



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-12-02

Ärendenummer
NV-25-046483

Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål nr M 13642-25 angående ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för förbränningsanläggning

Med anledning av Göteborg Energi AB:s (bolaget) överklagande, aktbilaga 3–7, får Naturvårdsverket anföra följande. Utöver bolagets överklagandeskrifter har Naturvårdsverket även tagit del av Högsta domstolens beslut från den 2 oktober 2025, aktbilaga 1.

Naturvårdsverket avgränsar yttrandet över överklagandet till frågorna om separat elproduktion, dispens från BAT-slutsatserna och frågan om alternativa tillkommande bränslen.

1. Inställning

Naturvårdsverket bestrider överklagandet och yrkar att Mark- och miljööverdomstolen ska avslå överklagandet och fastställa mark- och miljödomstolens domslut.

2. Grunder och utveckling av talan

Naturvårdsverket anser att det inte föreligger några skäl till att Mark- och miljööverdomstolen ska göra en annan bedömning än mark- och miljödomstolen.

2.1. Separat elproduktion

Bolaget har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolens dom ändras så att bolaget lämnas tillstånd till att få uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion när det föreligger en nödsituation genom att installera bypass-spjäll med tillhörande skorstenar i anslutning till linje 1–3. Bolaget har vidare yrkat att driften i denna ska få uppgå till maximalt 500 drifttimmar per år.

Naturvårdsverket uppfattar bolagets talan som att det, såvitt nu är relevant, avser att bygga om de befintliga gasturbinerna i linje 1–3, som är så kallade gaskombiverk, genom att installera ett bypass-spjäll efter respektive gasturbin samt att driva dem för separat elproduktion utan att avgasångpannan är i drift. Vid driftsättet separat elproduktion kommer inte rökgaserna att passera reningsutrustningen för kväveoxider. Vid separat elproduktion kommer utsläppen av kväveoxider till luft vara högre.

Förbränningen i gasturbinerna utgör en industriutsläppsverksamhet som omfattas av BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar (LCP BATC)¹. Vid bestämmande av tillståndsvillkor ska BAT-slutsatserna användas som referens. Det innebär att det behöver göras en bedömning av om det finns förutsättningar för verksamhetsutövaren att uppfylla kraven som följer av BAT-slutsatserna, eller om det i annat fall finns förutsättningar för dispens.

Naturvårdsverket bedömer, i enlighet med vad som redogörs för nedan, att bolaget inte har visat att de kommer att kunna uppfylla BAT 44, tabell 24, i LCP BATC och inte heller att det på befintligt underlag finns förutsättningar för dispens. Mot denna bakgrund samt att, såsom Naturvårdsverket uppfattar det, den åtgärd som finns för att kunna följa BAT-slutsatserna är att byta ut gasturbinen vidhåller Naturvårdsverket att tillstånd inte ska lämnas för separat elproduktion.²

2.1.1. En separat anläggning och drifttid

Bolaget har anfört att det vid tillämpning av BAT 44, tabell 24, och vid bedömningen av om undantaget för befintliga gasturbiner som används i nödsituationer och är i drift mindre än 500 timmar per år är tillämpligt ska endast beaktas den tid när gasturbinerna körs utan avgasångpannorna. Bolaget menar därför att detta undantag är tillämpligt på den ansökta verksamheten och att den därmed kommer att klara tillämpliga BAT-AEL³.

Naturvårdsverket vidhåller det som tidigare framförts i målet. Därtill vill Naturvårdsverket förtydliga och tillägga följande.

Naturvårdsverket konstaterar att drifttimmar i LCP BATC definieras som den tid, uttryckt i timmar, under vilken en *förbränningsanläggning* helt eller delvis är i drift och ger upphov till luftutsläpp, med undantag av start- och stopperioder.

Motsvarande definition finns även i artikel 3.27 industriutsläppsdirektivet (IED)⁴. Det finns i IED ett antal olika undantag för förbränningsanläggningar som förutsätter att förbränningsanläggningen används mindre än ett visst antal timmar per år.

Som Naturvårdsverket tidigare framfört i målet anser vi att driftsättet med separat elproduktion inte kan betraktas som en separat förbränningsanläggning eftersom det är samma gasturbin som används i båda driftlägena.

Som framgår ovan ska drifttimmarna beräknas för en förbränningsanläggning. Gasturbinen utgör en sådan förbränningsanläggning som drifttiden ska beräknas för. Gasturbinens drifttimmar ska beräknas som summan av drifttiden med separat elproduktion och som gaskombikraftverk eftersom gasturbinen ingår i båda konfigurationerna.

I ansökan hänvisar bolaget även till sammanräkningsreglerna i LCP-BATC⁵ (den så kallade skorstensregeln) och använder detta som grund för att gasturbinen ska

¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2326 av den 30 november 2021 om fastställande av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar.

² Jämför mark- och miljööverdomstolens dom den 21 juni 2021 i mål M 12328-20, som dock gällde frågan om dispens från förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

³ BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall.

⁴ Europaparlamentet och Rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp.

⁵ Sammanräkningsregeln ingår i definitionen av förbränningsanläggning i LCP-BATC.

ses som en separat anläggning vid driftfallet separat elproduktion. Enligt Naturvårdsverket kan sammanräkningsregeln endast användas för att bedöma om två förbränningsanläggningar ska ses som en enda förbränningsanläggning. Det finns inget som talar för att det omvända, det vill säga att en enskild gasturbin eller annan förbränningsenhet enligt sammanräkningsregeln i olika situationer ska ses som två separata förbränningsanläggningar om den förses med två skorstenar.

Naturvårdsverket anser att eftersom gasturbinen vid driftsättet separat elproduktion inte kan anses utgöra en separat förbränningsanläggning kan inte heller drifttimmarna, vid tillämpning av BAT 44, tabell 24, avgränsas till den tid som gasturbinen används i detta driftsätt. Naturvårdsverket bedömer därför att bolaget inte har visat att undantaget i BAT 44, tabell 24, är tillämpligt.

2.1.2. Särskilt om nödsituation

Naturvårdsverket har tidigare i målet inte yttrat sig över frågan om nödsituation. Med hänsyn till att Högsta domstolen i beslutet om återförvisning anger att frågan om vad som avses med begreppet nödsituationer inte kan anses sakna prejudikatintresse,⁶ anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket konstaterar att det i BAT 44, tabell 24, finns för såväl gasturbiner i öppen cykel som för gaskombiverk en fotnot (5) som anger att dessa BAT-AEL inte är tillämpliga på befintliga turbiner för mekaniska drivanordningar eller på förbränningsanläggningar som är i drift mindre än 500 timmar per år. Det är, enligt Naturvårdsverkets mening, inte tydligt när detta undantag blir tillämpligt i förhållande till undantaget i tabellen som bolaget hänvisar till för befintliga gasturbiner som används i nödsituationer och som är i drift mindre än 500 timmar per år. Det är därmed inte klarlagt om det, ens för det fall att det skulle vara fråga om en drifttid under 500 timmar, har betydelse ifall det är fråga om en nödsituation eller inte för tillämpligheten av BAT-AEL.

Vad gäller begreppet nödsituation vill Naturvårdsverket framföra följande.

Begreppet är inte definierat i LCP BATC. I den engelska språkversionen av BAT-slutsatsdokumentet används begreppet "emergency use". I kapitel III IED finns liknande undantag som det som anges i BAT 44, tabell 24, från utsläppskraven för gasturbiner som är i drift mindre än 500 timmar. I den engelska språkversionen av direktivet används även i dessa undantag begreppet "emergency use", medan det i den svenska språkversionen har översatts till "reservdrift". Kraven i kapitel III IED är i Sverige genomfört genom förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar (FSF). Varken i IED eller i FSF finns det någon definition av begreppen "används i nödsituationer" eller "reservdrift". Innebörden av begreppet är således inte klarlagd. Exempel på förbränningsanläggningar som endast används i nödsituationer/för reservdrift som Naturvårdsverket känner till är anläggningar som enbart avses köras vid ett strömavbrott för att till exempel förse en industri eller ett sjukhus med el. Dessa förbränningsanläggningar brukar dock vara mindre och utgöras av förbränningsmotorer i stället för gasturbiner.

I informationen som lämnats från Svenska kraftnät beskrivs bland annat vikten av planerbar el som kan startas på kort tid för att balansera elproduktionen. Sammantaget ser Svenska kraftnät ett nytt behov av planerbar synkron

⁶ Högsta domstolens beslut den 2 oktober 2025 i mål Ö 4564-23, p. 30.

elproduktion med kort insatstid för att hålla systemet inom driftsäkerhetsgränserna för att undvika nöddrifttillstånd och/eller nätsammanbrott.⁷ Naturvårdsverket ifrågasätter inte detta eller behovet av leveranssäkerhet inom kraftsystemet. Utifrån underlaget i målet förstår Naturvårdsverket det som att den separata elproduktionen är av vikt för att undvika nöddrifttillstånd, inte främst som ett driftsätt under nöddrift/vid en nödsituation. Det är oklart om detta utgör en sådan nödsituation ("emergency use") som avses i BAT 44, tabell 24.

2.1.3. Frågan om dispens

Bolaget har i andra hand yrkat att mark- och miljödomstolens dom ändras så att bolaget lämnas tillstånd till att få uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion när det föreligger en nödsituation genom att installera bypass-spjäll med tillhörande skorstenar i anslutning till linje 1–3 och att bolaget erhåller dispens från BAT-slutsatserna i BAT 44 inklusive BAT 44, tabell 24, för utsläpp av NO_x vid den separata elproduktionen. Bolaget har vidare yrkat att driften för den separata elproduktionen ska få uppgå till maximalt 500 drifttimmar per år.

Bolaget har i sin utveckling av överklagandet angett att den begärda dispensen avser kravet i BAT 44 och tabell 24 på att alltid innehålla värdet om högst 55 mg NO_x/Nm³ som dygnsmedelvärde.⁸

Naturvårdsverket vidhåller att det inte på befintligt underlag finns förutsättningar att meddela dispens och utvecklar detta nedan.

Naturvårdsverket vill också kommentera följande. Av mark- och miljödomstolens domslut framgår att domstolen "avslår bolagets yrkande om dispens från BAT-slutsatserna för utsläpp av kväveoxider (jfr BAT 29 (tabell 6) i.". Bolaget har anført att det är oklart varför mark- och miljödomstolen har avslagit yrkandet om dispens från aktuell BAT-slutsats och att det är oklart vilken BAT-slutsats som avses eftersom hänvisningen är ofullständig.⁹ Naturvårdsverket uppfattar detta som en felskrivning i domslutet och att hänvisningen rätteligen ska göras till BAT 44, tabell 24. Bolaget har inte haft ett yrkande i målet om att mark- och miljödomstolen ska bevilja dispens från någon annan BAT-slutsats. Inte heller har någon annan BAT-slutsats avhandlats i deldomen, vilket bolaget också påpekar.

Utgångspunkter för dispensprövningen

Enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (IUF) kan dispens från ett begränsningsvärde som avses i 1 kap. 8 § samma förordning ges om det med hänsyn till var den anläggning som verksamheten bedrivs på ligger geografiskt, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet, och dispensen förenas med ett villkor om att i stället följa ett mindre strängt begränsningsvärde. Bestämmelsen genomför artikel 15.4 IED.

Meddelade utsläppsvärden enligt IED avser att säkerställa att industriutsläpp under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Utsläppsvärdena har tagits fram utifrån

⁷ Bolagets yttrande den 14 februari 2023, bilaga 2, skrivelse från Svenska kraftnät.

⁸ Bolagets yttrande den 31 januari 2023, punkt 43.

⁹ Bolagets yttrande den 31 januari 2023, p. 41.

underlag om medlemsländernas referensanläggningar och anges ofta som ett spann för att inkludera olika typer av förutsättningar. I LCP BATC är utsläppsvärdena uppdelade utifrån bland annat typ av förbränningsanläggning, dess storlek och ålder samt bränsle. Utgångspunkten i direktivet är att utsläppsvärdena ska gälla för samtliga verksamheter och så långt som möjligt vara lika och konkurrensneutrala för alla företag i en bransch. För att en teknik ska anses vara BAT¹⁰ krävs det dessutom att tekniken har 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, i enlighet med artikel 3.10 IED.

Möjlighet till undantag från meddelade utsläppsvärden finns för att ta kunna ta hänsyn till de situationer när särskilda omständigheter skulle leda till att tillämpning av utsläppsgränser som motsvarar bästa tillgängliga teknik skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinster.¹¹

Resultatet av den avvägning som ska ske enligt paragrafen liknar den skälighetsbedömning som görs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Skillnaden är att direktivet därtill tydligt anger de enda skäl som får läggas till grund för dispens. Undantagsbestämmelsen är genomförd i Sverige i form av 1 kap. 16 § IUF. Naturvårdsverket anser att möjligheten till dispens bör tillämpas restriktivt. Detta eftersom det är fråga om en undantagsbestämmelse och möjligheten till undantag uttryckligen regleras i IED. Av samma skäl menar Naturvårdsverket att en dispens generellt sätt inte ska ges för längre tid än den period som det föreligger skäl för dispensen, det vill säga då det kan anses vara orimligt kostsamt att innehålla begränsningsvärdet.

Den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § miljöbalken om att verksamhetsutövaren har bevisbördan för att de krav som följer av de allmänna hänsynsreglerna följs gäller även vid ansökan om dispens. Verksamhetsutövaren har således att visa att kostnaderna för att följa begränsningsvärdet skulle bli oproportionerligt höga vid en jämförelse med miljönyttan.¹² Vidare ska det visas att detta beror på anläggningens tekniska egenskaper, dess geografiska belägenhet eller de lokala miljöförhållandena.

Den aktuella dispensansökan

Naturvårdsverket är medvetet om att den ökade miljöpåverkan som det i detta fall skulle medföra om det yrkade begränsningsvärde skulle följas i stället för BAT-AEL skulle vara begränsad. Detta med hänsyn till den begränsade tid som separat eldrift med lägre last är avsedd för.

Naturvårdsverket vidhåller att det saknas tillräcklig redovisning av möjliga åtgärder för att begränsa utsläppen så att BAT-AEL skulle klaras samt att det saknas uppgifter om kostnader för de åtgärder som i så fall skulle krävas. Det är därför inte möjligt för domstolen att göra den proportionalitetsavvägning som dispensprövningen kräver.

Bolaget har angett att det inte är tekniskt möjligt att uppnå begränsningsvärdet som följer av BAT-AEL vid separat elproduktion när anläggningen körs med lägre last samt att det saknas kommersiellt tillgänglig teknik för att ytterligare

¹⁰ Best Available Techniques, bästa tillgängliga teknik.

¹¹ Se punkten 16 i ingressen till IED.

¹² Se MÖD 2020:40.

sänka utsläppen av NOx och att det därför föreligger skäl för dispens med hänsyn till anläggningens tekniska egenskaper.¹³

Det bolaget angett kan uppfattas som att avsaknaden av tillgänglig teknik skulle gälla generellt för gasturbiner som körs med lägre last. Utifrån vad som framkommit i målet och den kunskap Naturvårdsverket har uppfattar Naturvårdsverket det som att det skulle vara möjligt att innehålla begränsningsvärdet även med lägre last med en annan gasturbin med låg NOx-brännare som enda åtgärd för minskade NOx-utsläpp. Vidare uppfattar Naturvårdsverket det som att anledningen till att det inte är möjligt att innehålla begränsningsvärdet med bolagets befintliga gasturbin är att denna modell av gasturbin inte är anpassad för drift vid låg effekt med låg NOx-funktionen aktiverad. Mot bakgrund av ovanstående bör det finnas möjlighet för bolaget att presentera åtgärder och kostnader för att uppfylla begränsningsvärdet.

En dispens förutsätter att den oproportionerligt höga kostnaden beror på någon av de tre skäl som anges i 1 kap. 16 § IUF. Bolaget har angett att det i detta fall är fråga om anläggningens tekniska egenskaper.

Naturvårdsverket ställer sig tveksamt till om det i det aktuella fallet är *anläggningens tekniska egenskaper* som skulle medföra oproportionerligt höga kostnader att följa begränsningsvärdet.

I förordningsmotiven till IUF anges som exempel på när anläggningens tekniska egenskaper kan medföra orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan är om anläggningen inte har plats för en viss reningsutrustning och det på platsen inte går att utvidga anläggningen.¹⁴

Naturvårdsverket ställer sig frågande till om det faktum att en anläggning använder en teknik som inte är anpassad för ändamålet och därmed har försämrade miljöprestanda i sig kan utgöra skäl för dispens (anläggningens tekniska egenskaper). När det gäller kostnaden för att uppfylla utsläppsvärdet i BAT-AEL är Naturvårdsverkets erfarenhet att den i vissa fall kan bli betydande, exempelvis när det är fråga om äldre anläggningar som helt saknar reningssteg. Som framgår ovan anges det i skälen till IED att dispensmöjligheten finns för att ta kunna ta hänsyn till när *särskilda omständigheter* ger upphov till oproportionerligt höga kostnader.¹⁵ Det innebär inte att alla äldre anläggningar utan reningssteg skulle kunna åberopa anläggningens tekniska egenskaper som skäl för dispens för att kostnaden för att installera rening skulle bli stor. Det ska vara fråga om något med just den aktuella anläggningens tekniska egenskaper som gör att det blir oproportionerligt dyrt att innehålla BAT-slutsatsen. Enligt Naturvårdsverket är det viktigt att möjligheten att inte behöva uppfylla kraven på bästa tillgängliga teknik och de utsläppsvärden som är förknippade med den tekniken är begränsad. I annat fall riskerar syftet med IED att inte uppnås.

Tillämpningen av 1 kap. 16 § IUF i en motsvarande situation som den aktuella har inte varit uppe till prövning hos Mark- och miljööverdomstolen. Centralt för frågan om bolaget kan beviljas dispens är tolkningen av det EU-rättsliga begreppet *anläggningens tekniska egenskaper* som härrör från artikel 15.4 IED. Det är inte helt tydligt hur detta begrepp ska förstås. Såvitt Naturvårdsverket

¹³ Bolagets komplettering av överklagandet den 10 januari 2023, p. 43–44.

¹⁴ Förordningsmotiven till industriutsläppsförordningen (Fm 2013:1) s. 39.

¹⁵ Se punkten 16 i ingressen till IED.

känner till har tolkningen av detta begrepp inte varit föremål för EU-domstolens bedömning.

2.2. Alternativa tillkommande bränslen

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolens dom ändras så att ytterligare gasformiga och flytande bränslen ska få användas som bränsle i linje 1–3 och i anläggningen för separat elproduktion samt att ytterligare avfallsfraktioner ska få användas som bränsle i linje 4, allt efter tillsynsmyndighetens godkännande, om dessa har liknande egenskaper som bränslen som omfattas av tillståndet och påverkan från förbränningen av dessa ryms inom vad som bedömts i aktuell prövning.

Naturvårdsverket vidhåller de synpunkter som framfördes i målet hos mark- och miljödomstolen. Eftersom bolaget ändrade sin talan i denna del under målets gång utvecklade Naturvårdsverket först under huvudförhandlingen sina synpunkter på bolagets yrkande så som det slutligt hade bestämts. För tydlighets skull följer därför nedan en redogörelse för skälen för vår inställning.

Som en utgångspunkt måste det på ett tydligt och lättillgängligt sätt framgå både vilken verksamhet som omfattas av tillståndet och vilka villkor som gäller för verksamheten. Att det inte råder någon tvekan vare sig om tillståndets omfattning eller om vilka villkor som gäller är av avgörande betydelse både för att bolaget ska ha goda förutsättningar att bedriva en lagenlig verksamhet och för att tillsynsmyndigheten ska kunna uppfylla sin tillsynsskyldighet på ett bra sätt.¹⁶

Naturvårdsverket ifrågasätter vilket rättsligt stöd som finns för bolagets yrkande om möjligheter till användning av andra bränslen. Enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken finns en möjlighet för domstolen att överlåta till tillsynsmyndigheten att meddela villkor av mindre betydelse. Naturvårdsverket uppfattar emellertid bolagets yrkande snarare som att tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att godkänna en ändring av tillståndets omfattning såsom den anges i tillståndsmeningarna. En sådan ändring ligger enligt Naturvårdsverkets mening utanför nämnda bestämmelse och kan endast genomföras av tillståndsmyndigheten. Regler om tillstånds- respektive anmälningsplikt vid ändring av verksamhet finns i 1 kap. 4 § miljöprövningsförfordningen (2013:251) (MPF). Möjligheten till att ändra en tillståndsgiven verksamhet styrs av regleringen i tillståndet inklusive det allmänna villkoret, regler i 24 kap. miljöbalken samt reglerna i MPF. Den av bolaget yrkade ändringen avseende tillkommande bränslen skulle innebära en särreglering i förhållande till lagstiftningen. Den yrkade ändringen är enligt Naturvårdsverkets uppfattning olämplig.

Vad gäller yrkandet om att fler typer av avfall ska få förbrännas efter tillsynsmyndighetens godkännande vill Naturvårdsverket därtill anföra följande. Det finns särskilda krav i 22 kap. 25 a § miljöbalken på innehållet i en dom om tillstånd till behandling av avfall. Enligt första punkten i bestämmelsen ska domen alltid innehålla uppgift om avfallstyper och mängder av avfall som får behandlas. Enligt Mark- och miljööverdomstolen innebär bestämmelsen att det av domen till exempel behöver vara tydligt vilka avfallstyper och mängder av avfall som får behandlas.¹⁷ Det innebär, enligt Naturvårdsverkets mening, att det

¹⁶ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 juni 2021 i mål M 12328-20.

¹⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 juni 2021 i mål M 12328-20.

saknas möjlighet att delegera till tillsynsmyndighet att medge förbränning av andra typer av avfall än som angetts i domen.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Lisa Johansson efter föredragning av tekniska handläggare Claes Englund.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristerna Linda Sjöo och Nathalie Sylvander samt teknisk handläggare Frida Uebel.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Lisa Johansson

Claes Englund

Kopia till:

Göteborg Energi AB genom ombud

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs stad