



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

REMISSYTTRANDE  
2026-05-11

Ärendenummer  
NV-26-028820

Länsstyrelsen i Uppsala län  
uppsala@lansstyrelsen.se

## Remissyttrande i ärende dnr 6756-2025 angående ansökan om omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet

Naturvårdsverket har beretts tillfälle att inkomma med yttrande över Samhällsbyggnadsnämnden i Eskilstuna kommuns (nämnden) ansökan om omprövning av delar av Senior Material Europe AB:s (bolaget) tillstånd enligt miljöbalken för att uppföra och driva en anläggning för tillverkning av batteriseparatorer med mera i Eskilstuna kommun. Naturvårdsverket har även beretts tillfälle att yttra sig över de handlingar som bilagts remissen den 24 mars 2026. Med anledning därav anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket ges varje år tillfälle att yttra sig i ett stort antal mål och ärenden som rör tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket kan endast prioritera ett fåtal mål och ärenden varje år. När det gäller industrier är det nästan uteslutande sådana som prövas av mark- och miljödomstolen som första instans som kan bli aktuella att prioritera, eftersom den typen av verksamhet generellt sett har störst omgivningspåverkan. I detta fall bedömer Naturvårdsverket att det finns skäl att lämna ett yttrande trots att det inte är en prövning i mark- och miljödomstolen. Vår bedömning begränsar sig till frågan om tillståndet ska ändras enligt nämndens yrkanden.

### 1. Bedömning

Naturvårdsverket bedömer att

- det inte finns förutsättningar att ändra villkor U1, 5, 9 och 15 och upphäva villkor U2 utifrån nämndens ansökan,
- den provisoriska föreskriften P1 inte bör ändras enligt nämndens yrkande utan att det i stället kan vara lämpligt att den knyts till varje uppförd produktionslinje,
- verksamheten omfattas av förordning (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel,
- verksamheten omfattas av 19 kap. 2 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och verksamhetskod 39.10-i, utgör en industriutsläppsverksamhet och träffas därmed av BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel.

## 2. Omständigheter

### 2.1. Inledning

Nämnden har ansökt om omprövning av bolagets tillstånd och, som Naturvårdsverket uppfattar det, yrkat att Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Uppsala län (Miljöprövningsdelegationen) ska ändra villkor U1, 5, 9 och 15, ändra den provisoriska föreskriften P1 och upphäva villkor U2. Som grund för detta har nämnden hänvisat till 24 kap. 5 § första stycket 5 och 7 miljöbalken. Nämnden har även som grund åberopat att omprövning behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Som Naturvårdsverket uppfattar det har bolaget motsatt sig ansökan. Naturvårdsverket förstår det som att Miljöprövningsdelegationen har ändrat den provisoriska föreskriften genom beslut den 12 februari 2026 i ärende med diarienummer 6441-2025. Naturvårdsverket utgår därför ifrån att bolaget motsätter sig nämndens yrkanden och att nämnden yrkar ändring av den provisoriska föreskriften P1 enligt beslutet.

### 2.2. De rättsliga förutsättningarna för omprövning med mera

Förutsättningarna för tillståndsmyndigheten att, på eget initiativ eller efter ansökan av de i 24 kap. 11 § utpekade myndigheterna eller kommunerna, ompröva ett tillstånd anges i 24 kap. 5 § miljöbalken. Om någon av de i bestämmelsen angivna förutsättningarna är uppfyllda får tillståndsmyndigheten bland annat ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana. Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av bestämmelsen meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras enligt 24 kap. 9 § miljöbalken.

När det gäller provisoriska föreskrifter anges i praxis att omprövning av provisoriska föreskrifter bör kunna ske på ett friare sätt än när det gäller omprövning av slutliga villkor (MÖD 2007:25). Ett av syftena med att meddela provisoriska föreskrifter är att föreskrifterna på ett smidigt sätt ska kunna ändras under prövotiden och att provisoriska föreskrifter således kan ändras i mildrande riktning utan att någon av de förutsättningar för omprövning som ställs upp i 24 kap. miljöbalken behöver föreligga (MÖD 2006:39). Av doktrinen följer att provisoriska föreskrifter alltid kan ändras av domstolen så länge prövotidsförfarandet pågår, efter initiativ från tillsynsmyndigheten eller från verksamhetsutövare, att några särskilda förfaranderegler på det sätt som gäller vid ändring av villkor inte gäller och att domstolen också själv kan initiera en omprövning<sup>1</sup>. Naturvårdsverkets bedömning är att provisoriska föreskrifter därmed kan ändras såväl i mildrande som skärpande riktning.

När det gäller utredningsvillkor är Naturvårdsverkets bedömning att de inte är att jämföra med provisoriska föreskrifter. Detta innebär att omprövning av utredningsvillkor behöver uppfylla förutsättningarna i 24 kap. 5 § miljöbalken. Enligt praxis är föreskrifter om prövotidsutredningar villkor i tillståndet (MÖD 2004:76). I avgörande från en underinstans anges att det är skillnad på att ompröva en provisorisk föreskrift under prövotiden och att i efterhand ompröva ett prövotidsvillkor i form av ett utredningskrav (Nacka tingsrätt, mark och miljödomstolen, avgörande den 6 november 2018 i mål nr M 1410-07).

---

<sup>1</sup> Miljöbalken En kommentar, 22 kap. 27 §, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, Juno Version 23, Publicerad digitalt den 23 maj 2024.

Utgångspunkterna för Naturvårdsverkets bedömning av nämndens yrkanden är därmed att den provisoriska föreskriften P1 kan ändras utan att kraven i 24 kap. 5 § miljöbalken är uppfyllda men att förutsättningarna behöver vara uppfyllda för resten av yrkandena.

### **2.3. Den provisoriska föreskriften**

Naturvårdsverket bedömer att det av praxis följer att den provisoriska föreskriften P1 kan ändras i såväl mildrande som skärpande riktning utan att kraven i 24 kap. 5 § miljöbalken behöver vara uppfyllda. Det som är avgörande för bedömningen är vad som är miljömässigt motiverat och rimligt enligt 2 kap. miljöbalken.

Nämnden har yrkat att följande provisoriska föreskrift ska föreskrivas.

Utsläppet får som mest totalt från anläggningen uppgå till 240 ton per rullande 12-månadersperiod. Villkoret gäller från när metylenklorid börjar lagras inom verksamheten.

Den provisoriska föreskriften har följande lydelse (Miljöprövningsdelegationens beslut den 12 februari 2026 i ärende med diarienummer 6441-2025).

Utsläpp av metylenklorid till luft från produktionslokaler och gasåtervinningssystem får sammanlagt uppgå till högst 120 ton per uppförd produktionslinje för tillverkning av basfilm och år. Det totala utsläppet av metylenklorid till luft från produktionslokaler och gasåtervinningssystemet får dock inte överskrida 720 ton per år.

Utsläppet ska kontrolleras genom massbalansberäkning.

Bolaget ska informera tillsynsmyndigheten när en ny produktionslinje är uppförd.

Naturvårdsverket konstaterar att verksamheten enligt gällande tillstånd medges ett totalt utsläpp om upp till 720 ton metylenklorid per år. Den av nämnden yrkade provisoriska föreskriften med ett totalt utsläppstak om 240 ton per rullande 12-månadersperiod innebär därmed en väsentlig inskränkning i förhållande till tillståndets omfattning och innebär i praktiken att endast två produktionslinjer kan tas i drift. Naturvårdsverket anser att en lämplig reglering skulle vara att föreskriften i stället knyts till varje produktionslinje.

Naturvårdsverket övergår till att bedöma om det finns anledning att med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken eller Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet ändra villkor U1, 5, 9 och 15 och upphäva villkor U2.

### **2.4. Uppkommit olägenhet av betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts**

Enligt 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken får omprövning ske om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

Enligt doktrinen bör det räcka att man kan konstatera att, om denna olägenhet förutsetts, skulle villkoren ha fått en annan utformning<sup>2</sup>. Naturvårdsverket bedömer att det inte är en oförutsedd olägenhet att miljöförhållandena numera

---

<sup>2</sup> Miljöbalken En kommentar, 24 kap. 5 §, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, Juno Version 23, Publicerad digitalt den 23 maj 2024.

beaktas på ett annat sätt vid tillståndsprövning jämfört med när tillståndet meddelades, att det krävs att det uppkommit en olägenhet och inte enbart en risk för detta<sup>3</sup>.

Som stöd för yrkandena har nämnden hänvisat till två forskningsrapporter från år 2017 och 2019 samt att den Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA) har genomfört en översyn av miljö- och hälsoriskerna gällande metylenklorid och att myndighetens Riskbedömningskommitté (RAC)<sup>4</sup> ställer sig bakom ett förslag som innebär att klassning av ämnet ändras från ”misstänks orsaka cancer” (kategori 2) till ”kan orsaka cancer” (kategori 1B) och ”misstänks kunna orsaka genetiska defekter” (kategori 2), vilket enligt nämnden innebär en stark signal om att ämnet har egenskaper som gör det mer hälsovådligt än de tidigare bedömt.

Naturvårdsverket bedömer att utsläpp av metylenklorid behöver regleras på ett robust sätt och att det är viktigt att en noggrann bedömning görs vid avgörande av hur det ska regleras. Utifrån de utgångspunkter som redogjorts för ovan bedömer Naturvårdsverket att det inte finns tillräcklig grund för omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken. Ändringen av klassningen av metylenklorid enligt förslaget har till dags dato inte genomförts. Utsläppet av metylenklorid har beaktats och reglerats i tillståndsprövningen och det har inte framkommit att det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Denna bedömning kan naturligtvis ändras i ett senare skede.

#### **2.5. En från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik**

Enligt 24 kap. 5 § första stycket 7 miljöbalken får omprövning ske om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik.

Enligt doktrinen är bestämmelsen tillämplig när tekniken tidigare varit känd men inte rimligen kunnat krävas av verksamhetsutövaren, exempelvis när den varit för outvecklad eller dyr för att användas, och förutsättning för omprövning är att förhållandena nu kan väsentligt förbättras<sup>5</sup>.

Naturvårdsverket bedömer inte att det av underlaget i ärendet framgår att en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik. Det finns därmed inte tillräcklig grund att ompröva villkoren i tillståndet enligt 24 kap. 5 § första stycket 7 miljöbalken.

#### **2.6. Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet**

Nämnden har anfört att tillståndet ska kunna omprövas för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet och gjort gällande att detta är grund för omprövning trots att några sådana omständigheter inte anges in 24 kap. 5 § miljöbalken. Nämnden gör gällande att det ändå är möjligt att ompröva ett tillstånd med hänsyn till detta eftersom det är grund för återkallelse av tillstånd och återkallelse av tillstånd är mer ingripande än omprövning. Nämnden gör gällande att Sverige skulle bryta EU-regler eftersom den verksamhet som

---

<sup>3</sup> Naturvårdsverkets vägledning Omprövning och återkallelse av tillstånd till miljöfarlig verksamhet, 31 mars 2023, s. 15.

<sup>4</sup> <https://www.echa.europa.eu/documents/10162/10069a2f-69d7-10ac-d448-3d3a85e08c4a>

<sup>5</sup> Miljöbalken En kommentar, 24 kap. 5 §, Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, Juno Version 23, Publicerad digitalt den 23 maj 2024.

bolaget avser bedriva är ytbehandling genom avfettning med lösningsmedel, vilket innebär att anläggningen bör vara klassad enligt 39.10-i och utgör en industriutsläppsverksamhet. Därmed träffas den av BAT-slutsatser enligt industriutsläppsförordningen (2013:250) och verksamheten bör även omfattas av förordning (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel. Enligt nämnden har polska myndigheter bedömt att en liknande verksamheten i Polen är en industriutsläppsverksamhet.

Naturvårdsverket delar nämndens bedömning att det är av vikt att det EU-rättsliga regelverket följs. De båda hänvisade förordningarna, som genomför EU-rätt, gäller utöver villkor i tillstånd. Detta följer av 1 kap. 12 § industriutsläppsförordningen och 13 § förordning om användning av organiska lösningsmedel. Detta innebär att de EU-rättsliga bestämmelserna genomförs genom förordningarna och inte endast genom tillståndsprövning. Det följer av praxis att villkor som innebär upprepande av lagstiftning ska undvikas (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 3 juni 2008 i mål nr 696-07). Detta kan påverka bedömningen av om ett villkor behöver ändras.

Naturvårdsverkets bedömer att det är fråga om rengöring av materialytor genom avfettning eller genom att föroreningar på annat sätt avlägsnas med hjälp av organiska lösningsmedel vilka uppgår till mer än sammanlagt ett ton per år av ett eller flera sådana lösningsmedel som avses i 14 § förordningen om användning av organiska lösningsmedel. Detta innebär att verksamheten omfattas av 16 och 73 §§ förordningen om användning av organiska lösningsmedel. Bolaget behöver därmed följa de bestämmelserna oavsett vad som anges i tillståndet.

Naturvårdsverket delar nämndens bedömning att den verksamhet som bolaget avser att bedriva är ytbehandling genom avfettning med lösningsmedel, till skillnad från vad som beslutades av Miljöprövningsdelegationen i beslut den 21 juni 2023 med ärendenummer 551-1831-2023. Det innebär att verksamheten är en sådan som omfattas av 19 kap. 2 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och verksamhetskod 39.10-i, och att den utgör en industriutsläppsverksamhet. Därmed träffas den av BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel (STS BATC).

När det gäller EU-rättsliga bestämmelser som inte genomförs genom tillståndsprövning vill Naturvårdsverket framhålla följande. Naturvårdsverket delar nämndens bedömning att återkallelse är en mer ingripande åtgärd och har förståelse för nämndens resonemang. Att ompröva ett tillstånd med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken är dock också en ingripande åtgärd och något som bryter ett tillstånds rättskraft. Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att avsteg från detta är tydligt reglerat. Naturvårdsverket bedömer att det inte är möjligt att ompröva ett tillstånd med hänvisning till Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet eftersom det inte anges i 24 kap. 5 § miljöbalken. Denna bedömning förändras inte av att det i förordningsmotiven till industriutsläppsförordningen anges att BAT-slutsatsers genomförande kan aktualisera en omprövning eftersom en sådan prövning syftar till att genomföra EU-rätt<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Förordningsmotiv Industriutsläppsförordningen FM 2013:1, s. 30.

### 3. Sammanfattning

Samhällsbyggnadsnämnden i Eskilstuna kommun har begärt att villkor U1, 5, 9 och 15 ska ändras, att den provisoriska föreskriften P1 ska ändras samt att villkor U2 ska upphävas. Nämnden menar att detta behövs av miljö- och hälsoskäl samt för att Sverige ska följa EU-regler.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns tillräcklig grund för att ändra villkor U1, 5, 9 och 15 eller att upphäva villkor U2 på det sätt som nämnden begär. Naturvårdsverket anser inte att det har visats att verksamheten har lett till någon olägenhet av betydelse som inte förutsågs när tillståndet gavs. Det krävs att det uppkommit en olägenhet, inte enbart en risk för detta. Det har heller inte visats att det finns ny process- eller reningsteknik som skulle innebära en tydlig förbättring ur hälso- eller miljösynpunkt. Därför uppfylls inte kraven enligt miljöbalken för att ompröva dessa villkor.

När det gäller den provisoriska föreskriften om utsläpp av metylenklorid anser Naturvårdsverket att den kan ändras, eftersom sådana föreskrifter kan justeras under prövotiden. Naturvårdsverket delar dock inte nämndens förslag att införa ett sammanlagt utsläppstak om högst 240 ton metylenklorid per rullande tolv månadersperiod för hela anläggningen. Nämndens yrkande skulle innebära en kraftig begränsning av verksamheten och i praktiken endast göra det möjligt att driva två produktionslinjer. Naturvårdsverket anser i stället att en lämpligare lösning vore att knyta utsläpps begränsningen till varje produktionslinje, exempelvis med en utsläpps begränsning per linje.

Naturvårdsverket bedömer vidare att verksamheten omfattas av EU-regler om industriutsläpp och om användning av organiska lösningsmedel, vilka i svensk rätt genomförs genom industriutsläppsförordningen (2013:250) och förordningen (2013:254) om användning av organiska lösningsmedel. Naturvårdsverket bedömer att den aktuella verksamheten utgör ytbehandling genom avfettning med organiska lösningsmedel, vilket medför att verksamheten omfattas av verksamhetskod 39.10-i och därmed utgör en industriutsläppsverksamhet. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att verksamheten omfattas av de BAT-slutsatser som gäller för ytbehandling med organiska lösningsmedel (STS BATC). Detta innebär att verksamheten är skyldig att följa dessa krav oavsett vad som anges i tillståndet, eftersom reglerna gäller direkt genom förordningarna. Frågan om efterlevnad i dessa avseenden kontrolleras av tillsynsmyndigheten genom tillsyn. Naturvårdsverket delar nämndens uppfattning att EU-rätten ska följas, men anser inte att detta i sig utgör grund för att ompröva tillståndet enligt miljöbalken, eftersom en sådan möjlighet inte anges i lagstiftningen.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Lisa Johansson efter föredragning av miljöjuristen Petter Larsson Garcia.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tekniska handläggarna Sofia Blanck, David Hadden och Åsa Hedmark.

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

För Naturvårdsverket

Lisa Johansson

Petter Larsson Garcia

Kopia till:

Bolaget

Samhällsbyggnadsnämnden i Eskilstuna kommun