



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-03-15
meddelad i
Nacka

Mål nr M 528-20

PARTER

Klagande och motpart

Skanska Industrial Solutions AB, Kämpevägen 32, 553 02 Jönköping

Ombud: Projektutvecklare Oskar Karlsson och bolagsjurist Mathias Lindqvist

Motparter

1. ABC Seglarskola AB, Saltsjöbadsvägen 79, 131 50 Saltsjö-Duvnäs
2. Pontus Lesse, Strandpromenaden 4, 131 50 Saltsjö-Duvnäs
3. Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening, c/o Eva Nisser, Fiskarbacken 12, 131 50 Saltsjö-Duvnäs
4. Anna Skarborg, Morgonvägen 3, 131 50 Saltsjö-Duvnäs
5. Patrik Smith, Strandpromenaden 2, 131 50 Saltsjö-Duvnäs
6. Birgitta Uhrström, Östervik 2, 133 49 Saltsjöbaden
7. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun, 131 81 Nacka,

Ombud för 1–6: Advokat Inger Byman och bitr. jur. Christopher Jakobsson, Advokatfirman Fylgia KB, Box 55555, 102 04 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 18 december 2019 i ärende nr 505-24128-2019, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Förbud att bedriva kross m.m. på fastigheten Erstavik 25:1 i Nacka kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening och Anna Skarborg som motparter i målet.
2. Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut och visar målet åter till länsstyrelsen för fortsatt handläggning, varvid länsstyrelsen har att beakta vad domstolen anfört i denna dom.

Dok.Id 650929

Postadress
Box 69
131 07 Nacka

Besöksadress
Sicklastråket 1

Telefon
08-561 656 30
E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se
www.nackatingsratt.domstol.se

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

INNEHÅLL

BAKGRUND.....	2
YRKANDEN OCH INSTÄLLNING	3
Skanskas utveckling av talan	3
Grunder	3
Konsekvenserna av att entreprenadberg klassificeras som avfall	4
Länsstyrelsens handläggning	5
Rättstillämpning för en hållbar utveckling	5
Frågan om entreprenadberg är avfall.....	8
Entreprenadberg uppkommer i en produktionsprocess	8
Entreprenadberget kommer att fortsätta användas	9
Entreprenadberget kan används direkt.....	11
Entreprenadberget produceras som en integrerad del.....	12
Användningen av entreprenadberg är förenlig med lag m.m.....	12
Mekanisk bearbetning och sortering (av avfall)	14
Den anmälda verksamheten är förenlig med lokaliseringskravet	14
Miljö- och stadsbyggnadsnämndens yttrande.....	14
Yttrande från ABC Seglarskola AB m.fl.....	15
Rättstillämpning för en hållbar utveckling	15
Entreprenadberg utgör i detta fall avfall.....	16
Tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen	19
Synpunkter på promemorian ”Biprodukter från anläggningsentreprenader”	21
Hemställan om förhandsavgörande m.m.	22
Den avsedda lokaliseringen är olämplig.....	22
Stenkrossen kommer att påverka riksintresset negativt.....	23
Ny detaljplan.....	24
Skanskas bemötande	25
DOMSKÄL.....	27
Avvisning av motparter	27
Inhämtnade av förhandsavgörande från EU-domstolen och yttrande från Naturvårdsverket	27
Länsstyrelsens handläggning	28
Handläggningen hos domstolen	28
Rättsliga utgångspunkter	29
Avfall eller biprodukt	31
Föreligger tillståndsplikt enligt 29 kap. 40 § MPF?.....	31

BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) beslutade den 10 april 2019 med anledning av en anmälan från Skanska Industrial Solutions AB (Skanska) att förbjuda hantering och krossning inom fastigheten Erstavik 25:1 (Gungviken) i Nacka kommun. Nämnden motiverade beslutet med att den valda platsen inte uppfyllde kraven på lokalisering i miljöbalken.

Skanska överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen), som i sin tur beslutade att avslå överklagandet med hänvisning till att verksamheten var tillståndspliktig och därför inte kunde hanteras inom ramen för ett anmälningsförfarande. Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Skanska har yrkat *i första hand* att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Bolaget har *i andra hand* yrkat att domstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska upphäva nämndens beslut samt godkänna anmälan om att ta emot och bearbeta berg m.m. inom fastigheten Erstavik 25:1.

Nämnden har bestritt ändring av länsstyrelsens beslut.

ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening, Anna Skarborg, Patrik Smith och Birgitta Uhrström har bestritt ändring av länsstyrelsens beslut. De har även begärt att mark- och miljödomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen och ett yttrande från Naturvårdsverket.

SKANSKAS UTVECKLING AV TALAN

Grunder

Definitionen av entreprenadberg är enligt Statens Geologiska Undersökning (SGU) bergmaterial som uppkommer i samband med tunnelarbeten, byggnation av bergrum

eller bergschakt. Enligt Statens Geotekniska Institut (SGI) definieras entreprenadberg som bergmaterial som uppkommer vid exempelvis väg- eller tunnelbyggen och/eller har producerats i mobila krossar.

Entreprenadberg utgör inte avfall enligt 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken eftersom det saknas kvittblivningssyfte, eller i vart utgör en biprodukt enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Länsstyrelsens beslut är sålunda felaktigt i denna del och ska därför upphävas.

Den anmälda verksamheten är inte en tillståndspliktig verksamhet enligt 29 kap. 40 § miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF. Verksamheten är inte heller tillståndspliktig enligt andra lagrum i nämnda förordning. Länsstyrelsens beslut är sålunda felaktigt i denna del och ska därför upphävas.

Den valda lokaliseringen för den anmälda verksamheten är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Nämndens skäl för att förbjuda den anmälda verksamheten är sålunda felaktiga. Vidare är det meddelade förbudet en alltför ingripande åtgärd än vad som krävs i det enskilda fallet. Nämndens beslut ska därför upphävas och den anmälda verksamheten ska tillåtas.

Konsekvenserna av att entreprenadberg klassificeras som avfall

En befäst klassificering av entreprenadberg som avfall får långtgående konsekvenser för bl.a. utbyggnaden av tunnelbanan i Stockholm. Förvaltningen för utbyggnad inom Region Stockholm (FUT Region Stockholm) har i promemorian ”*Biprodukter från anläggningsentreprenader*” klargjort regionens syn på entreprenadberg som en biprodukt. I promemorian redogörs även för behovet av bergmaterial i regionen.

FUT Region Stockholm har även upprättat en skrivelse med anledning av aktuellt mål i vilken konsekvenserna beskrivs för det fall den anmälda verksamheten inte skulle realiseras. Slutsatsen är att om denna verksamhet skulle falla bort skulle det medföra stora negativa ekonomiska konsekvenser för utbyggnaden av tunnelbanan, främst vad gäller projekt Nacka.

Länsstyrelsens handläggning

Nämnden beslutade att förbjuda den anmälda verksamheten med hänvisning till att den valda lokaliseringen inte bedömdes som lämplig. I den tjänsteskrivelse som delvis ligger till grund för nämndens beslut föreslår miljöenheten att nämnden ska förelägga Skanska att ansöka om tillstånd för verksamheten eftersom miljöenheten ansåg att ”tunneldrivet berg och liknande massor är avfall”. Nämnden berörde emellertid i sitt beslut inte frågan om entreprenadberg var avfall eller inte.

Eftersom frågan om entreprenadberg är att anse som avfall eller inte, inte varit en del av processen efter miljöenhetens tjänsteskrivelse saknades det anledning för parterna att argumentera i denna för länsstyrelsen avgörande fråga. Under ärendets handläggning efterfrågade inte länsstyrelsen någon uppgift från parterna eller beredde parterna tillfälle att redovisa sin inställning i frågan. Vid avgörandet hade länsstyrelsen endast tillgång till de handlingar som ingetts till nämnden.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om länsstyrelsens handläggning av ärendet är förenlig med en förvaltningsmyndighets utredningsansvar. Det kan inte uteslutas att länsstyrelsen har tagit beslut baserat på en bristfällig utredning eftersom parterna inte har beretts tillfälle att utveckla sin talan i den för länsstyrelsen avgörande frågan om entreprenadberg ska ses som avfall eller inte.

Rättstillämpning för en hållbar utveckling

Entreprenadberg uppstår i bygg- och anläggningsprojekt som kräver losshållning av berg. Tunnelbaneutbyggnaden är ett sådant projekt. Mottagning, bearbetning och förädling av entreprenadberg för återvinning i bygg- och anläggningsprojekt främjar en hållbar utveckling.

Länsstyrelsen har i flera avgöranden under december 2019 kommit till slutsatsen att entreprenadberg ska anses utgöra avfall. Vidare har länsstyrelsen funnit att materialterminaler (verksamheter för mottagning och förädling av entreprenadberg) är miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd eftersom materialet är avfall.

Om länsstyrelsens uppfattning skulle vinna tillämpning kommer samtliga materialterminaler kräva tillstånd, om mängden hanterade massor överstiger 10 000 ton per år. Processen att söka tillstånd är tidskrävande. Enligt länsstyrelsen tar det minst ett halvår från det att en tillståndsansökan är komplett till det att beslut fattas. I verkligheten tar det ofta betydligt längre tid innan ett lagakraftvunnet tillstånd finns. Denna tidsåtgång för att ansöka om tillstånd ska ses i ljuset av att en materialterminal har en driftstid om ca tre till fem år.

Handläggningstiden av för en tillståndsansökan kan uppgå till mer än hälften av en materialterminals planerade driftstid. Det har en avhållande effekt på en verksamhetsutövars vilja och förmåga att anlägga nya terminaler för entreprenadberg. Det får i sin tur effekter som kan påverka samhällsbyggnad och miljön, t.ex. genom ökade utsläpp av koldioxid till följd av ökade transportavstånd och/eller minskat byggande till följd av att det saknas terminaler för hantering av entreprenadberg. Att hanteringen av entreprenadberg ses som tillståndspliktig avfallshantering innebär betydligt större kostnader för verksamhetsutövaren, men också en tidsmässigt mer omfattande prövning. En sådan ordning främjar inte en hållbar utveckling.

Entreprenadberg är normalt av sådan beskaffenhet att det saknas skäl att klassificera det som avfall för att säkerställa en miljöriktig och säker hantering till följd av dess inneboende egenskaper. Det är generellt ingen skillnad i egenskaperna hos råberg, som bryts i täkter, och entreprenadberg som uppstår i bygg- och anläggningsprojekt. För det fall entreprenadberg skulle vara av en avvikande kvalitet, t.ex. sulfidhaltigt berg, har branschens aktörer etablerade och beprövade rutiner för säker hantering av sådant avvikande material. Det saknas därför miljömässiga och säkerhetsmässiga anledningar för att klassificera entreprenadberg som avfall.

Det råder dock oklarhet hos rättstillämpande myndigheter om vad som bör beslutas i frågan om entreprenadbergs vidkommande som avfall eller inte. Detta inte minst med hänsyn till mark- och miljödomstolens dom av den 17 december 2014 i mål nr M 3342-11 (förbifartsdomen). I förbifartsdomen kom domstolen till den slutsatsen att entreprenadberg som inte används inom det i målet aktuella projektet utgör en biprodukt och att materialet därmed inte utgör avfall.

Till följd av den oklarhet som råder hos de rättstillämpande myndigheterna vad gäller klassificeringen av entreprenadberg bör väljas det som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling. En rättstillämpning där entreprenadberg betraktas som avfall och där en materialterminal betraktas som en tillståndspliktig verksamhet främjar inte en hållbar utveckling. En sådan rättstillämpning leder i stället till en hantering av massorna som styr ifrån målet om kretslopp i stället för att leda till en ökad återvinning.

Att betrakta entreprenadberg som en biprodukt och materialterminaler för massorna som en anmälningspliktig verksamhet är däremot en rättstillämpning som främjar en hållbar utveckling och som styr mot målet om kretslopp och cirkulär ekonomi. En sådan ordning underlättar återvinning och skapar samhällsnytta genom att den sammanlagda miljöpåverkan från samhällets konsumtion av naturens resurser minskar.

Att betrakta entreprenadberg som en biprodukt är också i linje med skäl som angav för de ändringar som infördes i direktiv 2008/98/EG om avfall den 18 maj 2018. Som skäl framfördes bl.a. att syftet att främja en hållbar resursanvändning och industriell symbios. Det angavs att medlemsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att göra det enklare att erkänna ett ämne eller föremål som uppkommit genom en produktionsprocess som inte primärt syftar till produktion av detta ämne eller föremål som en biprodukt om de harmoniserade villkoren på unionsnivå uppfylls.

Det är för ett framtida samhällsbyggande fundamentalt att rättstillämpande myndigheter delar uppfattningen att entreprenadberg inte utgör avfall eftersom det saknas ett kvittblivningssyfte eller i vart fall utgör en biprodukt samt att myndigheterna klargör denna uppfattning i avgöranden så att tydlighet får råda och rättstillämpningen blir förutsägbar.

Redan mot denna bakgrund föreligger skäl att ifrågasätta länsstyrelsens beslut att klassificera entreprenadberg som avfall

Frågan om entreprenadberg är avfall

Entreprenadberg uppkommer i en produktionsprocess

Länsstyrelsen har bedömt att det är tveksamt om det bergmaterial som uppkommer vid utbyggnaden av tunnelbanan kan anses ha uppkommit i en produktionsprocess. Länsstyrelsen har motiverat bedömningen med att EU-kommissionen, på fråga från Naturvårdsverket, angett att tunneldrivning och vägbyggen inte kan anses vara tillverkningsprocesser som avses i den användning begreppet har vid bedömningen av om en restprodukt är en biprodukt.

Av EU-kommissionens svar genom Julio García Burgués, enhetschef vid generaldirektoratet för miljö, kan utläsas att en bedömning av om något är att anse som avfall eller inte, ska göras utifrån varje enskilt fall. García Burgués betonar att hans svar inte är att ses som ett officiellt ställningstagande från EU-kommissionen. García Burgués understryker också att det är EU-domstolen som är den institution som rätteligen ska tolka EU:s lagstiftning.

Genom en ändring i 15 kap. 1 § miljöbalken byttes ordet ”tillverkningsprocess” ut mot ordet ”produktionsprocess”. Ändringen genomfördes för att bättre spegla det bredare tillämpningsområde som bestämmelsen är avsedd att ha. Korrespondensen mellan Naturvårdsverket och Burgués skedde i februari 2014, dvs. före ändringen i 15 kap. 1 § miljöbalken och innan lagstiftaren frångick det snävare begreppet ”tillverkningsprocess” till förmån för det bredare och mer inkluderande begreppet ”produktionsprocess”. García Burgués svar får anses vara obsolet och saknar betydelse för bedömningen om tunneldrivning är en produktionsprocess. I vart fall har svaret liten betydelse för prövningen i det enskilda fallet eftersom en bedömning ska göras från fall till fall samtidigt som det inte är ett officiellt utlåtande från EU-kommissionen.

I förbifartsdomen anger mark- och miljödomstolen att miljöbalkens bestämmelser om vad som är en biprodukt ger utrymme för att även omfatta en industriell byggverksamhet för anläggande av en vägtunnel. Den produktions- och anläggningsprocess som följer av att driva en tunnel för vägtrafik är inte i någon väsentlig del annorlunda från den process som hör samman med att driva en tunnel

för spårtrafik, båda utgör industriella byggprocesser. Vad domstolen kunnat konstatera i nämnda dom gäller därför även utbyggnaden av tunnelbanan. Tillverkningen av de aktuella spårtunnlarna är alltså en sådan produktionsprocess som avses i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Att huvudsyftet med utbyggnaden av tunnelbanan inte är att producera bergmaterialet är uppenbart.

Med hänvisning till ovanstående är grundkriteriet för att entreprenadberg ska anses vara en biprodukt uppfyllt. Denna uppfattning delas av FUT Region Stockholm som menar att det alltså är uppenbart att bergmaterial från infrastrukturprojekt, såsom tunnelbaneprojekten, utgör föremål som uppkommit i en produktionsprocess och att det inte är produktionsprocessens huvudsyfte att tillskapa bergmaterialet.

Entreprenadberget kommer att fortsätta användas

Det finns ett behov av och avsättning för bergmaterial i Stockholmsregionen. Som redogjorts för i tidigare ingivna handlingar hos underinstanserna och SGU:s rapport (rapport 2018:09) ”Hållbar ballastförsörjning – förutsättningar i Stockholms och Uppsalas län” är Stockholm och Uppsala de mest expansiva regionerna i Sverige. Enligt SGU:s rapport finns det inte något som tyder på att den situationen kommer att förändras inom den närmsta framtiden. Av rapporten framgår vidare att Nacka kommuns behov av bergmaterial under åren 2017–2035 kommer att vara mycket stort samtidigt som kommunen saknar förutsättningar att tillgodose egen försörjning. Det kan konstateras att efterfrågan på bergmaterial i kommunen överstiger tillgången.

I Tillväxt och regionplaneförvaltningens rapport ”Tekniska försörjningssystem för masshantering och täkter” (Stockholms läns landsting, kunskapsunderlag 2017:7) redovisas två scenarier som beskriver tillgång och behov av täktmaterial inom Stockholms och Uppsala län. Rapporten visar på en brist av material från år 2021 respektive år 2022. Båda scenarierna bygger på data från SGU avseende tillståndsgiven mängd täktmaterial där den mängd entreprenadberg som uppkommer i samband med olika anläggningsprojekt (t.ex. Förbifart Stockholm) lagts till för att

göra scenarierna rättvisande och aktuella. Det ska nämnas att flertalet av de anläggningsprojekt som inkluderats i scenarierna inte påverkar tunnelbaneutbyggnadens masshantering.

Rapporten visar att de stora bostads- och infrastruktursatsningar som genomförs i Stockholmsregionen fram till år 2030 leder till ett ökat behov av bergmaterial samtidigt som analyser avseende tillgänglig mängd bergmaterial tyder på en brist på runt år 2021–2022. Utifrån rapporten kan det alltså konstateras att i Stockholmsregionen överskrider efterfrågan på bergmaterial tillgången. Mot denna bakgrund finns det en solid marknad.

I rapporten lyfts särskilt att bristen på material i Stockholmsregionen riskerar att leda till ökade transporter och kostnader för samhällsbyggandet samt att tidsplanerna för byggnationer kan påverkas negativt. Det anges även att bristen på material leder till ökade utsläpp av koldioxid och att ökningen kan antas vara betydande. De negativa miljöeffekterna kan lindras om fler materialterminaler tillåts nära de platser där bergmaterial uppkommer och där ett behov av materialet finns, t.ex. som den nu aktuella materialterminalen i Gungviken.

Frågan om avsättningen av bergmaterialet har bedömts i mark- och miljödomstolens deldom av den 19 juni 2019 i mål nr M 1431-17 rörande Stockholms läns landstings (SLL) tillstånd till bortledning av grundvatten med anledning av anläggande och drift av tunnelbana från Kungsträdgården till Nacka och söderort (tunnelbanedomen). I tunnelbanedomen redovisas länsstyrelsens bedömning att det finns en uttalad efterfrågan på tunnelbaneberget.

I samband med ansökan om en utbyggd tunnelbana tog SLL fram en masshanteringsplan som redovisar de berg- och jordmassor som uppkommer i de olika delprojekten inom tunnelbaneutbyggnaden, regionens behov av bergmaterial och möjliga användningsområden. Masshanteringsplanen visar att det till följd av en kraftig expansion i Stockholmsregionen kommer att finnas behov av och efterfrågan på det material som tunnelbaneutbyggnaden producerar. I masshanteringsplanen anges även att det bergmaterial som uppkommer i samband med tunnelbaneutbyggnaden uppfyller kraven

i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken och att materialet därför ska anses utgöra en biprodukt. Samma bedömning förs fram av SLL i tunnelbanedomen. Bedömningen har inte ifrågasatts av vare sig remissinstanser eller domstolen. Ett föremål som har bedömts vara en biprodukt måste även anses vara det i nästa led, dvs. när en verksamhetsutövare köper bergmaterialet. En biprodukt kan inte klassas om enbart på den grunden att någon annan genom köp övertar biprodukten. Köp torde snarare styrka faktumet att det är fråga om en biprodukt.

Frågan om behovet och avsättningen av entreprenadberg i Stockholmsregionen förekommer i flera domar och beslut. Som exempel kan det nämnas att SGU och Trafikverket i yttranden till Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 11916-17 framfört att det i tätortsregionerna finns stora risker för att de tillgängliga mängderna av berg inte kommer att kunna möta den lokala och regionala efterfrågan på material samt att utbyggnaden av väg- och spårinfrastruktur visar på en fortsatt efterfrågan på bergmaterial för uppbyggnad av t.ex. väg- och bankroppar. Slutsatserna är alltså alltså alltså desamma, det finns en säkerställd efterfrågan på bergmaterial inom regionen.

Mot bakgrund av det nu anförda är det uppenbart att det finns en stor marknad och en långsiktig efterfrågan på det entreprenadberg som uppstår i Stockholmsregionen. I och med att det finns ett stort behov av och en stor efterfrågan på entreprenadberg föreligger det inte någon risk för att det material som uppkommer genom tunnelbaneutbyggnaden läggs i upplag under någon längre tid. I den promemoria som upprättats av FUT Region Stockholm dras samma slutsats, dvs. det framtida behovet sammantaget med möjligheten att använda entreprenadberg för bygg- och anläggningsändamål i Stockholmsregionen visar att fortsatt användning är säkerställd. Avsättningen för entreprenadberget är därmed garanterad och det första kriteriet för klassificering av materialet som biprodukt är uppfyllt.

Entreprenadberget kan används direkt

En del av det entreprenadberg som uppkommer i produktionsprocessen som följer av att anlägga en tunnel kan användas direkt på plats. I samband med produktionen av tunnlar krävs t.ex. ett bärlager i botten av tunnlar för att få jämna körytor och

en effektiv dränering. Entreprenadberget kan även användas direkt på annan plats, t.ex. för olika typer av fyllnadsarbeten.

Bearbetning av entreprenadberg är alltså inte en förutsättning för att materialet ska kunna användas direkt, men antalet användningsområden ökar efter det att berget genomgått normal industriell bearbetning i form av krossning och sortering. Genom bearbetningen kan berget förädlas till olika kommersiella produkter, bl.a. som ersättningsmaterial för naturgrus.

Entreprenadberg kan följaktligen användas direkt, antingen på plats eller som material för olika utfyllnadsarbeten. Det kan också användas efter bearbetning i form av krossning och sortering. Det kan konstateras att de förutsättningar som gjorts gällande i Förbifartsdomen även gäller för den nu aktuella verksamheten och tunnelberget.

Entreprenadberget produceras som en integrerad del

Entreprenadberg uppkommer, enligt definitionen, som en naturlig del av den process som följer av att producera en tunnel. Det är inte möjligt att producera en tunnelbaneanläggning utan att samtidigt producera entreprenadberg. Det kan alltså konstateras att entreprenadberg produceras som en integrerad del av produktionsprocessen. FUT Region Stockholm kommer till samma slutsats i sin promemoria.

Användningen av entreprenadberg är förenlig med lag m.m.

Entreprenadberget kommer att fortsätta användas på ett sätt som inte strider mot lag eller annan författning och som inte leder till allmän negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Av tunnelbanedomen framgår att SLL har tagit fram en masshanteringsplan som visar hur, i vilken omfattning och till vilka verksamhetsutövare som bergmaterialet kan säljas för att, i möjligaste mån, säkerställa att det aktuella materialet kommer till användning i bostads- och samhällsbyggnadsprojekt i närområdet. Det framgår också av villkor i tunnelbanedomen att SLL ska hålla masshanteringsplanen uppdaterad. Vad SLL visat genom masshanteringsplanen är i allt väsentligt samma uppgifter som Trafikverket redovisat i förbifartsdomen och som accepterades av

domstolen som ett bevis på att bergmaterialet, genom externa mottagare, kommer att användas vid andra bygg- och anläggningsarbeten i regionen utan att materialet lagras under så lång tid eller i övrigt hanteras på ett sådant sätt att det strider mot lag eller annan författning eller leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

FUT Region Stockholm kommer till samma slutsats i sin promemoria med det tillägget att återanvändningen av entreprenadberg utgör en god hushållning med naturresurser och att ett lokalt omhändertagande av entreprenadberg förkortar transportavståndet vilket medför positiva effekter bl.a. såvitt avser koldioxidutsläpp.

Mekaniskt processat bergmaterial används endast för olika typer av anläggningar, såsom bostads- och samhällsbyggnadsprojekt, dvs. användningsområden som i sig inte strider mot lag eller annan författning och som är hälso- och miljömässigt godtagbara. Rutiner, arbetssätt och interna kontroller minimerar risken för att materialet som ska hanteras vid materialterminalen i Gungviken har ett okänt ursprung, en dålig kvalitet eller att materialet skulle vara olämpligt att återinföra i samhällsbyggandet. Det kan förekomma berg med mindre lämpliga egenskaper och med sämre kvalitet vilket gör att just det materialet inte lämpar sig för viss användning. I nu aktuellt fall kommer dock inget sådant bergmaterial att hanteras. Genom avtal med SLL har det överenskommit att endast bergmaterial som uppfyller kriterierna för ”mindre än ringa risk” (MRR) ska köpas.

Det får anses orimligt att med stöd av 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ställa krav på en verksamhetsutövare att redovisa allt det bergmaterial som möjligen kan komma att hanteras på en anläggning under hela dess verksamhetstid i samband med att verksamheten prövas. Det rimliga är att prövningsmyndigheten i stället föreskriver villkor för det material som anläggningen tillåts hantera. Det är därefter upp till verksamhetsutövaren att visa att det material som är aktuellt att hantera vid anläggningen uppfyller villkoret.

Mekanisk bearbetning och sortering (av avfall)

Bestämmelsen i 29 kap. 40 § MPF innehåller inte några restriktioner för när undantaget i bestämmelsens första punkt inte skulle gälla.

Det framgår av Naturvårdsverkets vägledning om prövning av verksamheter enligt miljöprövningsförordningen att frågor uppkommit om undantagets tillämplighet. På fråga har Naturvårdsverket meddelat att undantaget inte är begränsat till att enbart gälla på den plats där avfallet kommer att användas. Det innebär att undantaget är tillämpligt oavsett var verksamheten bedrivs och oavsett var materialet används. En verksamhet som sorterar eller bearbetar avfall för byggnads- eller anläggningsändamål omfattas således av anmälningsplikt enligt 29 kap. 41 § MPF.

Eftersom en verksamhet som sorterar eller bearbetar avfall för byggnads- eller anläggningsändamål är anmälningspliktig har det inte i förevarande fall förelegat skäl för nämnden att förbjuda verksamheten. Av samma anledning har det inte heller funnits skäl för länsstyrelsen att avslå överklagandet med motiveringen att verksamheten är tillståndspliktig enligt 29 kap. 40 § MPF.

Den anmälda verksamheten är förenlig med lokaliseringskravet

Den anmälda verksamheten är förenlig med lokaliseringskravet i 2 kap. 6 § miljöbalken. Det saknas därför skäl för att förbjuda verksamheten med stöd av nämnda bestämmelse. Vidare är ett förbud mot verksamheten en alltför ingripande åtgärd i förevarande fall.

MILJÖ- OCH STADSBYGGNADSNÄMNDENS YTTRANDE

Beslutet om att förbjuda den anmälda verksamheten motiverades av att platsen för verksamheten är olämplig. Nacka kommun har aldrig planerat för att platsen ska vara aktuell för tung och störande industri. Skanskas verksamhet kan inte bedrivas inom området utan olägenhet för hälsa och miljön. Lokaliseringen på en höjd intill en havsvik innebär dessutom att verksamheten påverkar ett mycket större område, en påverkan som kan bli extra störande och ske över ett ännu större område om tekniken inte fungerar som tänkt. Skurusundet/Lännerstasundet är tydligt påverkat av kemikalier, näring och metaller från Stockholms inre vatten. Det är en stor

utmaning att åtgärda befintliga vattenföroreningar i området och uppnå förbättrad vattenkvalitet i enlighet med EU:s vattendirektiv. En försämring av redan förorenat vatten kan inte riskeras. Trafiklösningar och trafiksäkerhetsåtgärder är inte lösta. Verksamheten skulle även påverka landskapsbilden negativt, både från vägen och vattnet, samtidigt som lokala naturmiljö-, rekreations- och kulturmiljövärden skulle bli lidande. Flera av dessa värden går inte att återställa när verksamheten avvecklats.

Behovet av att hantera massorna så lokalt som möjligt eliminerar inte kravet på att välja lämpliga platser för hanteringen. Länsstyrelsen har inte prövat platsens lämplighet eftersom länsstyrelsen bedömde att massorna var avfall och att ett anmälningsärende under sådana förhållanden inte var möjligt.

Frågan om massorna är att bedöma som avfall eller biprodukt saknar betydelse för bedömningen om den valda platsen är lämplig för lokalisering av verksamheten.

YTTRANDE FRÅN ABC SEGLARSKOLA AB M.FL.

Rättstillämpning för en hållbar utveckling

Länsstyrelsen har i flera avgöranden funnit att entreprenadberg under liknande förhållanden utgör avfall. Detta talar starkt för att bergmaterialet även i detta fall är att anse som avfall och inte en biprodukt.

Det är en rimlig utgångspunkt att det krävs tillstånd för verksamheter med en så stor omgivningspåverkan och icke ringa föroreningsrisk som den planerade stenkrossen i Gungviken. Sådana verksamheter medför en stor miljö- och omgivningspåverkan och det framstår därför som naturligt att de ska föregås av ett robust utredningsunderlag och verka under ett villkorsföreskrivet tillstånd, precis som andra miljöfarliga verksamheter av större omfattning. Genom ett tillstånd står det klart under vilka förutsättningar verksamheten kan bedrivas, vilket även leder till förutsebarhet för såväl verksamhetsutövaren, kringboende som tillsynsmyndigheter. Denna utgångspunkt är också lagstiftarens intention. En tillståndsprocess skapar ett incitament för väl genomarbetade och långvariga verksamheter där miljöansvaret är klargjort. Det ska särskilt framhållas att den miljörättsliga regleringen i första hand är till för att

skydda människors hälsa och miljön, inte för att underlätta snabb etablering av miljöfarliga verksamheter.

Skanskas resonemang har utgångspunkt i att för det fall bergmaterialet utgör avfall får det inte hanteras och att en tillståndsprocess skulle motverka en hållbar utveckling och strävandet mot återvinning och en cirkulär ekonomi. Detta är en felaktig utgångspunkt eftersom sådana verksamheter kan bedrivas efter beviljat tillstånd. Genom ett tillstånd kommer dessutom verksamhetens roll i ett hållbarhetsperspektiv i större grad vara utrett än om verksamheten skulle tillåtas efter enbart en anmälan.

Entreprenadberg utgör i detta fall avfall

För den planerade stenkrossen i Gungviken har den specificerade delen av massorna uppkommit i Region Stockholms (Regionens) verksamhet. Det är därför Regionens avsikt med massorna som är avgörande för om massorna är avfall eller inte. Skanska syfte med inköpet av massorna och förhållandet att massorna kan ha ett ekonomiskt värde saknar betydelse för definitionen av massorna. Eftersom Regionen inte använder massorna, utan säljer dem till Skanska finns ett kvittblivningssyfte och utgångspunkten blir att massorna utgör avfall.

Mängden massor som ska mottas i anläggningen är inte klarlagd. I anmälan har mängden uppskattats till mellan 500 000 och 600 000 ton per år. Av avtalet med Regionen om köp av bergmassor från tunnelbygget framgår dock att det maximalt är 300 000 ton per år av dessa massor som får hanteras i Gungviken. För de överskridande 300 000 ton massor per år saknas angivande av ursprungsinnehavare eller uppkomstplats, varför det kan förutsättas att massorna utgör avfall om inte denna omständighet ska anses räcka för att avslå överklagandet.

Skanska har vidare anfört att massorna ska anses vara en biprodukt. Utgångspunkten är dock att vad som uppkommer vid produktion, utöver en produkt, anses vara avfall. De massor, för vilka Skanska inte angett ursprungskällan till, är omöjliga att bedöma i samtliga led. Det går särskilt inte att fastställa om de uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet varit att producera något annat. Det är även tveksamt om de

massor som kommer från tunnelbaneutbyggnaden har uppkommit i en produktionsprocess.

Till skillnad från tunneldrivning är djuruppfödning en produktionsprocess där vissa produkter framställs. Djuruppfödning ger kött, skinn, mjölk m.m. Biprodukten gödsel kan sedan användas direkt i samma verksamhet utan ytterligare bearbetning. Tunnel drivning utmynnar dock inte i någon specifik produkt som medfört en biprodukt. Om så anses vara fallet, produceras massorna så integrerat i processen att det med hänsyn till att massorna har ett ekonomiskt värde också kan hävdas att massorna är en del av själva syftet med produktionsprocessen.

När Naturvårdsverket ställde sin fråga till EU-kommissionen om anläggandet av en väg eller tunnel kunde innefattas i begreppet ställdes frågan på engelska och avsåg begreppet ”production process”, vilket direkt översatt betyder produktionsprocess. Frågan gällde dessutom ordalydelsen i Europa parlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall m.m. (avfallsdirektivet), inte den svenska lagen. Avfallsdirektivets ordalydelse har inte ändrats sedan dess. EU-kommissionens svar är därför i allra högsta grad relevant för tolkningen av den nuvarande svenska lagstiftningen. Att den e-postkorrespondens skett innan den svenska lagändringen saknar därmed betydelse. Av svaret framgår att det är EU-kommissionens uppfattning är att begreppet produktionsprocess avser mer industriella processer. Svaret är förvisso inte bindande men får ses som vägledande. Projektet att bygga ut tunnelbanan och därigenom borra fram tunnlar kan knappast anses utgöra en produktionsprocess som avser det utvidgade tillämpningsområdet som avsågs med lagändringen. Om mark- och miljödomstolen anser att oklarhet råder i denna fråga bör ett förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen.

Skanska har heller inte kunnat visa att det är säkerställt att massorna kommer fortsätta användas. Av EU-kommissionens vägledning till avfallsdirektivet, framgår att avsättningen måste vara garanterad för att det ska vara fråga om en biprodukt. Det räcker inte att det är sannolikt att avsättning kan komma att finnas. Garanterad avsättning kan enligt vägledningen visas t.ex. genom avtal eller att en ”solid market” finns. Om avtal eller en solid marknad finns kan det vara indikation på att det är

säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas, men det måste inte vara det. Skanska har inte kunnat uppvisa några avtal som garanterar en avsättning av massorna som avses hanteras i Gungviken.

Behovet av massorna som avses hanteras i Gungviken kan också starkt ifrågasättas eftersom något behov varken finns i länet eller i Nacka kommun. Som länsstyrelsen konstaterat har tillstånd lämnats till ett antal större infrastrukturprojekt de närmaste åren och det kommer därför finnas tillgång till stora mängder massor i länet under en överskådlig tid. Det finns därför inte ett klarlagt behov av massorna som ska hanteras i Gungviken. Det finns heller något klarlagt behov av massorna i Nacka kommun. På uppdrag av Nacka kommun har Ecoloop i rapporten ”*Samordnad masshantering i Nacka – optimeringsanalys för hantering av jord och bergmaterial*” genomfört en kartläggning av de flöden av jord och berg som kommer att genereras i utbyggnaden av Nacka stad över tid. Rapporten ger förslag på åtgärder som kan effektivisera hanteringen av massor. Rapporten är avgränsad till att omfatta beräkning av jord- och bergmaterialflöden till följd av byggande i exploateringsområden och verksamhetsområden, inkluderande lokalgator, i vad som anges som projektchefsområde 1–4. Enskilda vägprojekt och infrastrukturprojekt som utbyggnaden av tunnelbanan, Värmdövägen, väg 222 och Järlaleden/Planiavägen är exkluderade ur rapportens analys. Rapporten omfattar byggprojekt mellan åren 2020–2030. Rapporten redovisar att uttaget av schaktmassor exklusive ovannämnda enskilda väg- och infrastrukturprojekt under perioden beräknas till 12 miljoner ton, varav 9 miljoner ton berg. Rapporten redovisar också att behovet av schaktmassor i Nacka under samma period endast uppgår till knappt 4 miljoner ton. Även utan massorna som avses bearbetas i Gungviken kommer därför massbalansen inom kommunen vida överstiga behovet över hela tidsperioden. Skanskas påstående om att det skulle finnas en solid marknad saknar därför grund.

Det är tveksamt om bergmassorna som avses bearbetas i materialterminalen kan användas direkt utan bearbetning. Det entreprenadberg som används direkt vid tunneldrivningen är inte bearbetat på samma sätt som det som hanteras i materialterminalen, eftersom det används direkt på plats. Normal industriell praxis får anses utgöra en sådan mindre omfattande bearbetning som sker när entreprenadberget

används i direkt anslutning till tunneldrivningen eller vidarebefordras direkt till andra anläggningsarbeten utan föregående krossning. De ökade användningsområden som uppstår efter bearbetning är de som ska ligga till grund för att bearbetning som sker när entreprenadberget används i direkt anslutning till tunneldrivningen eller vidarebefordras direkt till andra anläggningsarbeten utan föregående krossning. De ökade användningsområden som uppstår efter bearbetning är de som ska ligga till grund för att bearbetning utöver normal industriell praxis krävs. Användningsområdena för produkterna, bergmaterial som bearbetas i stenkross, är inte sådana att bergmassorna kan användas direkt från deras uppkomst utan bearbetning.

Skanska har inte kunnat visa att bearbetningen av entreprenadberget inte kan leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa. Dels går det inte att bedöma kvaliteten på de bergmassor som inte har något specificerat ursprung. Dels står det klart att även bergmassorna från tunnelbaneprojektet inte på förhand kan säkerställas ha en sådan kvalitet som krävs för att negativa följder för miljön och människors hälsa inte ska kunna uppstå. Av Ecoloops rapport framgår att det inte utan utredning går att utesluta att bergmaterial ger miljöpåverkan, exempelvis på grund av syra- och metallutlakning vid syresättning. Av avtalet mellan Region Stockholm och Skanska gällande bergmassorna som avses krossas i Gungviken framgår också att massorna förutsätts vara av varierande kvalitet. Från JM:s krossupplag i Kil i Värmdö kommun har t.ex. kunnat konstateras höga halter av svavel och utlakning av tungmetaller och svavelföreningar med påverkan på dag- och grundvattnet i närområdet. För verksamheten har beslutats om föreläggande gällande åtgärder för efterbehandling av förorenat lakvatten, förorenad mark och sulfidförande bergkrossmaterial. Det kan därför antas att de bergmassor som avses bearbetas i Nacka kommun inte kommer vara av bättre kvalitet. Genom att använda materialet med miljöfarliga eller osäkra egenskaper i förhållande till miljön och människors hälsa är inte heller det sista biproduktskriteriet uppfyllt.

Tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen

Bestämmelsen i 29 kap. 34 § MPF anger att tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.131 gäller för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt

som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken är ringa. Gällande den aktuella verksamheten är det inte klarlagt att miljökvalitetsnormer för vatten i Duvnäsvisken inte kan påverkas negativt pga. urlakning från bergmassorna. Grundvattenförhållandena och eventuell skada på grundvattnet är inte utrett. De föroreningar som kan uppkomma är inte ringa föroreningar. Verksamheten är därmed tillståndspliktig enligt bestämmelsen.

Av 29 kap. 40 § MPF följer 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 för att genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål. Oavsett vad Naturvårdsverket svarat i mailkorrespondens är det uppenbart att frågan om undantaget ska gälla även på annan plats än där avfallet uppkommer är oklar. Länsstyrelsen är exempelvis av motsatt uppfattning. Störningarna som bearbetningsverksamheten medför har inget samband med vare sig verksamheten där avfallet uppkommit eller vad det ska användas till i ett senare skede. Verksamheten är tillståndspliktig även enligt denna bestämmelse.

Enligt 29 kap. 42 § MPF gäller tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för att sortera icke-farligt avfall, om mängden avfall är mer än 10 000 ton per kalenderår. Tillståndsplikten gäller inte för att sortera avfall för byggnads eller anläggningsändamål. Det är inte klarlagt att undantaget är tillämpligt i detta fall och verksamheten bör vara tillståndspliktig enligt bestämmelsen.

Av 29 kap. 48 § MPF följer tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.30 för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det, om mängden avfall vid något tillfälle är mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål. Med hänsyn till den uppskattade mängd som ska hanteras får det antas att mängden avfall som lagras på platsen kommer att överstiga 30 000 ton. Eftersom det av Ecoloops rapport framgår att massorna inte behövs i Nacka kommun får förutsättas att massorna kommer att lagras över tid. Insamling sker när det inkommit till verksamhetsområdet och lossats. Verksamheten är tillståndspliktig även enligt denna bestämmelse.

Synpunkter på promemorian ”Biprodukter från anläggningsentreprenader”

Region Stockholm är inte en auktoritet för att avgöra om Gungviken är en lämplig lokalisering av materialterminalen eller om massorna är avfall eller en biprodukt. Vad regionen avtalat om tunnelbanebygge eller dragit för slutsatser om lämpliga lokaliseringar av masshantering och täkter saknar betydelse för den nu aktuella prövningen som sker enligt miljöbalken och tillhörande förordningar. Det är inte heller relevant om byggnationen av tunnelbanan skulle ta längre tid oavsett om bergmassorna utgör avfall eller inte, då detta är ett förhållande som skulle beaktats i ett tidigare skede. Det kan i sammanhanget särskilt framhållas att regionen inte låtit miljöprövningen av tunnelbaneutbyggnaden omfatta hanteringen av bergmassorna. Masshanteringen sker frikopplat från tunnelbanans miljökonsekvenser och skulle enligt ansökan skötas av marknaden. Hade regionen ansett att masshanteringen var kritisk för tunnelbanans miljökonsekvenser skulle den ha medtagits i prövningen av tunnelbaneutbyggnaden.

Av promemorian framgår tydligt att de massor som inte kan användas direkt går till mottagningsstationer för att bearbetas innan de kan användas. Det är alltså fråga om massor med kvittblivningssyfte och massor som måste bearbetas innan de kan användas på nytt. Massorna utgör därmed även enligt promemorians beskrivning avfall och inte en biprodukt.

Det framgår av avtalet att den mängd bergmassor från tunnelbaneutbyggnaden som får avsättas till anläggningen i Gungviken inte uppgår till hela den mängd Skanska avser bearbeta i anläggningen. Det framgår av avtalet att för det fall massorna skulle klassas som avfall eller köparen kan tillhandahålla attraktivare mottagningsplatser ur bland annat ett hållbarhetsperspektiv har parterna rätt att omförhandla delar av avtalet. Det framgår också av avtalet att en väsentlig förutsättning för avtalets fullgörande är att Skanska erhåller och därefter får behålla tillstånd för att motta bergmassorna samt att skyldigheten att motta bergmassorna upphör om denna förutsättning inte är uppfylld. Parterna är oförhindrade att omförhandla avtalet och Skanska är inte skyldig att ta emot bergmassor i Gungviken om inte de väsentliga förutsättningarna i avtalet är uppfyllda.

Hemställan om förhandsavgörande m.m.

Om mark- och miljödomstolen inte direkt kan avgöras om bergmassorna som avses bearbetas i Gungviken utgör avfall och inte kan anses vara en biprodukt, ska ett förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen till vägledning i frågan.

Oaktat om ett förhandsavgörande inhämtas eller inte bör ett yttrande inhämtas från Naturvårdsverket. Myndigheten bör särskilt yttra sig i frågan om bergmassorna kan utgöra avfall/biprodukt, men bör också lämnas möjlighet att yttra sig över ärendet i dess helhet.

Den avsedda lokaliseringen är olämplig

Område A i anmälan strider direkt mot översiktsplanen då detta utgörs av natur- och rekreationsområde. För område B anges i översiktsplanen arbetsplatsområde och tekniska anläggningar, vilket får förstås som icke störande verksamheter. En stenkross som nu planeras kan knappast inrymmas i begreppet vad som tillåts inom området. Även om vissa delar av området i och för sig skulle kunna användas till verksamheter måste en sådan verksamhet likväl uppfylla miljöbalkens krav.

Det föreslagna verksamhetsområdet är beläget på ett berg intill vatten, vilket medför att buller och damm från stenkrossen samt från den stora mängd tung trafik som verksamheten medför kommer få stor spridning och påverkan på närområdet.

Området ligger på en höjd nära kringliggande bostäder och saknar helt naturliga barriärer som kan begränsa verksamhetens omgivningspåverkan.

För att verksamheten ska kunna tillåtas på platsen krävs att det klart framgår att platsen både är lämplig och att det inte finns någon lämpligare plats att etablera på.

Det är fråga om en ny etablering. Det saknas därför skäl att tillåta att verksamheten placeras så nära bostäder, förskolor, fritidsverksamheter och skolor som i detta fall. I Boverkets allmänna råd 1995:5 anges att skyddsavståndet till bostäder från krossverk bör vara minst 500 meter, vilket underskrids med marginal för anläggningen. Närmaste bostad ligger ca 250 meter från verksamhetsområdet. Av råden framgår

också att det finns skäl att utöka skyddsavståndet för det fall en verksamhet bedriver kontinuerlig drift och har många tunga transporter. Den planerade verksamheten ska enligt anmälan pågå dagar, kvällar, nätter och helger samt generera omfattande transporter med tung trafik dygnet runt. Skyddsavståndet bör därför vara betydligt längre än 500 meter.

Det har inte redovisats någon utredning för alternativ lokalisering av stenkrossen. I detta fall har Skanska redan hos nämnden förelagts att inkomma med en alternativ-redovisning med redogörelse över vilka andra lokaliseringar som undersökts och varför de valts bort. Skanska har endast argumenterat i svepande ordalag om att flera platser undersökts. Bolaget har inte visat att framtagande av en alternativ-redovisning skulle vara orimligt. Det omfattande arbete som bolaget menar sig har utfört gällande lokaliseringen av verksamheten framgår inte av den utredning som bolaget get in. Bolaget har inte heller motiverat varför stenkrossen måste vara stationär och inte kan utföras vid avfallets uppkomstplats.

Lokaliseringen av den anmälda verksamheten är olämplig. Skanska har varken visat att platsen är lämplig för etableringen eller inkommit med en godtagbar alternativ-redovisning varför verksamheten inte kan tillåtas på den angivna platsen.

Stenkrossen kommer att påverka riksintresset negativt

Runt Gungviken finns ett flertal riksintressen belägna: Erstaviken strax söder om Gungviken och riksintresset för hav och kust ligger strax norr om Gungviken. De närliggande områdena, inklusive Skurusundet, är betydande rekreationsområden som är relativt ostörda. Skurusundet omfattas av riksintresset för kust och skärgård och åtnjuter därför ett särskilt högt skydd mot exploateringsåtgärder.

I översiktsplanen för Nacka kommun anges i fråga om Skuru- och Lännerstasundet att området omfattas av riksintresse för kommunikationer i form av befintlig farled samt riksintresse för kust och skärgård. Området har vissa naturvärden som främst består i att en stor del av kuststräckan är utpekad som lek- och uppväxtmiljöer för abborre, gädda och gös. När det gäller utvecklingen anges att vattenområdet bör användas för rekreation och båttrafik och att inga åtgärder får vidtas som väsentligt

försvarar användningen av farleden. Den befintliga småbåtshamnen vid södra Duvnäsvisken kan utvecklas. Vid Skogsö bör en ny allmän brygga för kollektivtrafik anordnas.

Nacka kommuns inställning, vilken även förtydligats genom kommunstyrelsens på eget initiativ ingivna skrivelse till länsstyrelsen och som i allmänhet bör tillmätas stor betydelse, är alltså att området utgör ett riksintresse och att inriktningen för det är båttrafik och rekreation. En etablering av en bergkross är inte förenlig med den senare inriktningen. Området används bl.a. av en av landets största och äldsta segelklubbar för barn och vuxna. Av underlaget till översiktsplanen för kommunen framgår gällande riksintresset för kust och skärgård utanför Stockholm att området är av stort intresse för turismen och friluftslivet, främst det rörliga friluftslivet. Det anges att någon tydlig avgränsning av riksintresset inte finns, men att länsstyrelsens tolkning är att hela kustområdet inklusive Nacka kommun ingår.

Skanska har påstått att den enda effekten som den anmälda verksamheten kan tänkas medföra på Nacka-Erstavik-Flatens riksintresseområde är buller. Den slutsatsen kan ifrågasättas eftersom bolaget inte visat att spridningen av stendamm i omgivningen är ofarligt för upplevelse- och naturvärdena som hör till riksintresset.

Bullerpåverkan från verksamheten utgör oavsett en störning som kan påverka riksintresset. Området nära Saltsjöbadsleden är en värdefull port till det sammanhängande grönområdet. Skogarna höga rekreativvärden med tysta områden utgör en unik tillgång med hänsyn till sitt stadsnära läge. Tillåtandet av åtgärder som kan påverka negativt måste därför ske ytterst restriktivt.

Ny detaljplan

Kommunfullmäktige i Nacka kommun har den 14 december antagit en detaljplan för Mogningstider Marina. Detaljplanen möjliggör fem flerbostadshus med sammanlagt ca 40 lägenheter i tre våningar samt en suterrängvåning. Bostadshusen kommer att uppföras längs med Duvnäsviskens södra sida, där det idag ligger en småbåtshamn. I husens bottenvåningar ger detaljplanen möjlighet att inrätta verksamhetslokaler. En allmän kajpromenad skapas utmed vattnet längs med den

nya bebyggelsen. Detaljplanen omfattar fastigheterna Erstavik 25:1, 25:7, 25:12, 25:14, 25:15, 25:38 och Sicklaön 76:1 samt Sicklaön 208:24. Området som kommer att exploateras för flertalet bostäder ligger alltså mindre än 400 meter från den planerade stenkrossningsverksamheten. Detta förhållande tydliggör ytterligare att stenkrossen är olämpligt lokaliserad och inte kan tillåtas på platsen som anmälan avser.

SKANSKAS BEMÖTANDE

Mycket av det som ABC Seglarskola AB m.fl. anger som skäl för att den anmälda verksamheten är tillståndspliktig och för att entreprenadberg ska klassificeras som avfall, och inte en biprodukt, vilar enligt Skanskas uppfattning på en felaktig tillämpning av aktuell lagstiftning och en bristande förståelse för hur bergmaterial produceras och hur det används.

Som ett exempel på felaktig tillämpning anger ABC Seglarskola m.fl. att den av Skanska anmälda verksamheten är tillståndspliktig enligt 29 kap. 34 § MPF, verksamhetskod 90.131 [ab 22, s. 10]. Skanska vill här framhålla att verksamhetskod 90.131 tar sikte på sådana verksamheter där avfall används för olika typer av anläggningsändamål såsom underbyggnader, vallar och utfyllnader och där själva användandet av avfallet, alltså anläggningen i sig, kan förorena mark och vatten och där föroreningsrisken inte endast är ringa. Verksamhetskoden har således inte någon koppling till den materialterminal med bearbetning av bergmaterial som Skanska har anmält, då entreprenadberget som är tänkt att bearbetas vid Gungviken kommer att användas på annan plats.

Vid en genomgång av Naturvårdsverkets vägledning till MPF 29 kap noterar Skanska att ABC Seglarskola m.fl. även felaktigt tillämpar verksamhetskoderna 90.100 (29 kap 40 § MPF), 90.70 (29 kap 42 § MPF) och 90.30 (29 kap 48 § MPF). Inte någon av dessa verksamhetskoder är aktuell för den av Skanska anmälda materialterminalen.

ABC Seglarskola m.fl. gör även flera missvisande påståenden i förhållande till de rekvisit som ska vara uppfyllda för att ett material ska definieras som en biprodukt.

ABC Seglarskola m.fl. anger exempelvis [ab 22, s. 8, p. 14] att bergmaterial ska kunna användas direkt utan bearbetning för att rekvisiten ska vara uppfyllda. Det är en missvisande citering av 15 kap 1 § 2 stycket punkt 2 miljöbalken eftersom bergmaterialet vid en genomlysning av den aktuella förutsättningen i dess helhet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis. Begreppet normal industriell praxis är inte heller begränsad till "mindre omfattande bearbetning" så som ABC Seglarskola m.fl. påstår. Bearbetning av bergmaterial enligt normal industriell praxis inbegriper krossning och sortering, vanligen i flera steg, till olika fraktioner (storlekar) och sorteringar (kornkurvor) beroende på vilket ändamål bergmaterialet ska användas till. Bearbetning av bergmaterial enligt normal industriell praxis innefattar även en rad andra former av bearbetning så som tvättning av bergmaterial, vind- och våtsiktning, kubisering m.m.

När det gäller klassificeringen av avfall som biprodukt vill Skanska understryka att Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2008/98/EG om avfall (avfallsdirektivet) sedan ikraftträdandet av Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (ändringsdirektivet), innebär en skyldighet för Sverige att se till att föremål klassificeras som biprodukter när de kriterier som framgår av direktivet är uppfyllda. Medlemsstaterna har således inte möjlighet att själva bestämma om ett ämne eller föremål som uppfyller kriterierna i artikel 5 i avfallsdirektivet ska klassificeras som en biprodukt. Enligt beaktandesats 16 till ändringsdirektivet framgår vidare att syftet med bestämmelsen om biprodukter är att främja hållbar resursanvändning och industriell symbios samt att avsikten från EU-lagstiftarens sida har varit att göra det enklare att erkänna ett föremål som en biprodukt, förutsatt att kraven i bestämmelsen uppfylls.

När det gäller begreppet produktionsprocess så definieras det varken i avfallsdirektivet eller i miljöbalken. Det saknas även rättspraxis från EU-domstolen som definierar begreppet. Även om det saknas en definition av begreppet produktionsprocess, är det emellertid tydligt att begreppet ska tolkas brett. Enligt EU-domstolens praxis framgår exempelvis att avloppsvatten från boskap, som

genereras inom lantbruk, kan anses ha uppkommit i en produktionsprocess (Mål C-121/03, Spanish Manure, se även EU-kommissionens vägledning till Avfallsdirektivet s. 19, samt prop. 2015/16:166 s. 61).

Enligt avfallsdirektivet artikel 2.1 c framgår vidare att EU-lagstiftarens avsikt har varit att icke förorenad jord och annat naturligt förekommande material som grävts ut i samband med byggverksamhet och som kommer till användning för byggnation på den plats där grävningen utfördes ska undantas från avfallsdirektivets tillämpningsområde. Därtill framgår av p. 11 i beaktandesatserna till avfallsdirektivet att frågan huruvida icke förorenad jord från utgrävningar och andra naturligt förekommande material som används på andra platser än där grävningen utfördes är avfall eller inte bör avgöras i enlighet med definitionen av avfall och bestämmelserna om biprodukter eller om när avfall upphör att vara avfall enligt detta direktiv. Mot ovan nämnda bakgrund anser Skanska att det är tydligt att EU-lagstiftaren menat att material som uppkommit i samband med byggverksamhet, t.ex. tunneldrivning eller vägbyggnation, ska anses ha uppkommit i en produktionsprocess samt att sådant material kan anses utgöra en biprodukt förutsatt att övriga kriterier i bestämmelsen om biprodukter är uppfyllda.

DOMSKÄL

Avvisning av motparter

Under målets handläggning hos mark- och miljödomstolen har yttranden inkommit från flera föreningar och enskilda. Domstolen bedömer att ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Patrik Smith och Birgitta Uhrström riskerar att påverkas av den anmälda miljöfarliga verksamheten på ett sådant sätt att de ska ha ställning som motparter i målet. Så är däremot inte fallet i fråga om Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening och Anna Skarborg, och de ska därför avvisas som motparter.

Inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen och yttrande från Naturvårdsverket

ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Patrik Smith och Birgitta Uhrström har begärt att mark- och miljödomstolen ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende frågan om entreprenadberg utgör avfall eller biprodukt. De har

vidare begärt att domstolen ska inhämta ett yttrande från Naturvårdsverket avseende frågan om entreprenadberg utgör avfall eller biprodukt.

När det uppkommer en fråga vid en medlemsstats domstol avseende tolkningen av rättsakter beslutade av europeiska institutioner, organ eller byråer, får medlemsstatens domstol begära förhandsavgörande om de anser att ett beslut är nödvändigt för att döma i saken (artikel 267 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt).

Mark- och miljödomstolen anser att det i förevarande fall inte framkommit tillräckliga skäl för att inhämta vare sig ett förhandsavgörande från EU-domstolen eller ett yttrande från Naturvårdsverket.

Länsstyrelsens handläggning

Skanska har gjort gällande att länsstyrelsen brustit i sin handläggning och utredningsskyldighet vid prövningen av det överklagade beslutet.

Enligt 23 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för den så kallade officialprincipen och innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär, se prop. 2016/17:180, s. 308 f.

Efter genomgång av länsstyrelsens beslut och akt i ärendet finner mark- och miljödomstolen att handläggningen hos länsstyrelsen och det underlag som myndigheten haft tillgång till inte uppvisar sådana brister att det överklagade beslutet av det skälet ska undanröjas.

Handläggningen hos domstolen

Parterna har beretts tillfälle att yttra sig över vad övriga parter anfört i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till prövningsramen i målet och

utgången i respektive delfråga som domstolen prövar. Det innebär att parterna inte beretts tillfälle att yttra sig över allt vad övriga parter tillfört målet.

Rättsliga utgångspunkter

I målet tillämpas bestämmelsen i 15 kap. 1 § miljöbalken i dess lydelse från den 1 januari 2020.

Med avfall avses enligt 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Begreppet har sin motsvarighet i artikel 3.1 avfallsdirektivet. Bedömningen av om ett material är avfall eller inte ska göras mot bakgrund av syftet med avfallsdirektivet, det vill säga skyddet för människors hälsa och miljön. EU:s miljöpolitik syftar till en hög skyddsnivå och bygger bl.a. på försiktighetsprincipen. Begreppet avfall kan därför inte ges en restriktiv tolkning. Av EU-domstolens praxis framgår bl.a. att definitionen av avfall måste ges en bred tolkning. Ett ämne eller föremål kan utgöra avfall även om det har ett ekonomiskt värde.

Enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ska ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess, där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet, anses vara en biprodukt i stället för avfall om

1. det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas,
2. ämnet eller föremålet kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis,
3. ämnet eller föremålet har producerats som en integrerad del av produktionsprocessen, och
4. den användning som avses i 1 inte strider mot lag eller annan författning och inte leder till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa.

Samtliga krav i bestämmelsen måste vara uppfyllda för att en restprodukt ska kunna klassificeras som en biprodukt.

Bestämmelserna i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken syftar till att genomföra artikel 5.1 avfallsdirektivet (prop. 2010/2011:135 s. 23 f). Från och med den 1 januari 2020 har bestämmelsen i miljöbalken förtydligats så att lydelsen bättre ska stämma överens med direktivet, se prop. 2019/20:22.

I artikel 5.1 avfallsdirektivet anges att ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess, vars huvudsyfte inte är att producera detta, kan endast betraktas som en biprodukt, i stället för som avfall, om följande villkor är uppfyllda

- a) det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas.
- b) ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis.
- c) ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess.
- d) den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskyddskrav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

Vid prövning finns det en skyldighet för svenska domstolar och myndigheter att så långt som möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med vad som följer av EU-rätten.

Enligt 29 kap. 40 § första stycket MPF gäller tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller denna tillståndsplikt 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 §.

Avfall eller biprodukt

Inledningsvis konstaterar domstolen att det hos innehavarna av de entreprenadbergmassor som ska lämnas till den i målet aktuella anläggningen finns en avsikt att göra sig av med dessa massor. Det innebär att massorna enligt 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken utgör avfall om de inte ska betraktas som en biprodukt enligt andra stycket i samma paragraf.

En första förutsättning för att entreprenadbergmassorna ska betraktas som en biprodukt enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken är att de uppkommit i en produktionsprocess. Mark- och miljödomstolen har nyligen – med hänvisning till bland annat Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 januari 2018 i mål nr M 1832-17 – bedömt att entreprenadbergmassor som uppstår vid tunneldrivning inte ska anses ha uppkommit i en produktionsprocess (se domar den 22 december 2020 i målen M 718-20 och M 762-20). Det saknas enligt mark- och miljödomstolen skäl att göra någon annan bedömning avseende de i förevarande mål aktuella entreprenadbergmassorna. Det innebär att massorna inte kan anses utgöra en biprodukt.

Prövningen av den anmälda verksamheten ska således utgå från att de entreprenadbergmassor som Skanska avser att motta vid den planerade materialterminalen i Gungviken är avfall.

Föreligger tillståndsplikt enligt 29 kap. 40 § MPF?

Länsstyrelsen har bedömt att verksamheten är tillståndspliktig enligt 29 kap. 40 § första stycket MPF. Enligt länsstyrelsen är undantagsbestämmelsen i paragrafens andra stycket inte tillämplig eftersom den bestämmelsen, enligt länsstyrelsen förutsätter att bearbetningen görs på samma plats som där avfallet uppstår.

Enligt Naturvårdsverkets vägledning till 29 kap. miljöprövningsförordningen är det inte helt klart om det aktuella undantaget endast är tillämpligt om avfallet sorteras eller bearbetas på den plats där det ska användas, eller om undantaget kan tillämpas oavsett var verksamheten bedrivs. Vidare framgår det av vägledningen att

Naturvårdsverket avsåg att se över frågan under år 2017 och eventuellt föreslå ändringar. Någon översyn har såvitt känt inte gjorts.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att ingenting i den aktuella bestämmelsens ordalydelse ger vid handen att undantaget skulle vara tillämpligt endast då bearbetning sker på den plats där avfallet uppstår. Det finns inte heller några tillräckligt tydliga indikationer på att syftet med bestämmelsen skulle vara att ge den en sådan mer inskränkt innebörd. Inte heller följer det av den bakomliggande EU-lagstiftningen att bestämmelsens ska tillämpas på det sättet. I denna situation finner mark- och miljödomstolen att undantagsbestämmelsen får tillämpas i enlighet med sin ordalydelse, vilket innebär att det saknar betydelse om avfallsbearbetningen sker på en annan plats än där som avfallet ska användas.

Det sagda medför att den av Skanska anmälda verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 29 kap. 40 § MPF. Länsstyrelsens beslut att fastställa nämndens beslut om att förbjuda verksamheten på den av länsstyrelsen angivna grunden var således felaktigt. Det överklagade beslutet ska därför upphävas.

De frågor som återstår att ta ställning till med anledning av Skanskas anmälan och överklagande bör inte prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Målet ska därför återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning av Skanskas överklagande av nämndens beslut. Vad parterna anfört hos mark- och miljödomstolen rörande frågor som inte omfattas av domstolens prövning i detta mål, bland annat rörande frågan om huruvida tillståndsplikt föreligger på annan grund än enligt 29 kap. 40 § MPF, får hanteras av länsstyrelsen inom ramen för den fortsatta handläggning.

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

Överklagande senast den 6 april 2021

Björn Räftegård

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Björn Räftegård och tekniska rådet Christina Odén. Föredragande har varit beredningsjuristen Alexandra Venander.

Enheten för överklaganden
Katarina Svedelius

NACKA TINGSRÄTT

INKOM: 2020-01-23
MÅNIR: M 528-20
AKTBIL: 4Skanska 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 gröstrukturprogram har området värderats utifrån den rekreativa gröstrukturen, 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.



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 rätts-tillämpningen.
- 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.