



Enheten för överklaganden
Katarina Svedelius

Skanska Industrial Solutions AB
c/o Oskar Karlsson
Warfvinges Väg 25
112 74 Stockholm

Överklagande av beslut om förbud att bedriva kross och upplag av bergmassor inom fastigheten Erstavik 25:1 i Nacka kommun

Beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandet.

Bakgrund

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun beslutade den 10 april 2019 (§ 86, M 2018-001442) att förbjuda Skanska Industrial Solutions AB (Skanska) att bedriva den anmälda krossverksamheten på fastigheten Erstavik 25:1.

Beslutet motiverades bl.a med följande. Den plats Skanska anser lämplig för stenkrossverksamhet ligger på en höjd och gränsar till ett välbesökt natur- och rekreationsområde. Område A är i strid med den gällande översiktsplanen, då det anges som ett naturområde. Område B anges som "arbetsplatsområde och tekniska anläggningar". På grund av läget är det närmast verksamheter av typ båtuppläggningsplats eller andra icke störande verksamheter som kommunen avser med beteckningen. Platsens läge på en höjd med natur, som på norrsidan stupar brant, innebär att verksamheten skulle bli väl synlig från både Saltsjöbadsleden samt från farleden i Skurusundet med Tollare och Saltsjö-Duvnäs på andra sidan vattenområdet. Saltsjöbadsleden är porten till Saltsjöbaden och Fisksätra. Genom avverkning och sprängning av berget, upplag av massor både för bullerskydd och andra upplag, eventuellt synlig kross samt uppställda containrar och fordon skulle den samlade påverkan på landskapsbilden bli oacceptabelt stor.

Nämnden bedömer att den planerade verksamheten också skulle ha stor påverkan på naturmiljön då det tänkta verksamhetsområdet till stor del skulle plansprängas och få en helt annan karaktär än idag. Skogsstyrelsen har gjort inventeringar i det aktuella området och i anslutning till detta. Av dessa framgår att det finns två skogspartier med nyckelbiotoper i direkt anslutning till det tänkta verksamhetsområdet. Dessa nyckelbiotoper riskerar att påverkas av förändrade

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

grundvattennivåer, vibrationer och de tänkta översilningsytorna. I kommunens grönstrukturprogram har området värderats utifrån den rekreativa grönstrukturen, och klassats som lokalt värdefullt.

För att platsen ska anses lämplig ska annan lokalisering ha utretts. Skanska har endast jämfört med annan lokalisering av stenkrossen inom Nacka kommun. Bolaget vet inte idag med säkerhet vare sig var massor ska hämtas eller vart de efter bearbetning ska transporteras. Bland annat av den anledningen är det inte rimligt att begränsa lokaliseringsprövningen till Nacka kommun. Platsvalsregeln i 2 kap 6 § MB innebär att en verksamhet som inte lokaliserats till den minst störande platsen kan förbjudas.

Enligt rättsfallet MÖD 2007:30 skall transporterernas miljöpåverkan också ingå i prövningen av platsens lämplighet. Under etableringsfasen, som avses pågå minst 3 månader men sannolikt under längre tid, planeras att transportererna ska ske via Saltsjöbadsvägen. Detta är en totalt olämplig väg för tunga transporter, både vad gäller trafiksäkerhet och vägens bristande bärighet. Sökandens varaktiga transportlösning innebär att nya på- och avfarter och en ny rondell vid infarten till Fisksätra avses att byggas.

Krossmaterial kommer att transporteras till och från platsen i betydande omfattning. Skanskas beräkning anger ca 180 transporter per dag, vilket motsvarar en transport var 8:e minut dygnet runt. Utöver dessa tillkommer transporter för verksamhetens behov som t.ex. vatten för dammbekämpning, drivmedel, dricksvatten och hygien. Det ökade buller som tunga transporter medför, liksom de ökade avgasutsläppen, är därmed inte försumbara.

Ansökan med dess kompletteringar har inte klargjort att riktvärdena för buller kan hållas. De senaste kompletteringarna tyder på att riktvärdena kan klaras, med skyddsåtgärder och under förutsättning att högre buller tillåts nära krossen, med hänsyn till att platsen redan är bullerstörd. Nämnden bedömer dock att det är rimligt att ställa högre krav, eftersom det handlar om buller med impulskaraktär, att platsen ligger på en höjd nära vattenområde samt att det närliggande rekreationsområdet, trots den närliggande vägen, i övrigt är relativt tyst. Även Skurusundet är ett betydande rekreationsområde för exempelvis segling. Denna bedömning har även stöd i dom MÖD M 4949-15. Skanska har dessutom betonat att det är viktigt för verksamheten att transporter och lastning kan ske nattetid, vilket innebär risk för störningar både från verksamhetsområdet och längs transportvägen. Under natten riskerar även tillfälliga ljud- och vibrationsstötter att påverka nattsömnen negativt. Nämnden bedömer att det föreligger stor risk för oacceptabla och långvarigt återkommande störningar från den beskrivna verksamheten, samt att det fortfarande är osäkert om det är möjligt att uppnå rimliga bullernivåer för närboende och naturområde.

Bergmassornas sammansättning är okänd och det kan därför inte bedömas om de är säkra att använda. Stenkrossning medför även problem med damm, vilket också riskerar att påverka både närboende och riksintresset. Problemen begränsas genom

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

att begjuta materialet med vatten. Då den aktuella platsen ligger högt kan det innebära att damm sprids över stora områden. Skanska har redovisat möjligheten till tält över krossen, vilket skulle kunna reducera buller, dammspridning och även urlakning från nykrossade massor. I den mån massor läggs upp och lastas utanför tältet kommer urlakningen fortsätta vara en miljörisk.

Skanskas omhändertagande av kväve och tungmetaller bedömer nämnden som otillräckligt. Anläggningen på Erstavik 25:1 skulle komma att medföra ett antal miljöstörande effekter, inte minst riskerar recipienten Skurusundet en oacceptabel försämring. Det sent inkomna tillägget om möjligheten att förlägga verksamheten i tält ändrar inte nämndens bedömning.

Nämnden bedömer att det inte är möjligt att bedriva den anmälda verksamheten inom det aktuella området, med minsta intrång och olägenhet för hälsa och miljön. Verksamheten skulle istället få stor negativ påverkan på naturmiljön och landskapsbilden. Dessa förhållanden är i sig allvarliga nog för att förbjuda verksamheten, vilket gör att vidare utredning och prövning avseende buller, föroreningar med mera inte är nödvändig.

Skanska överklagar beslutet. Skanska yrkar att länsstyrelsen upphäver Nacka kommuns beslut och godkänner Skanskas anmälan om att få ta emot och bearbeta berg m.m. inom fastigheten Nacka Erstavik 25:1.

Skanska anför till stöd för sitt överklagande huvudsakligen följande. Skanska vill inledningsvis framhålla att den huvudsakliga drivkraften och skälet till att Skanska upprättat en anmälan är att Skanska vill erbjuda ett miljövänligare alternativ för hantering av det bergmaterial som uppkommer i samband med det bostadsbyggande och den samhällsutveckling som Nacka kommun står inför, innebärandes bland annat utbyggnaden av tunnelbanan till Nacka. Alternativet till att förlägga en plats för mottagning och bearbetning av berg i nära anslutning till den plats där bergmaterialet uppkommer är att transportera materialet stora avstånd till andra platser där krossmöjligheter finns. Ett sådant alternativ medför ökande koldioxidutsläpp och en större påverkan på klimatet. Onödigt långa transporter medför även ökade säkerhetsrisker, en ökad trafikbelastning på redan hårt trafikerade leder samt ökade kostnader för samhället.

Den anmälda verksamheten vid Gungviken kommer inte att ge upphov till sådana störningar att verksamheten inte kan tillåtas. Därtill uppfyller den valda platsen miljöbalkens krav på en lämplig lokalisering. Sammanfattningsvis menar Skanska att utifrån gjorda utredningar och redovisningar står det klart att:

1. den anmälda verksamheten är förenlig med Nacka kommuns översiktsplan och grönstrukturprogram;
2. verksamheten berör inga områden som omfattas av landskapsbildskydd. Vidare har verksamheten utformats så att insynen begränsas och att verksamheten i övrigt inte ger upphov till någon nämnvärd påverkan på landskapsbilden;

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

3. verksamheten uppfyller Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller under såväl anläggnings- som driftsfas;
4. Skanska kommer vidta åtgärder för att höja säkerheten utmed Saltsjöbadsvägen under den tid som vägen nyttjas för transporter till och från verksamheten;
5. verksamhetens lokalisering i nära anslutning till bergmaterialets uppkomst och avsättning leder till mindre trafik och kraftigt minskade koldioxidutsläpp. Beräkningar visar att den anmälda verksamheten reducerar utsläppen av koldioxid med ca 19 000 ton under verksamhetens driftstid (ca 580%) i jämförelse med andra alternativ;
6. verksamheten medför ingen påtaglig skada eller otillåten påverkan på Nacka-Erstavik-Flatens riksintresse, Tollare naturreservat eller andra områden som mer frekvent utnyttjas för rekreation;
7. den rening och det omhändertagande av utgående vatten från verksamheten som kommer ske är tillräcklig för att säkerställa att verksamheten inte leder till olägenhet eller skada på människors hälsa eller miljön;
8. den anmälda verksamheten bidrar inte till någon försämring av Skurusundets ekologiska eller kemiska status och orsakar inte heller någon påverkan av betydelse på vattenmiljön.

När det gäller Nacka kommuns översiktsplan (ÖP 2018) kan följande noteras. Den del av verksamheten som i ansökan benämns som "yta A" utgör en mycket liten del av ett större område som i Nacka kommuns översiktsplan pekats ut som natur och rekreationsområde (N14). Den del av N14 som berörs av "yta A" utgörs av ett redan ianspråktaget upplagsområde, det får därför anses som uppenbart att "yta A" endast hyser ett mycket begränsat natur- och rekreationsvärde. Den del av verksamheten som i anmälan benämns som "yta B" är till fullo belägen inom ett område som i samma översiktsplan pekats ut som ett arbetsplatsområde (A6). Det framgår inte av översiktsplanen vilka typer av verksamheter som området inte kan nyttjas för. Eftersom den anmälda verksamheten är tidsbegränsad försvåras inte heller en annan framtida utveckling av området.

I Nacka kommuns grönstrukturprogram har 18 områden pekats ut och klassificerats med avseende på rekreativ grönstruktur. De upplevelsevärden som återfinns inom området "Gungviken-Östervik" är i huvudsak lokaliserade till Sägtorp, Drevinge och Östervik, d.v.s. på andra platser än där den anmälda verksamheten planeras. Grönstrukturprogrammet innehåller även uppgift om värdefull natur inom Nacka kommun. Det område som berörs av den anmälda verksamheten har inte pekats ut som värdefullt och har inte heller tilldelats någon naturvärdesklass. Skanska anser sammanfattningsvis att den aktuella platsen vid Gungviken är en lämplig lokalisering av den anmälda verksamheten. Skanska konstaterar att det aktuella området inte omfattas av några bestämmelser om

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

landskapsbildsskydd. Det finns inte heller några landskapsbildsskyddade områden i närheten av den anmälda verksamheten.

För att möjliggöra verksamheten vid Gungviken behöver marken inom området jämnas ut och i övrigt iordningställas. Marknivån justeras till +31 meter vilket innebär att de arbeten som behövs för att möjliggöra verksamheten är begränsade. Genom att inte Skanska avverkar fler träd än vad som behövs för att göra plats för verksamheten begränsas ingreppen. Genom att bevara vegetationen och träden runt om verksamheten bildas naturliga insynsskydd som begränsar verksamhetens, om än ringa, inverkan på landskapsbilden. Som skyddsåtgärd och för att ytterligare reducera verksamhetens synlighet kommer de containrar som används för att dämpa buller och reducera bullerspridningen att ges en färg som harmoniserar med omgivande terräng.

För att utreda den anmälda verksamhetens bullerbidrag och för att kontrollera verksamhetens förenlighet med Naturvårdsverkets riktlinjer har Skanska låtit en oberoende akustikkonsult utreda och beräkna fram de ljudnivåer som den anmälda verksamheten vid Gungviken ger upphov till vid närbelägna bostadsfastigheter, förskolor och fritidsanläggningar. Konsultens utredning visar att verksamheten uppfyller Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från byggplatser under anläggningsfasen (NFS 2004:15). Utredningen visar även att verksamheten, med god marginal, uppfyller de riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 6538 Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller under driftfasen och under förutsättning att verksamheten utformas på ett visst sätt och att Skanska vidtar vissa miljöskyddsåtgärder. I sammanhanget vill Skanska förtydliga att ingen hydraulhammare (skutknack) kommer användas vid den anmälda verksamheten.

Som framgår av handlingarna kommer Skanska att anlägga nya på- och avfartsramper vid den anmälda verksamheten samt en ny cirkulationsplats vid infarten till Fisksätra. Allt i syfte att kunna leda transporter till och från verksamheten direkt ut på Saltsjöbadsleden. Skanska bedömer att arbetet med att anlägga ramper m.m. kommer att ta ca 3 månader. Fram tills dess att ramperna och cirkulationsplatsen färdigställts kommer transporter till och från verksamheten att ledas via Saltsjöbadsvägen. Under denna uppstartsfas beräknas antal transporter uppgå till ca en tredjedel (ca 20-30 per dag) av det maximala antalet transporter.

Saltsjöbadsvägen får anses ha en fullgod bärighet för de transporter som under en kort tidsperiod kommer att gå utmed vägen. Från Österviks station och till Compass sportryttarklubb finns ingen gång- eller cykelväg. I det fall verksamheten tillåts innan en gång- eller cykelväg anläggs har Skanska för avsikt att anlägga en gångstig mellan Österviks station och Compass sportryttarklubb. Gångstigen innebär att säkerheten på Saltsjöbadsvägen höjs samtidigt som oskyddade trafikanter separeras från övrig trafik på vägen.

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

Byggnationen av Järla och Nacka station beräknas ge upphov till ca 512 000 ton bergmaterial per år. Avståndet mellan dessa två stationer och Gungviken uppgår till ca 5 km. Alternativet till att hantera bergmaterialet vid Gungviken är längre transporter till en annan anläggning där det finns tillräcklig faktiskt och tillåten kapacitet att ta hand om materialet. Miljönyttan i att begränsa transportavstånden är betydande. Det är betydande skillnader i hur stora utsläpp som genereras vid de olika transportalternativen. Förslaget från Förvaltning för ny tunnelbana (FUT) innebär att bergmaterial från de övriga stationerna ska hanteras vid andra terminaler och anläggningar i Stockholm/Nackaområdet. Det saknas därför kapacitet att även ta emot och hantera berget från Järla och Nacka station vid exempelvis dessa anläggningar - alternativa lösningar till dessa befintliga anläggningar är därför ett måste.

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) redovisar i rapporten Hållbar ballastförsörjning – förutsättningar i Stockholms och Uppsala län (rapport 2018:09) förutsättningarna för Stockholms och Uppsala läns försörjning av ballast. Av rapporten framgår bland annat att Stockholm- Uppsalaregionen är den mest expansiva regionen i Sverige och att inget tyder på att denna situation kommer att förändras inom den närmsta framtiden. För Nacka kommuns del uppskattar SGU att behovet av ballast under perioden år 2017-2035 är mycket stort. Samtidigt bedömer SGU att det finns mycket begränsade förutsättningar i kommunen att tillgodose sin egen ballastförsörjning. Mot bakgrund av vad som anges i SGU:s rapport anser Skanska att det är visat att det finns avsättning för det bergmaterial som hanteras inom ramen för aktuell anmälan i verksamhetens närområde.

Skanska har fungerande rutiner som är väl förankrade hos Skanskas egen personal så väl som hos entreprenörer. Det föreligger därför ingen risk för att det bergmaterial som hanteras vid Gungviken har ett okänt ursprung, en dålig kvalitet eller att bergmaterialet på annat sätt skulle vara olämpligt att återinföra i samhällsbyggandet.

Den enda effekt, eller påverkan om man så vill, som verksamheten vid Gungviken kan tänkas medföra på Nacka-Erstavik-Flatens riksintresse är buller. Buller är till sin natur sådant att det upphör samma stund som verksamheten stannar upp eller avslutas. Det i sin tur innebär att bullerpåverkan inte kan anses vara irreversibel, jfr t.ex. med fysiska ingrepp så som stora schakt- och grävningsarbeten.

Frågan som kvarstår är då om buller från verksamheten vid Gungviken kan skada de värden som utgör grunden för riksintresset. De kärnvärden (grunden för riksintresset) som pekats ut i riksintressets värdebeskrivning är belägna på ett trygghet avstånd från den anmälda verksamheten vid Gungviken. När det gäller buller mer specifikt kan Skanska konstatera att den norra delen av riksintresset, dvs. den del som är närmast belägen den anmälda verksamheten, är kraftigt påverkad av buller från väg- och spårtrafik.

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

Mot bakgrund av att det råder ett stort avstånd mellan den anmälda verksamheten och riksintresset, att verksamheten inte medför någon påverkan av betydelse på riksintressets kärnvärden samt att ingen irreversibel påverkan uppkommer får det konstateras att den anmälda verksamheten inte kan antas medföra någon påtaglig skada på riksintresseområdets värden. Sammanfattningsvis har Skanska, genom utredningar och åtaganden, kunnat visa att verksamheten inte ger upphov till någon påverkan av betydelse på närliggande natur- och rekreationsområden. Genom att begränsa bullerspridningen till dessa områden har Skanska även visat att verksamheten är förenlig med Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller i den del som avser buller i frilufts- och rekreationsområden (Rapport 6538 Vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller).

Eftersom verksamhetsytan vid Gungviken är begränsad kommer Skanska att använda en så kallad sedimentationscontainer utrustad med oljeavskiljare och lameller eller annan jämförbar teknik. Reduktionsgraden vid tillämpning av konventionell partikelavskiljande sedimentation varierar beroende av storleken hos de partiklar som finns i vattnet samt vattnets flödes hastighet. Sedimentering är en miljöskyddsåtgärd som även fungerar väl på metaller. Samma sak gäller PAH som i akvatiska miljöer binds till partiklar som sedan kan sedimenteras. Utifrån erfarenhet från Skanskas andra liknande anläggningar bedöms det vatten som avleds från verksamheten i Gungviken ha ett nära neutralt pH-värde. Om låga pH-värden ändå uppmäts i samband med Skanskas recipientprovtagning kan kalk tillsättas sedimentationscontainern för att på så vis höja pH-värdet i vattnet. I den öppna dagvattendammen sker sedimentering av partiklar på samma sätt som i den sedimenteringscontainer som beskrivs ovan. För att förbättra kvävereningen i dagvattendammen kommer Skanska att installera bioblock i vattnet i den öppna dagvattendammen. Bioblock används för kväveavskiljning i bland annat minireningsverk för enskilda avlopp. Syftet med att använda bioblocken är att de bakterier som driver de biologiska processerna att ombilda ammonium till kvävgas via nitrat ska få en så stor kontaktyta som möjligt med omgivande vatten eftersom en stor kontaktyta ökar förutsättningarna för en mer effektiv kväverening. Fördelen med att använda ett bioblock är också att när bakterietillväxten och biofilmens tjocklek på nätet i bioblocken ökar, tilltar även den biologiskt aktiva ytan i motsvarande grad. Som positiv sidoeffekt hjälper bioblocken också till att sänka flödet genom dammen vilket i sin tur ger förutsättningar för en mer effektiv sedimentation. För att ytterligare förbättra kvävereningen i dagvattendammen kommer Skanska att möjliggöra för växtetablering i kantzonen på dammen. Växternas assimilation leder därigenom till en minskad kvävehalt i vattnet. De former av kväve som tas upp av växligheten är vanligtvis ammonium- och nitratjoner. Skanska kommer att anlägga ett översilningsområde för att i ett sista steg rena vattnet som avrinner från verksamhetsytorna. Under vattnets uppehållstid på översilningsytan renas vattnet av biologiska, fysikaliska och kemiska processer. Allt eftersom vattnet rinner nedför översilningsytan sedimenterar partikulärt bundna ämnen och organiskt materialet medan lösta ämnen tas upp av vegetationen eller adsorberas till markpartiklar.

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

Det finns en viss risk att en mindre del kväve finns kvar i det vatten som släpps ut och att vattenkvaliteten i recipienten därigenom kan påverkas negativt genom övergödningseffekter. Som Skanska redogjort för i anmälan har det berg som bearbetas inom verksamhetsområdet loss hållts på annan plats vilket innebär att det skett en initial reduktion av kvävehalterna redan innan materialet lämnat loss hållningsplatsen.

Den anmälda verksamhetens påverkan på Skurusundet är helt försumbar och bidrar inte till någon försämring av Skurusundets ekologiska status. Eftersom verksamheten inte orsakar någon påverkan av betydelse på vattenmiljön och inte heller medför någon försämring av Skurusundets status är verksamheten förenlig med bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken.

I samband med bearbetning och hantering av bergmaterial finns risk för att det uppstår viss damning. Skanska kommer att vidta en rad olika försiktighetsåtgärder för att begränsa damningen, bland annat sker inkapsling av exempelvis transportband samt vattenbegjutning. Det tält i vilket krossverket kommer att placeras kommer även det hjälpa till att begränsa damningen. De skyddsåtgärder som Skanska åtagit sig är beprövade, har en känd effekt samt i linje med de krav som vanligen ställs på den aktuella verksamhetstypen. Sammantaget anser Skanska att åtgärderna kommer att reducera damningen i sådan omfattning att det inte uppstår någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Motivering

Tillämpliga bestämmelser

Av 2 kap. 6 § miljöbalken (1998:808), MB, framgår att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt 15 kap. 1 § MB avses med avfall varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet

1. har uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,
2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och
3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Ett ämne eller föremål som blivit avfall upphör att vara avfall, om det har hanterats på ett sätt som innebär återvinning och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 eller 28 §.

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

Av 26 kap. 9 § MB framgår bl.a. att en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Av 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår att anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter

1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
2. utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

Av 29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen framgår att anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.141 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa.

Av 29 kap. 40 § miljöprövningsförordningen framgår att tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning.

Tillståndsplikten gäller inte

1. för att genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, eller
2. om återvinningen är tillståndspliktig enligt 65 §.

Länsstyrelsens bedömning

Kommunstyrelsen har lämnat in ett yttrande i ärendet gällande att lokaliseringen inte är lämplig och att kommunen vill att den anmälda åtgärden ska vara fortsatt förbjuden i enlighet med det överklagade beslutet. En representant för kringboende och andra intressenter har lämnat in en kompletterande lista på ytterligare intressenter som vill att den anmälda åtgärden inte ska tillåtas på den aktuella platsen. Dessa handlingar har inte kommunicerats till Skanska med anledning av att det är uppenbart obehövligt, se 25 § förvaltningslagen (2017:900), då de inte tillför något i sakfrågan.

Skanska har anmält att de ska föra in och hantera upp till 600 000 ton huvudsakligen tunneldrivna bergmassor per år under ca 10 års tid. Massorna ska krossas inom anläggningsområdet och sedan säljas till bygg- och anläggningsprojekt i närområdet. Innan massahanteringen inleds behöver området plansprängas och fyllas ut. Skanska beskriver att anläggningen är anmälningspliktig utifrån verksamhetskoderna 10:50 och 90.141. Skanska anger att massorna inte är avfall utan biprodukt och därav är verksamheten enligt Skanska endast anmälningspliktig. Skanska hänvisar till Mark- och miljödomstolens, MMD, dom den 17 december 2014 i mål M 3342-2011. MMD

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

fann i domen att överskottsmaterial i form av bergmassor inte omfattades av prövningen i målet då de ansågs utgöra en biprodukt. Domstolen menade att Trafikverket i tillräcklig utsträckning hade styrkt att bergmassorna kommer, genom externa mottagare, att användas vid andra bygg- och anläggningsarbeten i regionen utan att massorna lagras under så lång tid eller i övrigt hanteras på ett sådant sätt att det finns risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Nämnden har förbjudit den anmälda verksamheten med stöd av 2 kap. 6 § MB (lokalisering). För att kunna bedöma lokaliseringsfrågan i ärendet behöver länsstyrelsen först bedöma om anmälan avser en anmälningspliktig eller tillståndspliktig verksamhet. För det fall länsstyrelsen finner att det är en anmälningspliktig verksamhet så kan länsstyrelsen därefter ta ställning till om nämndens försiktighetsmått att förbjuda den anmälda verksamheten mot bakgrund av dess lokalisering var en korrekt bedömning.

Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Eftersom massorna i aktuellt ärende är sådana som innehavaren avser att göra sig av med så är utgångspunkten att massorna är avfall. Ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt istället för avfall om alla de krav som anges för detta i 15 kap. 1 § MB är uppfyllda. Kraven för att något ska klassas som biprodukt är kumulativa. Det betyder att samtliga kriterier måste vara uppfyllda.

Av 29 kap. 40 § miljöprövningsförordningen följer att det krävs tillstånd för att återvinna mer än 10 000 ton icke farlig avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Om massorna i det aktuella ärendet utgör avfall är således verksamheten tillståndspliktig. Om massorna istället utgör biprodukt är den anmälda verksamheten inte listad i miljöprövningsförordningen såsom tillståndspliktig. Undantaget i 29 kap. 40 § 1 miljöprövningsförordningen får anses avse då avfallet sorteras/bearbetas på den plats där det ska användas (se Naturvårdsverkets vägledning till MPF 29 kap. (2017-04-28)). Den motsatta tolkningen skulle innebära att beskriven verksamhet, oavsett omfattning, inte skulle omfattas av tillståndsplikt. Detta framstår som ologiskt, då de miljö- och hälsomässiga effekterna av en sådan verksamhet är desamma oavsett vad syftet med verksamheten är. Undantaget i bestämmelsens punkt 1 kan därför enligt länsstyrelsens bedömning inte bli tillämplig i detta ärende.

Länsstyrelsen konstaterar inledningsvis att massorna i nu aktuellt ärende inte har klassats såsom avfall eller biprodukt i någon tidigare prövning. Efter att ha konstaterat detta övergår länsstyrelsen härfter till att bedöma om Skanska visat att massorna i nu aktuellt ärende utgör en biprodukt enligt de kriterier som anges för detta i 15 kap. 1 § MB.

Domen om Förbifarten meddelades 2014. Sedan dess har tillstånd lämnats till ytterligare ett antal större infrastrukturprojekt, bl.a. tunnelbaneutbyggnaden.

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

Skanska anger att massorna utgör biprodukt. Det första kriteriet för att massor ska kunna anses utgöra en biprodukt är att de har uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet. EU-kommissionens tolkning av begreppet tillverkningsprocess pekar mot att de processer som avses är sådana med en mer industriell framställning av enheter med hjälp av mekanisk eller kemisk kraft och där råmaterial eller sekundära material används. Kommissionen har på fråga från Naturvårdsverket angett att de inte anser att tunneldrivning och vägbyggen kan utgöra sådana tillverkningsprocesser som avses i den användning begreppet har vid bedömningen av om en restprodukt är en biprodukt. Enligt länsstyrelsens bedömning är det, mot bakgrund av att massorna uppkommer vid tunneldrivning, tveksamt om de kan anses ha uppkommit i en tillverkningsprocess på det sätt som anges i 15 kap. 1 § 1 MB.

Det andra kriteriet för att massorna ska kunna anses utgöra en biprodukt är att ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis. Skanska anger att Nacka kommun är i ett expansivt stadium med många stora projekt och att det därför under en längre period kommer att finnas ett stort behov av anläggningsmaterial i närområdet. Länsstyrelsen konstaterar att tillstånd lämnats till ett antal större infrastrukturprojekt de senaste åren och att det som en följd härav kommer att finnas tillgång till stora mängder massor i regionen de närmaste åren. Enligt EU-kommissionens vägledning till avfallsdirektivet, ska avsättningen vara garanterad. Det ska alltså inte endast vara troligt att avsättning kommer att finnas. Detta kan enligt Kommissionen påvisas genom t.ex. avtal. Som exempel nämns dock också att om en ”solid market” finns, så kan det vara indikation på att det är ”säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas” (Guidance on the Interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC). Några avtal eller annat underlag som säkerställer att Skanskas massor från den aktuella anläggningen kommer att komma till användning i projekt i närområdet finns inte i ärendet. Inte heller kan det, mot bakgrund av det stora antalet pågående infrastrukturprojekt i länet, anses visat att marknaden är så solid att avsättningen är garanterad. Enligt länsstyrelsens mening har Skanska inte visat att det är säkerställt att avsättning kommer att finnas inom ett rimligt tidsperspektiv.

Det sista kriteriet för att ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt är att det kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning. Skanska anger att främst tunneldrivet berg ska föras till anläggningen. Det framgår således inte klart varifrån alla massorna kommer och inte heller deras sammansättning. Skanska har därmed enligt länsstyrelsens bedömning inte visat att massornas är säkra att använda.

Enligt länsstyrelsens bedömning uppfyller massorna i aktuellt ärende inte kriterierna för att klassas som biprodukt. Massorna ska därmed ses som avfall. Eftersom den anmälda verksamheten därmed är tillståndspliktig enligt 29 kap. 40 § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod 90.100) och det således på denna grund fanns skäl för nämnden att förbjuda verksamheten finner länsstyrelsen att

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-24128-2019

nämnden därmed har haft fog för att förbjuda verksamheten och överklagandet därför ska avslås. Eftersom massorna ska ses som avfall kan de vara tillståndspliktiga även enligt andra bestämmelser såsom t.ex. 29 kap. 42 § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod 90.70) och 29 kap. 48 § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod 90.30).

Vid denna utgång finner länsstyrelsen inte att det finns skäl att pröva frågan om lokalisering. Denna fråga kommer att bedömas vid en eventuell prövning efter en ansökan om tillstånd för verksamheten.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt enligt bilaga.

Beslutet har fattats av jurist Katarina Svedelius. I den slutliga handläggningen har också miljöhandläggare Stefan Hellmin medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till: Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
Oskar.Karlsson@skanska.se

Information om hur vi hanterar dina personuppgifter hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Bilaga

Du kan överklaga beslutet

Om du inte är nöjd med Länsstyrelsens beslut, kan du **skriftligen** överklaga beslutet hos Mark- och miljödomstolen. **Observera att du ska skicka eller lämna in överklagande till, Länsstyrelsen i Stockholms län, Box 22067 104 22 Stockholm. Du kan även skicka in överklagandet via e-post till stockholm@lansstyrelsen.se.** Det ska du göra därför att Länsstyrelsen måste pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare till domstolen.

Tiden för överklagande

Ditt överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet**. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ditt överklagande kan du be att få ytterligare tid till att utveckla dina synpunkter och skälen till att du överklagar. Sedan är det domstolen som beslutar om tiden kan förlängas eller inte.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Ditt överklagande ska innehålla

- vilket beslut som överklagas, beslutets datum och diarienummer
- hur du vill att beslutet ska ändras
- varför du anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt

Skriv också följande uppgifter:

- adress till bostaden
- telefonnummer där du kan nås
- eventuellt övriga uppgifter som behövs för att man ska kunna skicka handlingar till dig

Om du har handlingar eller annat som du anser stöder din mening, bör du skicka med kopior på dessa.

Ombud

Du har rätt att anlita ett ombud som kan sköta överklagandet åt dig. I så fall ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från dig samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

Behöver du veta mer?

Har du ytterligare frågor kan du kontakta Länsstyrelsen på e-post stockholm@lansstyrelsen.se eller telefonnummer 010-223 10 00. Ange beslutets diarienummer.