNOC förekommit men det är tillsynsmyndigheten som har ansvar att kontrollera att BAT-AEL:er efterlevs och för att kunna fullgöra sitt ansvar behöver tillsynsmyndigheten ta ställning till frågan om eventuellt OTNOC är aktuell.

5.1.2 Utgångspunkter

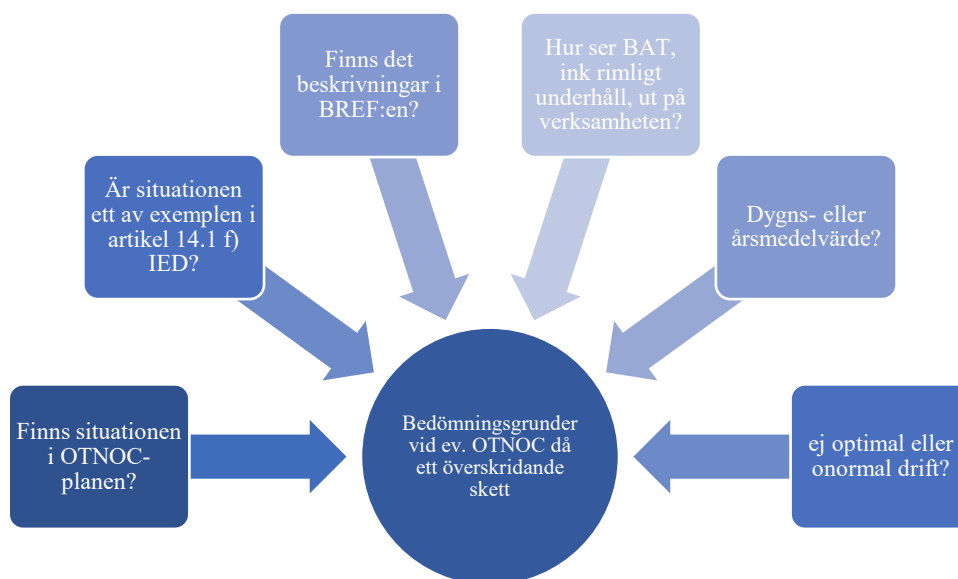
Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer det i många fall krävas en dialog mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren för att kunna bedöma hur den specifika situationen sett ut och hur den påverkat verksamheten.

Nedan listas fyra utgångspunkter med exempel på frågor som Naturvårdsverket anser är bra att gå igenom för att göra dessa bedömningar.

1. Vilken BAT-AEL kan ha överskridits?
 - a. Är BAT-AEL:en uttryckt som års- eller dygnsmedelvärde? Se avsnitt 4.2. om skillnaden mellan dygns- och årsmedelvärdet.
2. Har krav på BAT uppfyllts?
 - a. Vilka processer och tekniker (BAT) som berör den specifika BAT-AEL:en används inom verksamheten?

¹⁵ För vägledning om vilka uppgifter som en miljörapport ska innehålla se Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport

- b. Finns det andra skyddsåtgärder som anges vara BAT som inte genomförts, eller som inte uppfyllts med en skälig ambitionsnivå? Exempelvis att skötsel, underhåll eller andra åtgärder som förebygger OTNOC i skälig omfattning t ex lagerhållning av reservdelar, eller utformning av reglersystem? Se avsnitt 3.1.1 om definitionen på BAT.
3. Vilken situation bedöms vara OTNOC? Beskriv situationen.
 - a. På vilket sätt har situationen påverkat verksamheten, tillverkningsmetoder, försiktighetsmått och andra åtgärder som förebygger miljöpåverkan? Se figur 1 om hur BAT, BAT-AEL och OTNOC är relaterade.
 - b. Handlar det om ej optimal eller onormal drift? Se avsnitt 3 om skillnaden mellan normal och optimal drift.
 4. Finns det en OTNOC-plan för verksamheten?
 - a. Finns den aktuella situationen med i verksamhetens OTNOC-plan? Se avsnitt 4.3 om krav på att reducera och förebygga OTNOC.
 - b. Finns det vägledning i aktuell BREF?



Figur 4. Vid överskridande av en BAT-AEL kan följande frågor vara viktiga att ställa till verksamhetsutövaren vid bedömningen om det förekommit OTNOC.

5.1.3 Exempel på situationer

Nedan följer några av de situationer som framkom under intervjuerna. I det första exemplet resonerar Naturvårdsverket mer omfattande kring de fyra utgångspunkterna i avsnitt 5.1.2. Därefter följer ytterligare exempel med ett kortare resonemang.

Väderhändelser som värmeböljor och åsknedslag

Klimatförändringar kan ge upphov till en rad nya situationer som till exempel skyfall eller värmeböljor som även kan medföra fler åsknedslag. Ett varmare klimat riskerar t.ex. att påverka temperaturkänsliga processer och åsknedslag eller skyfall kan slå ut olika typer av utrustning eller instrument och påverka verksamhetens möjlighet att uppfylla en BAT-AEL. Oavsett vilken av dessa händelser som påverkar verksamheten anser Naturvårdsverket att samma utgångspunkter kan användas vid bedömning av om OTNOC förekommit.

1. Vilken BAT-AEL kan ha överskridits?

I exemplet har värmen eller åsknedslaget medfört att en BAT-AEL överskridits. Det är viktigt att inledningsvis identifiera vilken BAT-AEL som överskridits, inklusive medelvärdesbildningsperiod. Vid ett åsknedslag som till exempel slår ut en skyddsutrustning kan situationen sannolikt innebära att det kan vara svårt att uppfylla ett dygnsmedelvärde. Men det är inte lika självklart att samma bedömning ska göras för ett årsmedelvärde, ett enstaka, kortare elavbrott per år kan bedömas som normalt.

2. Har krav på BAT uppfyllts?

Verksamhetsutövaren bör därefter identifiera BAT för den specifika verksamheten, de BAT som påverkar den BAT-AEL som överskridits. Vilka typer av processer och teknik används? Finns ytterligare teknik, till exempel skyddsåtgärder, som identifierats som BAT för andra liknande verksamheter, men som saknas hos den aktuella verksamheten? Det är också viktigt att bedöma om verksamheten bedrivits på ett acceptabelt sätt och att ett rimligt underhåll skett. Har det vidtagits förebyggande åtgärder (t.ex. överslagsskydd), har driften anpassats (t.ex. har kylvattendammar fyllts inför värmebölja). Om verksamhetsutövaren använder BAT, inklusive förebyggande arbete, drift och underhåll på en skälig nivå, och den specifika situationen har påverkat BAT på ett sätt som inte kunnat undvikas bedömer Naturvårdsverket att det sannolikt är OTNOC.

3. Vilken situation bedöms vara OTNOC? Beskriv situationen.

Naturvårdsverket bedömer att värmebölja och åsknedslag inte är en situation som alltid innebär att OTNOC föreligger. Det finns skyddsåtgärder som kan användas för att undvika eller minska risken för att verksamheten medför en negativ miljö- och hälsopåverkan vid till exempel ett åsknedslag. Det kan dock handla om såväl ”störningar i driften” som ”tillfälliga avbrott” som är exempel på situationer som räknas upp i artikel 14.1f i IED. Verksamhetsutövaren behöver redovisa vad det är som lett fram till överskridandet, är det ett haveri eller handlar det om att en process inte fungerar lika effektivt vid värmeböljor? Åsknedslag bör

inte vara en situation där frågan om optimal eller normal drift blir aktuell att hantera. Värmeböljor skulle dock kunna innebära att förhållandena inte är optimala för en specifik process.

4. Finns det en OTNOC-plan för verksamheten?

Extrema väderhändelser så som värmebölja, skyfall och åska kan förväntas öka. Situationer som dessa bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning hanteras i många verksamheters OTNOC-planer. Om det inte finns upptaget i OTNOC-planen bör verksamhetsutövaren uppdatera OTNOC-planen för att undvika överskridanden i framtiden. Om liknande situationer uppkommer vid upprepade tillfällen bör en dialog föras om verksamheten fortsatt använder BAT, eller om den kan drivas och underhållas på ett sätt som gör att dessa situationer kan undvikas.

Storhelger och semestrar

Storhelger och semestrar är situationer som flera tillsynsmyndigheter lyft i samband med OTNOC. Naturvårdsverket bedömer att dessa situationer kan dels leda till perioder då verksamheten startas upp eller stängs ner, en annan produktmix tillverkas eller att större underhållsåtgärder vidtas. En lägre produktion kan leda till att reningsgraden försämras eller till ökad resursanvändning vilket kan påverka både BAT-AEL:er och produktionsrelaterade BAT-AEL:er. Det är därför viktigt att inledningsvis definiera vilken BAT-AEL och vilken medelvärdesbildningsperiod som avses.

Igångsättande och urdrifttagning (eller start- och stopperioder) är situationer som anges som exempel i artikel 14.1 f i IED. Vid igångsättning kan det också förekomma variationer i processen som inte kan anses utgöra normal drift. Generellt bör det vara perioder som bedöms som OTNOC vid uppfyllandet av ett dygnsmedelvärde. För ett årsmedelvärde kan det i stället anses som normal drift eftersom storhelger och semester infaller varje år dvs. planerade och regelbundna stopp som återkommer varje år, eller flera gånger per år, bör kunna betraktas som en normal del av produktionen. Under rubrik 3.1.3. framgår Naturvårdsverkets ställningstagande gällande start- och stopperioder för stora förbränningsanläggningar.

Produktionsrelaterade BAT-AEL:er är, i nu publicerade BAT-slutsatsdokument, alltid uttryckt som årsmedelvärde. Att produktionen varierar bör anses normalt, storhelger och semestrar inträffar varje år. Generellt bedömer Naturvårdsverket att dessa situationer inte kan anses vara OTNOC vid uppfyllandet av produktionsrelaterade BAT-AEL:er med årsmedelvärde.

Naturvårdsverket anser att det är särskilt viktigt att lyfta dessa vanligt förekommande situationer i OTNOC-planen för att säkerställa att den negativa påverkan reduceras så långt som möjligt.

En pandemi, krig eller liknande krishändelser

En pandemi, krig eller liknande händelser kan leda till att produktionen går ner eller helt stannar. Det kan också innebära brist på att olika varor och produkter som behövs för att säkerställa att BAT fungerar optimalt till exempel textilfilter, kemikalier eller insatsvaror. En pandemi varar med stor sannolikhet under längre perioder än till exempel en storhelg eller semester. Därmed kan BAT-AEL:er och produktionsbaserade BAT-AEL:er påverkas.

En pandemi i sig leder inte per automatik till OTNOC. Det krävs fortsatt en bedömning av hur pandemin påverkat verksamheten, BAT vid verksamheten och överskridandet av en BAT-AEL.

OTNOC i en annan anläggning

Ett annat exempel är om det anses vara OTNOC om det förekommer OTNOC i en annan anläggning¹⁶ som i sig påverkar driften i den egna anläggningen. OTNOC i den andra anläggningen leder inte självklart till OTNOC i den egna anläggningen, även om de delvis är beroende av varandra. Det krävs en bedömning av hur OTNOC i den andra anläggningen, som lett fram till ett överskridande, påverkar den egna anläggningen. Är det till exempel så att BAT påverkas? Punkterna 1–4 i frågeställningarna ovan för den egna anläggningen bör redovisas.

Underhåll

Underhåll, planerat och oplanerat, är vanligt förekommande i de flesta verksamheter men det kan inte automatiskt anses vara OTNOC. Planerat underhåll och därav nödvändiga produktionsstopp är en del till att säkerställa att tekniken fungerar väl och en del i att undvika oförutsedda stopp eller avvikelser.

Underhåll kan innebära att verksamheten tas ur drift och därefter tas i drift (start- och stopperioder) vilket anges som exempel på OTNOC i artikel 14.1f i IED. Det är sannolikt att det i första hand är dygnsmedelvärden som kan vara svåra att uppfylla under dessa perioder. För BAT-AEL som bygger på ett årsmedelvärde kan dock stopp för underhåll vara en del av ”normalår” och bör inte ses som OTNOC se avsnitt 4.2.

Det är viktigt att underhållsinsatser som kan påverka miljöprestanda tas upp i verksamhetens OTNOC-plan och att det finns ett löpande arbete för att minska den negativa miljö- och hälsopåverkan under dessa perioder. I det fall verksamheten har beskrivit situationen i OTNOC-planen och redovisat rutiner för hur situation bör hanteras, men att det i den specifika situationen visar sig att

¹⁶ För definition av anläggning se vägledning på sidan med frågor och svar om IED, fråga Anläggningsbegreppet

verksamhetsutövaren inte följer rutiner för underhåll är det möjligt att situationen inte bedöms vara OTNOC.

Funktionsfel eller driftstopp

Det uppstår ibland funktionsfel eller driftstopp på processutrustning eller på reningsutrustning som i sin tur orsakar utsläpp som överskrider BAT-AEL. Det kan inte automatiskt anses vara OTNOC utan en bedömning behöver göras i det enskilda fallet. Bland annat behöver bedömas om service och underhåll utförts på aktuell processutrustning (alternativt reningsutrustning) i skälig omfattning? Har den aktuella situation som uppstod beskrivits i OTNOC-planen för anläggningen? Vilka förebyggande åtgärder och arbetssätt anges i OTNOC-planen för den situationen och har arbetet bedrivits i enlighet med detta? Kan de anses vara skäliga?

5.2 Utgångspunkter och bedömningsgrunder för löpande arbete för att minska OTNOC

Naturvårdsverket bedömer att verksamhetsutövarens arbete med att reducera OTNOC regelbundet ska följas upp i tillsynen. Detta görs lämpligen inom ramen för en OTNOC-plan eller som en del av verksamhetens miljöledningssystem eller egenkontroll (se vidare om OTNOC-plan i svensk rätt i avsnitt 4.3.1.). Det följer av verksamhetsutövarens ansvar att löpande arbeta för att reducera OTNOC och negativ miljö- och hälsopåverkan under dessa förhållanden.

Under intervjuerna framkom ett antal situationer som Naturvårdsverket har bedömt bör härledas till OTNOC-planen.

Nedan följer tre exempel på frågor som tillsynsmyndigheten kan ställa till verksamhetsutövaren.

1. Finns det en OTNOC-plan? Om det i BAT-slutsatsdokumentet finns en BAT-slutsats som anger att det ska finnas en OTNOC-plan ska verksamhetsutövaren redovisa i miljörapporten hur BAT-slutsatsen uppfylls.
2. Hur dokumenteras driftförhållanden inklusive OTNOC vid verksamheten? Finns det en logg som anger när det förekommit OTNOC? I de fall det förekommit OTNOC, anges orsaken till att OTNOC inträffade?
3. Hur ser arbetet med att minska OTNOC ut? Sker ett löpande förbättringsarbete?

5.2.1 Exempel på situationer

Tillsynsmyndigheterna har lyft frågor kring OTNOC som Naturvårdsverket bedömer bör hanteras i arbetet med OTNOC-planen (se avsnitt 4.3). Frågor som “Hur länge kan en situation utgöra OTNOC innan det blir normal drift?” och “Hur ofta kan samma situation vara OTNOC?” bör enligt Naturvårdsverket vara en del av verksamhetens egenkontroll och förebyggande arbete med att minska andelen OTNOC och miljö- och hälsopåverkan av OTNOC. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning finns det inte ett generellt svar på “hur länge” eller “hur ofta”, utan det måste bedömas i varje enskilt fall. Har situationen bedömts vara OTNOC bör den dock hanteras i OTNOC-planen och ett förbättringsarbete bör inledas. Ett arbete som i sig ska leda till att situationer med OTNOC minskar.

En annan fråga som tillsynsmyndigheterna har lyft är att verksamhetsutövaren anger att det brustit i en befintlig rutin. Naturvårdsverket bedömer att rutiner i många fall är en del av BAT, se avsnitt 3.1.1 om definitionen av BAT. Rutiner ska därmed finnas och det blir en fråga om BAT istället för OTNOC. Ett exempel som tagits upp är att det kommit in avfallsfraktioner till en förbränningsanläggning som inte verksamheten har tillstånd att förbränna. I det fallet bör verksamhetsutövaren ha tydliga rutiner för mottagande av avfall, om det finns på plats har verksamheten BAT. Om situationen innebär att det trots väl fungerande rutiner kommer in fel avfallslag bör situationen, enligt Naturvårdsverkets bedömning, betraktas som OTNOC.

6. Sammanställning av befintlig vägledning

I tabellen nedan presenteras de vägledningar som Naturvårdsverket tagit fram om IED och BAT-slutsatser som innehåller vägledning om OTNOC.

Tabell 2. Vägledning från Naturvårdsverket

Titel (författare, år)	Kortfattad beskrivning
Vägledning om industriutsläppsbestämmelser (Naturvårdsverket, 2022)	I avsnitt 8.4 beskrivs vad som regleras genom BAT-AEL:erna. Avsnitt 9.3.8 omfattar vägledning kring begreppet onormala driftförhållanden. Avsnitt 11.1.2 innehåller vägledning om kontroll av normala respektive onormala driftförhållanden i syfte att klargöra vilka utsläppsdata som inte behöver ligga till grund för att bedöma om BAT-AEL innehålls. Avsnitt 12.1.2 avser vägledning gällande prövning och onormala driftförhållanden.
Vägledning om BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar (LCP) (Naturvårdsverket, 2022)	Under avsnittet "Allmänna miljö- och förbränningsprestanda" hänvisas till BAT 10 och 11 som omfattar krav kopplade till OTNOC. Vidare hänvisas till avsnitt 3.1.16 i LCP BREF som innehåller några exempel på sådana förhållanden.
Vägledning om BAT-slutsatser för avfallsförbränning (WI) (Naturvårdsverket, 2022)	Under avsnittet "Allmänna miljö- och förbränningsprestanda" hänvisas till BAT 5 och 18 som omfattar krav kopplade till OTNOC.
Vägledning om BAT-slutsatser för produktion av organiska högvolykmekalier (LVOC) (Naturvårdsverket, 2021)	Vägledningen hänvisar till BAT 18 och 19 som innehåller generella bestämmelser om andra förhållanden än normala driftförhållanden. Vidare hänvisas till BAT 35 som innehåller en specifik teknikbeskrivning avseende OTNOC-förhållanden. Vägledningen innehåller även hänvisningar till LVOC BREF som innehåller flera exempel på förhållanden som kan betraktas som onormala driftförhållanden samt tekniker för att begränsa onormala driftförhållanden.

<p>Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport (Naturvårdsverket, 2022)</p>	<p>Onormal drift tas upp på sidorna 13 och 14 i vägledningen. Denna beskriver vad som ska rapporteras om onormal drift i miljörapporten.</p>
<p>Vägledning om BAT-slutsatser för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn (CWW) (Naturvårdsverket, 2019)</p>	<p>Onormal drift behandlas främst i avsnittet “Normal och onormal drift”. Vägledningen hänvisar till avsnitt 3.3.2.2 i CWW BREF och BAT 9 i CWW BATC.</p> <p>Mer specifikt för CWW nämns tekniska fel, läckande utrustning, oavsiktlig kontaminering av kylvatten eller andra störningar i produktion/lagring som kan leda till ökade utsläpp till vattenrecipient via avloppsreningsverket eller negativ påverkan på avloppsreningsverkets funktion. För att minimera risken för detta bör lämplig buffertlagringskapacitet finnas.</p>
<p>Vägledning om BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong (PP) (Naturvårdsverket, 2018)</p>	<p>Onormal drift behandlas främst i avsnitt 25 “Normal och onormal drift”. Förtydliganden och exempel på onormal drift vid produktion av massa, papper och kartong ges. Vägledningen anger att inplanerade aktiviteter, såsom test och intrimning av ny processutrustning, i förhand bör meddelas tillsynsmyndigheten om någon BAT-AEL riskerar att överskridas och om verksamhetsutövaren avser att räkna det som onormal drift.</p> <p>Vägledningen resonerar kring när det kan föreligga onormal drift och normal drift vid olika tidsperspektiv, såsom vid årsmedelvärden och dygnsmedelvärden. I vägledningen poängteras även att det kan finnas risk att alltför lättvindigt åberopa att onormal drift föreligger. Det beskrivs kort när en verksamhetsutövare bör kontakta tillsynsmyndigheten om onormal drift samt vilken information som bör ingå.</p> <p>Vägledningen tar vidare upp frågan om hur stor del av drifttiden som kan tänkas tillåtas vara onormal drift.</p>

I tabellen nedan presenteras vägledning om IED från andra än Naturvårdsverket.

Tabell 3. Vägledning från Miljösamverkan Sverige och Miljösamverkan Sydost

Titel (författare, år)	Kortfattad beskrivning
Tillsyn av industriutsläppsverksamheter (Miljösamverkan Sverige, 2015)	<p>En webbaserad vägledning avseende tillsyn av industriutsläppsverksamheter.</p> <p>Avsnittet “Miljörapport BAT, använd tillsynsrapporten” behandlar hur BAT-slutsatser bör granskas i miljörapporten. Vägledningen poängterar att det är viktigt att verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten har en dialog, definierar och är överens om vad normal och onormal drift är för den aktuella verksamheten, samt kontroll.</p> <p>Avsnittet “Tillsynsbesök - Normal drift”</p> <p>Innehåller definitioner av onormal drift och menar att tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren bör vara överens om vad som är normal/onormal drift samt att denna överenskommelse bör dokumenteras i tillsynsrapporten. I vägledningen poängteras att en dialog mellan andra tillsynsmyndigheter och liknande verksamheter om onormal drift är viktig för att nå en samsyn om när onormal drift föreligger.</p>
Att leva med BAT-slutsatser (Miljösamverkan Sverige, 2021)	<p>Ett handläggarstöd för tillsyn av industriutsläppsverksamheter. Handläggarstödet omfattar några generella utgångspunkter avseende onormal drift, se avsnitt 6.9.</p>
Handläggningsplan för IED-verksamheter (Miljösamverkan Sydost, 2018)	<p>En handlingsplan för genomförande av tillsyn på industriutsläppsverksamheter. Handläggningsplanen omfattar checklistor för granskning av miljörapporten, som i sin tur beskriver hur OTNOC bör hanteras vid granskningen av BAT-slutsatser.</p>