



ÖVERKLAGANDE  
2021-04-22

Ärendenr:  
NV-03172-21

Mark- och miljööverdomstolen  
svea.avd6@dom.se

## Överklagande

**Klagande:** Naturvårdsverket  
106 48 Stockholm

*kontaktperson:*  
Elin Sieurin  
010-698 12 36  
elin.sieurin@naturvardsverket.se

**Motpart:** Bodens Energi Aktiebolag, 556200-9117  
Slipvägen 7  
961 38 Boden

*ombud:*  
Advokaten [REDACTED]  
Alrutz' Advokatbyrå AB  
Box 7493  
103 92 Stockholm

**Saken:** Verksamheten vid värmeverket i Boden; nu fråga om uppskjuten fråga om utsläpp till luft och vatten från P14 och vad som ska få förbrännas i pannan liksom i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas

**Överklagat avgörande:** Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom med mål nr M 1661-15, meddelad den 2021-03-25

## 1. Yrkande

Naturvårdsverket yrkar i första hand att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, föreskriver följande villkor.

I panna P14 får endast sådant avfall som omfattas av 17 § punkterna 1-3 och 6 förordningen (2013:253) om förbränning av avfall förbrännas.

Naturvårdsverket yrkar härtill att villkor 31 ska utgå.

För det fall att Mark- och miljööverdomstolen anser att det är tillåtet att förbränna ytterligare avfallsslag i panna P14, yrkar Naturvårdsverket i andra hand att Mark- och miljööverdomstolen föreskriver ett villkor med begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner till luft samt att utsläppen ska kontrolleras genom kontinuerlig långtidsprovtagning, enligt följande.

Det totala årliga utsläppet av dioxiner och furaner till luft från panna P14 får som årsmedelvärde inte överstiga 0,08 ng/Nm<sup>3</sup> vid 11 % syrgashalt. De ekvivalensfaktorer som framgår av 54 § i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall ska användas.

Utsläppen ska fastställas efter kontinuerlig långtidsprovtagning som omfattar det totala årliga utsläppet av dioxiner och furaner.

Villkoret rörande kontinuerlig långtidsprovtagning ska börja gälla 24 månader efter att tillståndet vunnit laga kraft. Fram till dess ska provtagning utföras fyra gånger per år, jämnt fördelat över året.

Mot denna bakgrund ansöker Naturvårdsverket om att prövningstillstånd meddelas i målet.

## 2. Grunder och utveckling av talan

### 2.1. Inledning

Mark- och miljödomstolens dom innebär att det är tillåtet att förbränna blandat kommunalt avfall i panna P14. Utsläpp till luft regleras genom att parametrarna stoft, kväveoxider och ammoniak regleras genom årsmedelvärden. Naturvårdsverket kan konstatera att utsläpp till luft av parametrar som dioxiner och furaner, kvicksilver och andra metaller därmed inte är reglerade. Inte heller kontroll av dessa parametrar regleras på annat sätt än genom de minimikrav som gäller enligt förordningen (2013:253) om förbränning av avfall, FFA.

Prövotidsutredningen avser panna P14 som Naturvårdsverket uppfattat ska användas som en reservpanna efter det att panna P18 tagits i drift. Bolaget har angett att man räknar med en drifttid om cirka 3 400 timmar per år, men anger även att längre drifttid kan förekomma vid långvariga haverier i de övriga pannorna. Domstolen anser att drifttiden inte behöver begränsas och att drifttiden omfattas av det allmänna villkoret. Naturvårdsverket bedömer att det kan vara svårt att tillämpa och följa upp det allmänna villkoret med så brett formulerat tidsomfång. Naturvårdsverket vill i detta sammanhang uppmärksamma på att 3 400 timmar innebär cirka 142 dygn eller knappt 5

månader. Naturvårdsverket är tveksamt till att en förbränningsanläggning med en drifttid på knappt 5 månader kan betraktas som en reservanläggning och att pannan ska bedömas utifrån det perspektivet.

## **2.2. BMT och att använda BAT-slutsatser som referens vid prövning (yrkande i första hand)**

### *2.2.1. BAT-slutsatser ska användas som referens vid prövning*

Kraven i industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF, gäller parallellt med tillståndsvillkor. Genom att BAT-slutsatserna tas in i IUF blir de generella föreskrifter. Föreskrifterna behöver dock preciseras för att kunna tillämpas på en viss verksamhet. Enligt 1 kap. 13 § IUF ska BAT-slutsatser, såväl med som utan utsläppsvärde, användas som referens vid tillståndsprövning. Bestämmelsen knyter an till 22 kap. 25 § första stycket 6 a miljöbalken som anger att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och BMT (bästa möjliga teknik) som behövs för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om försiktighetsmått.

Av mark- och miljödomstolens domskäl framgår följande:

*Domstolen har av det redovisade underlaget ingen annan uppfattning än att bolaget klarar BAT-AEL för redovisade utsläppsp parametrar. Hur anläggningen i stort uppfyller BAT-slutsatserna är inte en fråga som domstolen har att beakta nu utan den kontrollen får snarare ske via tillsyn av verksamheten.*

Naturvårdsverket delar inte domstolens uppfattning här utan menar således att domstolen har att beakta samtliga BAT-slutsatser, till exempel bestämmelser om kontroll av verksamheten. Även slutsatser utan utsläppsvärden ska användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor. BAT-slutsatsdokumentet ska användas som referens vid tillståndsprövning och gäller direkt efter det att slutsatserna har offentliggjorts.

### *2.2.2. BAT-slutsatser för avfallsförbränning*

Förbränning av blandat kommunalt avfall omfattas av BAT-slutsatser för avfallsförbränning (WI BATC). Förbränningsanläggningar som helt eller delvis förbränner avfall som omfattas av 17 § punkterna 1-3 och 6 FFA omfattas i de flesta fall av LCP BATC. Naturvårdsverket kan konstatera att kravnivån, bland annat avseende kontroll av utsläpp till luft, skiljer sig åt när man jämför de båda regelverken. Bakgrunden till att kravnivån skiljer sig åt, menar Naturvårdsverket, är att förbränning av de avfallsslag som omfattas av WI BATC är förenade med större risker kopplat till exempelvis utsläpp av luft.

Bland annat kan nämnas att WI BATC anger att kvicksilver (Hg) ska mätas kontinuerligt medan LCP BATC anger att utsläpp från samförbränning av avfall med fast biomassa ska mätas en gång var tredje månad. Dioxiner och furaner (PCDD/F) ska som utgångspunkt kontrolleras genom långtidsprovtagning enligt WI BATC medan i LCP BATC anges kontroll en gång var sjätte månad.

Blandat kommunalt avfall är ett inhomogent bränsle och BAT (bästa tillgängliga teknik), för att säkerställa att förbränning av detta avfallsslag inte leder till

orimliga utsläpp till luft, är att verksamheten regleras genom krav på en mer omfattande kontroll av bland annat parametrarna dioxiner och furaner.

### *2.2.3. Bästa möjliga teknik för panna P14*

Naturvårdsverket kan konstatera att förbränning av blandat kommunalt avfall i panna P14 inte uppfyller de krav på kontroll som anges i BAT-slutsatserna. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte är BMT att förbränna blandat kommunalt avfall i panna P14 som saknar en tillräcklig utsläppskontroll. Naturvårdsverket yrkar att det i tillståndet ska föreskrivas ett villkor som begränsar vilka avfallsslag som får förbrännas i pannan och att endast avfall som omfattas av 17 § punkterna 1-3 och 6 FFA får förbrännas. Följden av detta yrkande blir att villkor 31 ska utgå.

### **2.3. Villkor för utsläpp av dioxiner och furaner till luft (yrkande i andra hand)**

Naturvårdsverket har ingen erinran mot de villkor om utsläpp till luft som föreskrivs i domen. Naturvårdsverket menar dock, som anges ovan, att detta förutsätter att ett inhomogent bränsle som blandat kommunalt avfall inte förbränns. För att uppfylla BMT för ett sådant bränsleslag är det, enligt WI BATC och praxis<sup>1</sup>, en förutsättning att ett lämpligt villkor för utsläpp av dioxiner och furaner, som omfattar all drift vid verksamheten, samt kontroll i form av långtidsprovtagning föreskrivs.

Som framgår av den överklagade domen har parterna haft olika uppfattning om huruvida frågan om ett begränsningsvärde av dioxiner och furaner till luft är slutligt avgjord redan i domen den 14 oktober 2016. Mark- och miljödomstolen har bedömt att frågan om utsläpp av dioxiner och furaner inte var slutligt avgjord och att frågan därmed ingått i domstolens nu aktuella prövning. För det fall Mark- och miljööverdomstolen kommer fram till att blandat kommunalt avfall får förbrännas i panna P14 yrkar därför Naturvårdsverket i andra hand att det föreskrivs ett villkor för utsläpp av dioxiner och furaner till luft samt att utsläpp ska kontrolleras genom kontinuerlig långtidsprovtagning.

Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 29 januari 2016 i mål nr M 2274-15 fastslagit att kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner vid avfallsförbränning får anses etablerad som metod och uppfyller kravet på BMT enligt 2 kap 3 § miljöbalken. Naturvårdsverket har i flera mål bevakat frågan att det ska föreskrivas villkor vad gäller årliga utsläpp av dioxiner och furaner som ska följas upp genom kontinuerlig långtidsprovtagning vid anläggningar som förbränner blandat kommunalt avfall; Göteborg Energi AB:s anläggning i Sävenäs, Göteborg (se mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts deldom den 18 december 2018 i mål nr M 2313-17<sup>2</sup>), Öresundskraft Kraft & Värme AB:s anläggning Filbornaverket i Helsingborg (se mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom den 16 december 2019 i mål nr M

---

<sup>1</sup> Se MÖDs dom 2016-01-29 i mål nr M 2274-15

<sup>2</sup> Mark- och miljödomstolens dom överklagades av sökanden men överinstanserna gav inte prövningstillstånd, se Mark- och miljööverdomstolens slutliga beslut den 25 mars 2019 mål nr M 932-19 och Högsta domstolens slutliga beslut den 16 oktober 2019 i mål nr Ö 2183-19.

4240-18<sup>3</sup>) och Sundsvall Energi AB:s anläggning Korstaverket i Sundsvall (se mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom den 22 januari 2021 i mål nr M 1581-20). Även Vattenfall AB:s anläggning i Boländerna, Uppsala har ett provotidsförordnande om utsläpp av dioxiner och furaner som utgår från att kontinuerlig långtidsprovtagning ska ske (se mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts deldom den 3 maj 2018 i mål nr M 250-17<sup>4</sup>).

Naturvårdsverket anser mot bakgrund av ovanstående att det är rimligt att utsläpp av dioxiner och furaner begränsas och övervakas i enlighet med Naturvårdsverkets andrahandsyrkande. Naturvårdsverket föreslår en övergångstid om 24 månader från det att tillståndet vunnit laga kraft till dess att villkorsdelen om kontinuerlig långtidsprovtagning ska börja gälla. Det ger bolaget en tidsmarginal för att möjliggöra installation av mätutrustning. Fram till dess ska provtagning ske fyra gånger per år, jämnt fördelat över året.

### 2.3.1. Otydligt formulerat villkor

Mark- och miljödomstolens dom innebär, som tidigare konstaterats, att det är tillåtet att förbränna blandat kommunalt avfall i panna P14. Villkor 31 reglerar delvis under vilka förhållanden förbränning av detta avfallslag får förbrännas, förbränning är endast tillåtet under förutsättning att förbränningen sker under normal drift och att vissa förutsättningar avseende rökgasernas temperatur ska vara uppfyllda.

*Villkor 31 I P14 får endast avfall som finns förtecknat i bilaga 2 till mark- och miljödomstolens deldom den 14 oktober 2016 förbrännas. Blandat avfall (avfallskod 20 03 01) får endast förbrännas då pannan är i normal drift och det kan säkerställas att utgående rökgaser uppnår till minst 850 °C under 2 sekunder.*

*Mark- och miljödomstolen överlåter med stöd av 22 kap. 25 § miljöbalken till tillsynsmyndigheten att fastställa ytterligare villkor om avfallstyper som får förbrännas i P14.*

Normal drift är inte, enligt vad Naturvårdsverket känner till, ett definierat begrepp och det är därför otydligt vid vilka tillfällen avfallslaget får förbrännas. Möjligen är begreppet hämtat från industriutsläppsdirektivet (IED), t.ex. i artikel 3.13 där utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik<sup>5</sup> definieras. Ett centralt begrepp vid tillämpningen av BAT-slutsatser är OTNOC (other than

<sup>3</sup> Mark- och miljödomstolens dom överklagades men prövningstillstånd gavs inte, se Mark- och miljööverdomstolens slutliga beslut den 7 juli 2020 i mål nr M 835-20.

<sup>4</sup> Mark- och miljödomstolens dom överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som förlängde provotiden med ett år, se Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-14.

<sup>5</sup> IED artikel 3.13 anger 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.

normal operation conditions), och skulle då vara motsatsen till vad som kan anses vara normala driftförhållanden.

Naturvårdsverket kan konstatera att begreppet OTNOC också saknar en tydlig definition och att tillämpningen varierar mellan såväl verksamheter som tillsynsmyndigheter. Naturvårdsverkets uppfattning är att OTNOC i många fall är driftsituationer som en verksamhetsutövare inte planerar för utan är driftsituationer som exempelvis störningar i driften eller tillfälliga avbrott<sup>6</sup>. Naturvårdsverket menar därför att det inte är möjligt för verksamheten att i förväg säkerställa att villkoret kan följas. Villkoret kan endast följas upp i efterhand och för att då konstatera om det aktuella avfallsslaget förbränts under dessa driftförhållanden.

Vidare kan Naturvårdsverket konstatera att den del av villkoret som anger att blandat kommunalt avfall ”får endast förbrännas då ... det kan säkerställas att utgående rökgaser uppnår till minst 850 °C under 2 sekunder” framgår av 32 § FFA. Av 32 § framgår att förbränningsanläggningar som förbränner avfall alltid ska vara konstruerade på så sätt att temperaturen hos rökgaserna höjs på ett kontrollerat och homogent sätt till minst 850 grader Celsius och hålla minst den nivån under minst två sekunder. Detta krav följer därmed av generella bestämmelser och gäller för samtliga avfallsslag. En villkorsskrivning i denna del är därför överflödig.

I det fall domstolen kommer fram till att blandat kommunalt avfall får förbrännas behöver villkor 31 ses över och förtydligas.

### 3. Prövningstillstånd

Av 49 kap. 14 § rättegångsbalken följer att prövningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens), det inte utan ett sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (granskningsdispens), det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens) eller att det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

Naturvårdsverket anser att det finns skäl att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till eftersom frågan om vilka avfallsslag som får förbrännas i panna P14 har reglerats på ett sådant sätt att tillståndet inte uppfyller kraven enligt 2 kap. 3 § miljöbalken (ändringsdispens).

Naturvårdsverket menar att mark- och miljödomstolens avgörande i överklagad del är otillfredsställande, särskilt mot bakgrund av att dioxiner och furaner är bland de giftigaste och mest cancerframkallande ämnen man känner till, de är långlivade och bioackumulerbara miljögifter där oerhört små mängder kan ge en påverkan på människors hälsa och miljön. Därutöver anser Naturvårdsverket att avgörandet i denna del avviker från utvecklad praxis.

---

<sup>6</sup> IED artikel 14f anger att åtgärder som rör andra förhållanden än normala driftförhållanden, t.ex. arbete med igångsättande och urdrifttagning, läckor, störningar i driften, tillfälliga avbrott och den slutliga nedläggningen av verksamheten.

Slutligen går det inte att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen kommit till avseende villkor 31 (granskningsdispens) eftersom det inte framgår av domen hur domstolen resonerat i denna del.

Naturvårdsverket anser således att prövningstillstånd ska meddelas.

#### **4. Målets fortsatta handläggning**

Naturvårdsverket bedömer att målet kan avgöras utan huvudförhandling.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschef Stefan Nyström.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit enhetschef Karin Dunér, miljöjurist Linda Ålander samt teknisk handläggare Elin Sieurin, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Stefan Nyström

Elin Sieurin

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*