



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060106

**DOM**  
2023-03-20  
Stockholm

Mål nr  
M 14591-21

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-11-17 i mål nr M 1867-21, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad

### Motpart

Swedish Match North Europe AB

Ombud: Advokaterna B.A. och H.L.

## SAKEN

Förbud att bedriva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd på fastigheten A i Göteborgs kommun

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1909747

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.hovratt@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00–16:30

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad** (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att förbjuda den anmälda verksamheten.

**Swedish Match North Europe AB** (Swedish match) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Nämnden** har anfört bl.a. följande. Bolagets främsta syfte med reningsutrustningen är inte värmeproduktion utan kvittblivning av lösningsmedel. Värmeåtervinningen ska betraktas som en energibesparande åtgärd. Hanteringen av etanolen genom termisk oxidering med värmeåtervinning kan därmed inte bedömas som ett återvinningsförfarande. Konsekvensen av att tolka detta som ett återvinningsförfarande är att verksamheter som hanterar stora mängder lösningsmedel, som annars skulle ha varit tillståndspliktiga, inte kommer att genomgå en gedigen och allsidig prövning. En ytterligare konsekvens är att verksamheter som idag har tillstånd och är IED-anläggningar inte längre skulle vara tillståndspliktiga på grund av att de har installerat den reningsutrustning som tillståndet kräver. Det finns ingen anledning att tvivla på att R1-kvoten har räknats fram på ett korrekt sätt. Swedish match har dock inte visat hur det kommit fram till den indata som ligger till grund för beräkningen av vilken energimängd som kommer att kunna nyttiggöras.

**Swedish match** har anfört bl.a. följande. Som bolaget tidigare framhållit kan 99,5 procent av tillsatt etanol användas för energiåtervinning. Energieffektiviteten överskrider 0,65 vilket ligger väl inom ramarna för när det är fråga om återvinning enligt bilaga 1 till avfallsförordningen (R1). Att värmeåtervinningen sker i en anläggning som även syftar till att producera produkter, rena processflöden eller andra processer förändrar inte huvudsyftet som är att återanvända etanolavfallet. Den energi som tas tillvara ersätter bolagets behov av att anskaffa andra energibärare externt. Det

finns inte skäl att betvivla de antaganden och kalkyler som presenterats i det tekniska underlaget avseende effektgrad med mera.

Swedish match har i Mark- och miljööverdomstolen kommit in med viss ny utredning om den anmälda anläggningen och dess effektivitet.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Swedish match har anmält till nämnden att bolaget avser att börja tillverka en ny typ av tobaksfri nikotinprodukt vid en befintlig anläggning i Göteborg. I den nya verksamheten ska etanol användas som processhjälpmedel. Det är ostridigt i målet att bolaget i den anmälda verksamheten årligen kommer att tillsätta betydligt mer organiskt lösningsmedel i form av etanol än 25 ton vid produktion av den aktuella nikotinprodukten. En restprodukt i produktionen är luft förorenad med etanol, som bolaget avser att förbränna i en anläggning för s.k. regenerativ termisk oxidation. Enligt Swedish match kommer ca 99,5 procent av etanolen kunna användas för energiåtervinning, medan resten släpps ut till luften. Värmen från förbränningen ska tas tillvara i verksamheten och kommer enligt Swedish match att ersätta extern el, fjärrvärme och biogas.

Nämnden har förbjudit den anmälda verksamheten på den grunden att den är tillståndspliktig enligt 19 kap. 3 § första stycket 2 miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, som anger att tillståndsplikt och verksamhetskod 39.15 gäller för anläggning där det per kalenderår förbrukas mer än 25 ton organiska lösningsmedel. Swedish match menar att det inte rör sig om tillståndspliktig förbrukning eftersom etanolen återanvänds som bränsle i enlighet med 19 kap. 1 § MPF. Den bestämmelsen har följande lydelse.

Med förbrukning avses i detta kapitel lösningsmedelstillförseln minskad med den mängd som i tekniskt eller kommersiellt syfte återvinns för återanvändning där även återanvändning av lösningsmedel som bränsle ingår men inte lösningsmedel som slutligt bortskaffas som avfall.

Frågan är alltså om bolagets hantering av etanolen utgör återvinning för återanvändning enligt 19 kap. 1 § MPF. Nämnden har begärt att Mark- och miljööverdomstolen även ska ta ställning till vilken verksamhetskod i MPF som bäst beskriver den anmälda verksamheten och till om den är tillståndspliktig på någon annan grund. Swedish match har anfört att domstolens prövning bör begränsas till frågan om verksamheten är tillståndspliktig på den grund som nämnden angett i sitt beslut. Mark- och miljööverdomstolen anser att det vore olämpligt, särskilt med hänsyn till bolagets inställning, om domstolen som första och enda instans skulle ta ställning till om verksamheten omfattas av andra verksamhetskoder i MPF än den som nämnden angett i beslutet. Prövningen i målet begränsas därför till om verksamheten är tillståndspliktig enligt 19 kap. 3 § första stycket 2 MPF.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta bolagets redogörelse för hur förbränningen av restprodukten kommer att ersätta andra energikällor. Inte heller har det framkommit skäl att ifrågasätta huvuddragen i bolagets beräkningar, som visar att energiåtervinningen är effektiv. Det rör sig därför om återanvändning av lösningsmedel som bränsle i kommersiellt syfte enligt 19 kap. 1 § MPF. När lösningsmedelstillsförseln i den anmälda verksamheten minskas med den mängd som på detta sätt används för återanvändning förbrukas mindre än 25 ton organiska lösningsmedel. Verksamheten är därmed inte tillståndspliktig enligt 19 kap. 3 § första stycket 2 MPF. Nämndens överklagande ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsråden Mikael Hagelroth och Gösta Ihrfelt, referent, samt tekniska rådet Torbjörn Johansson.

Föredragande har varit Leonard Örner.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2021-11-17  
meddelad i  
Vänernsbor

Mål nr M 1867-21

## PARTER

### Klagande

Swedish Match North Europe AB

Ombud: Advokaterna B.A. och H.L.

### Motpart

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun

## ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 7 april 2021 i ärende  
505-58457-2020, se bilaga 1

## SAKEN

Förbud att bedriva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd på  
fastigheten A i Göteborgs kommun

---

## DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut undanröjer mark- och miljödomstolen Miljö-  
och klimatnämnden i Göteborgs kommuns beslut den 14 december 2020 i ärende  
2020-11505 och återförvisar målet dit för fortsatt handläggning.

---

### **BAKGRUND**

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun beslutade den 14 december 2020 att förbjuda Swedish Match North Europe AB att bedriva den till kommunen anmälda verksamheten som innebär beredning av ny typ av tobaksfri nikotinprodukt med en årlig förbrukning av organiska lösningsmedel i en mängd som överskrider 25 ton till dess att tillstånd meddelats eller annan information framkommit att verksamheten inte omfattas av tillståndsplikt.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som avslog överklagandet.

### **YRKANDEN M.M.**

Swedish Match North Europe har yrkat att mark- och miljödomstolen ska ändra beslutet och godkänna anmälan samt fastställa att anmälningsplikt C och verksamhetskod 15.101 ska gälla för den planerade verksamheten.

Bolaget har anfört bl.a. följande. I beslutet konstaterar länsstyrelsen att rening av etanolutsläpp med bieffekten uppvärmning inte kan betraktas som återanvändning enligt 19 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (härefter MPF). Till stöd för den uppfattningen har länsstyrelsen enbart hänvisat till tidigare beslut inom andra verksamhetsområden där myndigheten har beslutat att inte dra av återanvändningen av lösningsmedel.

Länsstyrelsen anger vidare att det inte är rimligt att en tillståndspliktig verksamhet ”i detta fall” inte skulle behöva söka tillstånd för att verksamheten sätter in en reningsutrustning. Länsstyrelsen redogör dock inte för vad myndigheten menar med ”i detta fall”, dvs. vilka omständigheter eller miljöbelastningar som skulle tala för att bolagets planerade delverksamhet ska bedömas som tillståndspliktig verksamhet. Länsstyrelsen förefaller i övrigt överhuvudtaget inte ha beaktat gällande praxis från EU-domstolen och Mark- och miljööverdomstolen vad gäller specifikt frågan om när ett förfarande utgör ”återvinning” eller ”bortskaffning” under

avfallslagstiftningen. Länsstyrelsen har inte heller beaktat den senaste utvecklingen inom EU och Sverige vad gäller omställningen mot en cirkulär ekonomi.

Bolaget anser att länsstyrelsens beredning av ärendet är uppenbart bristfällig och skönsmässig samt att beslutet grundats på länsstyrelsen förutbestämda och felaktiga uppfattning om hur bestämmelsen i 19 kap. 1 § miljöprövningsförordningen ska tolkas och tillämpas. Som kommer att framgå nedan saknar beslutet även förankring i den senaste policyutvecklingen inom EU och Sverige.

Bolaget måste behandla avfall enligt den avfallshierarki (jfr 15 kap. 10 § miljöbalken) som följer av avfallslagstiftningen. Det innebär att bolaget enligt gällande miljö- och avfallslagstiftning måste tillse att etanolavfallet behandlas på ett miljömässigt godtagbart sätt, exempelvis genom sortering, rening, återvinning, återanvändning, förbränning och bortforsling.

I anslutning till delverksamhetsanmälan till Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad den 20 maj 2020 utredde bolaget möjligheterna att med hjälp av tankbil forsla bort vatten/etanollösning från skrubbern. Utredningen bekräftade att den hanteringsåtgärden inte var miljömässigt godtagbar eftersom den skulle inneburet dagliga transporter av skrubberlösning för slutligt omhändertagande. Bolaget beslutade därför att i stället investera i en flerfunktionsanläggning med rekuperativa värmepumpar för att återvinna termisk energi. Regenerativ termisk oxidation (RTO) utgör ”bästa tillgängliga teknik” för att bland annat begränsa utsläpp av diffusa VOC-utsläpp till avloppsvatten.

Att välja en flerfunktionsanläggning som teknisk lösning är dessutom helt förenligt med den senaste policyutvecklingen inom avfallsområdet och främjar bolagets proaktiva miljöarbete med att ställa om verksamheten mot en cirkulär ekonomi.

Under ärendets beredning vid såväl miljöförvaltningen som länsstyrelsen har bolaget vid flera tillfällen poängterat att den planerade termiska oxidationsanläggningen inte enbart omfattar rening av etanolavfallet, utan består av

flera komplexa processteg under vilka etanolavfallet renas, bearbetas och förbereds för återanvändning som bränsle för värmeproduktion samt hur värmeförlusten omhändertas för att ersätta andra energikällor.

Det är alltså inte en fråga om rening av etanolutsläpp med bieffekten uppvärmning som länsstyrelsen gör gällande i beslutet, utan en välplanerad anläggningsomställning mot en cirkulär ekonomi.

Bolaget har vidare redogjort för de olika planerade processtegen för hur etanolavfallet förbereds för återvinning och hur det genom termisk oxidation återvinns till bränsle för värmeproduktion samt hur den värme som genereras omhändertas för att ersätta traditionella energikällor.

Det är högst oklart om länsstyrelsen har tagit hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet eller om länsstyrelsen har utgått från en allmän och fundamentalt felaktig uppfattning om att all uppvärmning som härrör från förbränning av förbrukat lösningsmedel är att betrakta som en "bieffekt" och en bortskaffningsåtgärd i den mening som avses i avfallslagstiftningen.

Frågan i det aktuella målet är följaktligen huruvida bolagets val av "bästa tillgängliga teknik" (jfr 1 kap. 7 § avfallsförordningen) för att hantera etanolavfallet och därigenom ställa om den planerade verksamheten till cirkulär ekonomi ska betraktas som en återvinnings- eller bortskaffningsåtgärd i den mening som avses i avfallslagstiftningen (jfr 15 kap. 6 § miljöbalken och bilagorna 1 och 2 till avfallsförordningen).

EU-domstolen konstaterade i sin dom i mål C-116/01 att "all avfallshantering kan klassificeras antingen som bortskaffande eller som återvinning. Ett och samma förfarande kan inte klassificeras som bortskaffande och återvinning" (se även dom av den 27 februari 2002 i mål C-6/00, ASA, REG 2002, s. 1-1961, punkt 63). Vidare konstaterar EU-domstolen att "även om ett sådant förfarande ska ges en enda klassificering som antingen återvinning eller bortskaffande, kan en



efterbehandlingsprocess i praktiken komma att innehålla flera på varandra följande etapper av återvinning eller bortskaffande” och att ”denna behandlingsprocess i ett sådant fall inte ska beaktas i ett sammanhang som ett enda förfarande. I stället ska varje enskild etapp klassificeras för tillämpningen av nämnda förordning när varje etapp i sig utgör ett särskilt förfarande”, se punkterna 40-42 i mål C 116/01.

I målet MÖD 2005:65 – som bl.a. berör frågan om hanteringen av ett visst avfall skulle klassificeras om återvinning eller bortskaffning – konstaterar miljööverdomstolen att för att ett förfarande med avfall ska anses utgöra en återvinningsåtgärd och därmed klassificeras som ett återvinningsförfarande krävs bl.a. att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att exempelvis ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål.

Av EU-domstolens domar i mål C-228/00 och mål C-458/00 – som bland annat berör förbränning av avfall enligt punkt R1 i bilaga 2 B till direktiv 75/442/EEG (vilket föregick det nuvarande ramdirektivet 2008/98/ EG om avfall och som införlivats i svensk rätt genom bl.a. miljöbalken och avfallsförordningen 2020:614) – framgår bl.a. att uttrycket användning i punkt R1 i bilaga 2 i nämnda direktiv (jfr motsvarande punkten R1 i bilaga 1 till den svenska avfallsförordningen) innebär att det huvudsakliga syftet med den åtgärd som bestämmelsen avser (d.v.s. återvinningsåtgärd) är att avfallet ska användas på ett ändamålsenligt sätt, nämligen för att generera energi.

Vidare konstaterar EU-domstolen i båda målen att för att en åtgärd ska kunna klassificeras som en återvinningsåtgärd måste den energi som genereras vid förbränning av avfall och som återvinns överstiga den energi som förbrukas under förbränningsprocessen, samt dels att en del av det energiöverskott som frigörs vid förbränningen faktiskt används antingen direkt i form av värme eller efter transformering i form av elektricitet. Dessutom måste huvuddelen av avfallet förbrukas i samband med åtgärden och huvuddelen av den frigjorda energin ska

återvinnas och användas för att åtgärden ska omfattas av punkten R1 i bilaga 2 till direktiv 75/442/EEG.

Det är bolagets bestämda uppfattning att begreppet återvinning för återanvändning som anges i bestämmelsen i 19 kap. 1 § i miljöprövningsförordningen måste tolkas i enlighet med den praxis som utmejslats av EU-domstolen inbegripet de ovan nämnda rättsfallen samt av MÖD. Detta innebär att för det fall bolagets hantering av det aktuella etanolavfallet faller inom ramen för de kriterier som fastställts i domstolspraxis – vilket bolaget menar att hanteringen av etanolavfallet gör – måste åtgärden anses utgöra en återvinningsåtgärd i den i 19 kap. 1 § miljöprövningsförordningen avsedda meningen.

Som bolaget redogör för i sitt yttrande av den 22 december 2020 kan den planerade sidoverksamheten, med avseende på etanolförbrukningen schematiskt delas in i följande huvudprocesser: (i) beredningsprocess (ii) regenerativ termisk oxidationsförbränning och (iii) värmeåtervinning. Under varje processteg ingår olika delprocesser och behandlingsåtgärder som syftar till att optimera återvinnings/reningsanläggningens verkningsgrad.

Processen kan beskrivas enligt följande.

- Återvinningsprocessen för etanolavfallet initieras med en selektiv förbehandlingsprocess av etanolavfallet genom att luft och etanolgaser passerar tre filtersteg i syfte att avskilja partiklar innan gasblandningen förs till den regenerativa termiska oxidationsprocessen (RTO). Detta processteg är ett självständigt delsteg i återvinningsprocessen av etanolavfallet.
- Regenerativ termisk oxidation är en teknologi som inbegriper ett antal mycket välisolerade värmelager som kan absorbera oxidationsvärmens från etanolförbränningen. I ett startskede värms oxidationsbädden upp med hjälp av värmelement tills önskad temperatur är nådd. Därefter släpps restgasen in och oxidationen startar.

- Värmen används traditionellt för att värma restgasen från uppgraderingsanläggningen till den temperatur som krävs för reaktionen, som i sin tur avger värme. Värmen som frigörs lagras sedan i värmelagret. Man kan få en tillräckligt hög temperaturnivå för oxidationen i hela anläggningen genom att växla restgasströmmen mellan värmelagren. Nyttjandet av den värme som frigörs beror på vilka konfigurations- och funktionsmodeller som integreras i anläggningen. Valet av utrustning och konfigurations- och funktionsmodell avgör behandlingens huvudsyfte, d.v.s. att återvinna eller endast bortskaffa restgaserna från produktionen.

Av handlingarna i målet framgår att bolaget har för avsikt att utrusta sidoanläggningen med den multifunktionella ”VOCSIDIZER” med vissa särskilda konfigurations- och funktionsmodeller. Denna specifika utrustning är en reaktor som är avsedd för oxidation av gasformiga ämnen med lågt energiinnehåll. Vid oxidation övergår kolväte och syre till vatten och koldioxid. Precis som vid andra termiska oxidationsprocesser avges värme vid reaktionen. Utrustningen har en mycket god intern värmeåtervinning vilket gör det möjligt att uppnå och bibehålla erforderlig temperatur med mycket låga koncentrationer av kolväten eller andra brännbara gaser. All angiven värme utöver vad som krävs för att bibehålla temperaturen i reaktorn kan tas till vara och utnyttjas för olika värme/energibehov och ändamål.

Som framgår av en bilaga till bolagets begäran om omprövning av den 22 december 2020 till länsstyrelsen planerar bolaget att utrusta anläggningen med en tillvalsmodul (s.k. ”Purge Cleaner”) som höjer oxidationsgraden (d.v.s. etanolomvandlingseffektiviteten) till mer än 99,5 %. Detta visar med styrka att huvuddelen av etanolavfallet förbrukas i samband med åtgärden och att huvuddelen av den frigjorda energin ska återvinnas och användas.

VOCSIDIZER har vid olika globala projekt använts för energiproduktion från lågvärdiga restgaser, som för den här specifika reaktorn verkar som bränsle, men som annars skulle varit utsläpp till omgivningen. Som exempel har utrustningen

bland annat använts i Kina för värmeproduktion och i Australien för elproduktion i kolgruvor med låg koncentration av metan som bränsle.

I ett annat exempel har utrustningen använts för produktion av fjärrvärme från restgaser som bildats på Visby soptipp där kolvätehalten hade sjunkit till så låga nivåer att det inte längre var möjligt att behandla avfallet med normal brännare. Som ett avslutande exempel bör det nämnas att Miljö och Vatten i Örnsköldsvik AB just nu står i begrepp att bygga upp en anläggning med en integrerad VOCSIDIZER för uppvärmning av egna lokaler med lågvärdig gas från en nerlagd deponi.

Ovanstående exempel visar att det energiöverskott som frigörs vid termisk oxidation faktiskt kan användas antingen direkt i form av värme eller efter transformering i form av elektricitet. I det aktuella fallet – vilket bolaget redogjorde för i bilaga 3 till bolagets begäran om omprövning från den 22 december 2020 till länsstyrelsen – kommer anläggningen att utrustas med ett sista processteg som består av flera delprocesser för att återvinna värmeenergi för olika ändamål.

Vidare illustrerar bilaga 2 dels de olika planerade processerna för att återvinna och direkt omhänderta den värmeenergi som genereras vid termisk oxidation av etanolavfallet för att ersätta andra energikällor, dels energiutväxlingen mellan de olika processerna.

För att ytterligare demonstrera energieffektiviteten för den planerade anläggningen har bolaget jämfört den planerade anläggningens verkningsgrad med kommunala förbränningsanläggningar. Enligt beräkningsmodellen i bilaga 3 har den planerade oxidationsanläggningen en energieffektivitet/verkningsgrad som uppgår till 0,70. Detta referenstal är ett viktigt referensvärde, eftersom det på ett tydligt sätt visar att anläggningens verkningsgrad överstiger det legalt fastställda gränsvärdet om 0,65 vilket gäller för kommunala förbränningsanläggningar enligt punkten ”R1 Användning främst som bränsle eller annan energikälla” enligt bilaga 1 till avfallsförordningen 2020:614. Beräkningen har gjorts enligt den formel och anvisningar som anges efter punkten ”R13” i bilaga 1 till avfallsförordningen.

Med beaktande av ovanstående gör bolaget gällande att de planerade åtgärderna för att omhänderta etanolavfall ska klassificeras som ett återvinningsförfarande enligt punkten ”*R1 Användning främst som bränsle eller annan energikälla*” enligt bilaga 1 till avfallsförordningen och inte som ett bortskaffningsförfarande enligt punkten ”*D10 Förbränning på land*” enligt bilaga 2 till avfallsförordningen (vilket, även om det inte framgår, förefaller vara den punkt som länsstyrelsen hänvisar till i beslutet).

Länsstyrelsen har överhuvudtaget inte beaktat att det finns olika kommersiella lösningar som integrerar termisk oxidationsteknologi för olika tekniska ändamål, funktioner och syften. Det handlar alltså om olikheter i anläggningens design, konstruktion, konfigurations- och funktionsmoduler och/eller andra innovativa lösningar som på olika sätt utnyttjar den termiska oxidationsteknologin för att använda lösningsmedelsavfall som bränsle och som genom förbränning tillvaratar den energi som bildas för olika ändamål. Det är alltså inte en fråga om ”spillvärme” som en bieffekt, utan det handlar om en omställning till en cirkulär ekonomi.

Länsstyrelsens extremt restriktiva förhållningssätt får till följd att alla åtgärder och teknologier som innebär förbränning av restgaser under vilket värmeenergi genereras ska klassificeras som ett bortskaffningsförfarande. Denna uppfattning är inte bara felaktig utan underminerar även den klart uttalade ambitionen om ett cirkulärt kretslopp.

Det är sammanfattningsvis mot bakgrund av vad bolaget anfört – i såväl detta yttrande som vid länsstyrelsen och Miljöförvaltningen i Göteborgs Stad – varken rimligt eller korrekt att bedöma den anmälda delverksamheten som en tillståndspliktig B-verksamhet med verksamhetskod 39.15 i enlighet med 19 kap. 3 § miljöprövningsförordningen.

Det är bolagets bestämda uppfattning att den mängd etanolavfall som återanvänds som bränsle för återvinning av värmeenergi ska dras av den mängd etanol som tillförs processen enligt beräkningsregeln i 19 kap. 1 § MPF.

Såsom bolaget redan anfört vid länsstyrelsen är den anmälda delanläggningen produktionstekniskt jämförbar med en anläggning för framställning av livsmedel och ska därför bedömas som en sådan vilket får till följd att den ska godkännas i enlighet med 5 kap. 10 § MPF med verksamhetskod 15.101.

Bolaget har presenterat en omfattande argumentation till stöd för en sådan uppfattning, jfr bl.a. i bolagets yttrande till länsstyrelsen den 12 februari 2021 särskilt punkterna 5.24.1–5.24.10 samt bolagets hela yttrande den 31 mars 2021 till länsstyrelsen. Bolaget begär att mark- och miljödomstolen nogsamt beaktar vad bolaget anfört i denna del.

Bolaget vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram den nyligen publicerade SOU 2021:22 – ”Hårdare regler för nya nikotinprodukter” – varigenom regeringen bl.a. berör frågan om huruvida tobaksfria produkter bör omfattas av reglerna om livsmedel. I denna utredning berör utredaren även Livsmedelsverkets ställningstagande från den 18 februari 2019 angående snusliknande produkter utan tobak, dnr 2019/00929. Detta är synnerligen relevant eftersom Göteborgs Stad har lutat sig mot Livsmedelsverkets ställningstagande i det överklagade beslutet.

I denna senare utredning delar inte utredaren Livsmedelsverkets uppfattning att tobaksfritt snus inte ska anses utgöra livsmedel, se sidan 359-361.

Utredaren konstaterar bl.a. följande på sidan 360. *”Tobaksfritt snus stoppas i munnen och utsöndrar ämnen som tas upp av kroppen genom såväl slemhinnorna i munnen som genom martarmkanalen. Följderna av en kontaminering av produkten eller av användningen av farliga aromämnen eller tillsatser kan rimligen orsaka lika stor skada hos användaren av dessa produkter som hos den som använder snus. Detta gäller oavsett om produkten innehåller nikotin eller inte. Enligt utredningens mening saknas det därför anledning att ur hälsosynpunkt ställa lägre krav på dessa produkter jämfört med snus som består av tobak. Konsumenter bör dessutom ha rätt till samma information om dessa produkter. I och med att det är fråga om likartade*

*produkter kan dessutom vissa likheter finnas i tillverkningsprocessen och användningen av smakämnen m.m. Det kan därför finnas goda skäl att använda sig av den kompetens som redan i dag finns hos de myndigheter som sköter livsmedelskontrollen av snus och tuggtobak. Sammantaget anser utredningen att tobaksfritt snus, både med och utan nikotin, bör omfattas av reglerna om livsmedel. Det är fråga om produkter som i första hand används för att ersätta snus. Produkterna bör därmed benämnas snussubstitut”*

Bolaget anser att uttalandena i denna utredning med styrka stödjer uppfattningen att produktionen av tobaksfritt snus ska likställas med produktion av snus. Utredaren lyfter särskilt fram de likheter som finns i tillverkningsprocessen mellan snus och tobaksfritt snus. Det ska särskilt uppmärksammas att huvudingredienserna för såväl snus som för aktuella ”pouches” i allt väsentligt är desamma, nämligen livsmedelsråvaror, processhjälpmedel, livsmedelstillsatser och råmaterial av livsmedelskvalitet.

Dessa ytterligare omständigheter visar i linje med vad bolaget tidigare gjort gällande att den nya delverksamheten sammanfattningsvis ska bedömas som en anmälningspliktig C-verksamhet med verksamhetskod 15.101, dvs. enligt samma bestämmelser som gäller för huvudverksamheten.

Till stöd för överklagandet har bolaget åberopat bl.a. översiktsbild av processen.

**Nämnden** har motsatt sig ändring av beslutet. Nämnden har till stöd för sin inställning anfört i huvudsak följande. Det har inte inkommit någon information som medför någon annan bedömning. Nämnden vidhåller därför sin bedömning att den planerade verksamheten, där etanol ska användas som processhjälpmedel i stor omfattning, omfattas av tillståndsplikt enligt 19 kap. 3 § miljöprövningsförordningen.

Den hantering av förbrukad etanol som verksamheten avser att genomföra, bedöms fortsatt primärt ha syftet kvittblivning av lösningsmedlet. Värmeåtervinningen av

spillvärmens som uppkommer vid den termiska oxidationen av lösningsmedlet är sekundär och ska ses som en energibesparande åtgärd. Hanteringen kan därför inte ses som återvinning i form av bränsle och därmed skulle kunna räknas av från den totala förbrukningen av organiskt lösningsmedel i enlighet med 19 kap. 1 § miljöprövningsförordningen. Verksamhetens förbrukning av etanol skulle därför bli omkring den mängd som tillförs den primära processen, beredning av tobaksfri nikotinprodukt, vilket innebär att gränsen för tillståndsplikt i så fall vida överskrids.

Miljöförvaltningens uppfattning är därför att förbudet för den planerade verksamheten ska kvarstå till dess att verksamheten beviljats tillstånd från länsstyrelsen.

### **DOMSKÄL**

Av 19 kap. 3 § 2 miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår att en anläggning där det per kalenderår förbrukas mer än totalt 25 ton organiska lösningsmedel är tillståndspliktig. Med förbrukning avses enligt 19 kap. 1 § lösningsmedelstillförseln minskad med den mängd som i tekniskt eller kommersiellt syfte återvinns för återanvändning där även återanvändning av lösningsmedel som bränsle ingår men inte lösningsmedel som slutligt bortskaffas som avfall.

Det är i målet ostridigt att bolaget i den anmälda verksamheten årligen kommer att tillsätta betydligt mer organiskt lösningsmedel i form av etanol än 25 ton vid produktion av den aktuella nikotinprodukten. Bolaget har för hantering av vid produktionen använd etanol anmält installation av två termiska oxidationsanläggningar där etanol kan oxideras till koldioxid och vatten som sedan släpps ut till luften. Enligt bolaget innebär förfarandet att 99,5 procent av den tillsatta etanolen återanvänds som bränsle och därför inte ska anses ha förbrukats i den mening som avses i den ovan nämnda bestämmelsen.

Den etanol som används vid produktionen är vid efterföljande hantering som utgångspunkt att betrakta som avfall (se 15 kap. 1 § miljöbalken). Bestämmelserna i 19 kap. 1 och 3 §§ miljöprövningsförordningen bör tillämpas med beaktande av vad



som normalt är att betrakta som återvinning, återanvändning och bortskaffande av avfall enligt miljöbalken.

Med återvinning av avfall avses en åtgärd som innebär att avfall kommer till nytta som ersättning för något annat material eller förbereder det för en sådan nytta eller åtgärd som innebär att avfall förbereds för återanvändning (se 15 kap. 6 §). Med ersättning för annat material avses inte enbart materialåtervinning utan all behandling där avfallet ersätter, eller förbereds för att ersätta, annat material som skulle ha använts för ett visst syfte på ett sätt som bidrar till att bevara naturresurserna. I kravet att avfallet ska komma till nytta som ersättning för annat material ligger att den övervägande delen av avfallet förbrukas vid behandlingen och att den övervägande delen av det material eller den energi som genereras kommer till användning (se prop. 2015/16:166 s. 63 ff och EU-domstolens dom av den 13 februari 2003, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, C-228/00, EU:C:2003:91). Bortskaffande av avfall innebär enligt nämnda lagrum att göra sig av med eller förbereda för att göra sig av med något som är avfall utan att återvinna det eller utan att lämna det till någon som samlar in eller transporterar bort det samt deponering.

Bolaget hade ursprungligen för avsikt att göra sig av med tillförd och använd etanol genom att släppa ut det till det kommunala spillvattennätet. Bolaget har istället valt en lösning som innebär att flerfunktionsanläggningar med rekuperativa värmeväxlare installeras för återvinning av termisk energi. Enligt bolaget kan 99,5 procent av tillsatt etanol användas för energiåtervinning. Det framgår av utredningen att anläggningen har en hög energieffektivitet. Energieffektiviteten överskrider 0,65 vilket kan jämföras med kriterierna för återvinning i avfallsförordningen, se bilaga 1, R1. Energin som bildas kan användas för bl.a. uppvärmning av verksamhetslokaler, tapp- och processvatten vilket innebär att bolagets behov av annan energitillförsel minskar. Enligt mark- och miljödomstolen bör med hänsyn till dessa förhållanden bolagets efterföljande hantering av etanol betraktas som i huvudsak återanvändning av ämnet som bränsle enligt 19 kap. 1 § miljöprövningsförordningen. Att energiproduktionen sker i en anläggning som även

syftar till att rena processflöden föranleder ingen annan bedömning. Den andel etanol som tas till vara vid energiframställningen ska därför inte anses ha förbrukats och räknas med vid tillämpningen av 19 kap. 3 § i förordningen. Det innebär att den anmälda verksamheten inte är tillståndspliktig på den grunden som nämnden har funnit. Nämndens beslut om förbud bör på grund av det anförda undanröjas och ärendet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning av den gjorda anmälan.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 8 december 2021.

Rickard Forsgren

Gunnar Barrefors

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Rickard Forsgren, ordförande, och tekniska rådet Gunnar Barrefors. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.



## Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

### Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

### Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).