



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060101

DOM
2025-06-13
Stockholm

Mål nr
M 3176-24

Sid 1 (16)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-03-04 i mål nr M 4845-23,
se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
131 81 Nacka

2. ABC Seglarskola AB, 556048-5863
Stockholmsvägen 36
133 35 Saltsjöbaden

3. Pontus Lesse
Strandpromenaden 4
131 50 Saltsjö-Duvnäs

4. Patrik Smith
Strandpromenaden 2
131 50 Saltsjö-Duvnäs

5. Birgitta Uhrström
Östervik 2
133 49 Saltsjöbaden

Ombud för 2–5: Advokaterna Göran Antonsson och Johan Öberg
Antonsson Öberg Advokater HB
c/o Ioffice
Olof Palmes gata 11
111 37 Stockholm

Motpart

Skanska Industrial Solutions AB, 556793-1638
c/o Skanska Sverige AB
112 74 Stockholm

Ombud: projektutvecklaren Oskar Karlsson och bolagsjuristen Mathias Lindqvist
Samma adress som bolaget

Dok.Id 2208264

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50
E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

SAKEN

Anmälan om kross och upplag av bergmassor vid Gungviken inom fastigheten
Erstavik 25:1 i Nacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena. Länsstyrelsens beslut att
upphäva Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommuns beslut och att återför-
visa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning står därmed fast.

BAKGRUND

Med hänvisning till att verksamheten utgjorde en anmälningspliktig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, anmälde Skanska Industrial Solutions AB (Skanska) 2018 till Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) en ny anläggning för kross och masshantering inom fastigheten Erstavik 25:1 i Nacka kommun.

Nämnden beslutade den 10 april 2019 att förbjuda Skanska att bedriva den anmälda verksamheten. Som skäl för beslutet anförde nämnden att verksamheten skulle få stor negativ påverkan på naturmiljön och landskapsbilden. Dessa förhållanden var enligt nämnden i sig allvarliga nog för att förbjuda verksamheten vilket innebar att vidare utredning och prövning av buller och föroreningar m.m. inte var nödvändig.

Skanska överklagade till Länsstyrelsen i Stockholms län som i beslut den 18 december 2019 konstaterade att någon prövning inte skett i ärendet av om massorna skulle klassas som avfall eller biprodukt. Länsstyrelsen avslog överklagandet med den huvudsakliga motiveringen att verksamheten var tillståndspliktig då massorna var att se som avfall och inte kunde klassas som biprodukt (se 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Någon prövning av lokaliseringen gjordes inte.

Skanska överklagade till mark- och miljödomstolen som i dom den 15 mars 2021 upphävde länsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Domstolen bedömde, likt länsstyrelsen, att massorna var avfall (se 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken och 29 kap. 1 § MPF), men att den anmälda verksamheten inte var tillståndspliktig, eftersom undantaget från tillståndsplikt i 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF var tillämpligt. Av domskälen framgår att frågan om tillståndsplikt föreligger på annan grund skulle hanteras av länsstyrelsen inom ramen för den fortsatta handläggningen.

Skanska liksom de i domen upptagna motparterna, förutom nämnden, överklagade. I beslut den 16 september 2021 avvisade Mark- och miljööverdomstolen Skanskas överklagande då någon ändring av mark- och miljödomstolens domslut inte begärts.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen kunde mark- och miljödomstolens skäl inte anses få sådana verkningar att Skanska borde tillerkännas klagorätt. Mark- och miljööverdomstolen gav inte prövningstillstånd avseende övriga överklaganden. Mark- och miljödomstolens avgörande fick därmed laga kraft.

Vid den förnyade prövningen av Skanskas överklagande beslutade länsstyrelsen den 13 juni 2023 att upphäva nämndens beslut och återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. Länsstyrelsen anförde att det länsstyrelsen hade att ta ställning till var om nämnden haft fog för att förbjuda den anmälda verksamheten i enlighet med de skäl som nämnden angett i sitt beslut. Länsstyrelsen fann inte skäl att ifrågasätta att verksamheten är en anmälningspliktig C-verksamhet och prövade om det fanns grund för ett förbud med hänsyn till översiktsplanen, påverkan på landskapsbilden, naturmiljön med närliggande nyckelbiotoper samt lokalisering med hänsyn till redogörelse för alternativa platser, buller, transporter, utsläpp och damning. Sammanfattningsvis ansåg länsstyrelsen att det inte var visat ”att grund för att förbjuda verksamheten förelåg vid nämndens beslut den 10 april 2019” och att nämnden således inte haft fog för sitt beslut. Beslutet skulle därför upphävas och ärendet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning.

Nämnden överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen och yrkade att dess beslut om förbud skulle fastställas. Likaså överklagade ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Patrik Smith och Birgitta Uhrström liksom Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägareförening och Anna Skarborg och yrkade i första hand återförvisning till länsstyrelsen för en fullständig prövning med beaktande av det yttrande som de givit in till länsstyrelsen och i andra hand att nämndens förbudsbeslut skulle fastställas.

I dom den 4 mars 2024 avslog mark- och miljödomstolen överklagandena. Mark- och miljödomstolen bedömde att materialet (entreprenadberget) som skulle behandlas inom ramen för verksamheten inte utgjorde avfall utan biprodukt enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Verksamheten var enligt domstolen därför anmälningspliktig enligt 4 kap. 6 § MPF. Vad gällde de grunder som nämnden hade anført för att förbjuda verksamheten instämde domstolen i länsstyrelsens bedömning, att skäl för att förbjuda verksamheten inte hade förelegat. Mot denna bakgrund ansåg domstolen att

länsstyrelsen hade haft fog för att återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.

Nämnden samt ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Patrik Smith och Birgitta Uhrström liksom Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägareförening och Anna Skarborg överklagade.

Mark- och miljööverdomstolen avvisade i beslut den 1 april 2025 Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägareförenings och Anna Skarborgs överklaganden. Dessutom fann Mark- och miljööverdomstolen inte skäl att för prövning av frågan om den anmälda verksamheten kräver tillstånd, med hänsyn till att de bergmassor som ska bearbetas kan anses utgöra avfall (se 15 kap. 1 § miljöbalken och 29 kap. 1 § MPF samt jfr 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF), hålla sammanträde, syn eller hålla förhör med de partssakkunniga som åberopats. Parterna bereddes tillfälle att slutföra sin talan i frågan om verksamheten kräver tillstånd.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att förbjuda den anmälda verksamheten.

ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Patrik Smith och Birgitta Uhrström (ABC Seglarskola m.fl.) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa att den anmälda verksamheten är tillståndspliktig och därmed avvisa anmälan. För det fall anmälan inte avvisas har de yrkat att nämndens beslut den 10 april 2019 att förbjuda verksamheten ska fastställas. I tredje hand har de yrkat att målet ska återförvisas till länsstyrelsen för förnyad prövning.

Skanska Industrial Solutions AB (Skanska) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har i allt väsentligt vidhållit det nämnden tidigare anfört om att verksamheten ska förbjudas redan på den grunden att platsen är olämplig och att påverkan på omgivningen blir alltför stor.

I frågan om verksamheten omfattas av tillståndsplikt har nämnden anfört sammanfattningsvis följande. Skanska har inte visat att de massor som ska hanteras uppfyller kraven på biprodukt i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, och de ska därmed ses som avfall. Även om Skanska i sin anmälan 2018 var tydlig med att bolaget inte ansåg att det skulle hantera avfall, så var anmälan vag angående vilka massor som skulle tas emot. Sedan tidpunkten för anmälan har den regionala marknaden för massor helt förändrats. Idag är tunnelbanans tunnlar färdigsprängda, byggtakten har bromsat in och flera stora stadsutvecklingsprojekt har avbrutits. Skanska har dessutom etablerat en stor krossverksamhet i Skrubba, direkt söder om Nacka. Avsättningen är därför inte längre säkerställd. Anmälan beskriver inte kontrollen av inkommande massor, utöver de som ska användas för att utjämna yta B, men det framgår att Skanska inte räknar med andra typer av utsläpp än drivmedel och sprängämnesrester. Skanska har inte utvecklat resonemanget kring hantering av sulfidberg trots att sådant är vanligt i södra Stockholmsområdet och därför sannolikt kommer att hanteras på anläggningen. I dagsläget saknas tillräckligt kunskapsunderlag för att göra välgrundade bedömningar av vilka restriktioner för användningen av sulfidförande bergmaterial som är motiverade. Enbart avfallsfrågan bör dock inte vara avgörande för om verksamheten kräver tillstånd. Den omfattande påverkan som verksamheten skulle ha på platsen och närområdet gör att tillståndsprövning är lämplig även om nämndens förbud upphävs.

ABC Seglarskola m.fl. har i allt väsentligt vidhållit vad de tidigare anfört i fråga om lokaliseringen och verksamhetens påverkan på omgivningen samt bristerna i länsstyrelsens handläggning och prövning.

I frågan om verksamheten omfattas av tillståndsplikt har de anfört sammanfattningsvis följande. Av anmälan framgår att entreprenadberg ska hämtas dels från tunnelbygget, dels från övriga byggprojekt i Nacka med omnejd. Flera av de byggprojekt som var

aktuella vid anmälan, däribland tunnelbanebygget, är dock helt eller i det närmaste färdigställda. Grundläggande kunskap om det material som ska tas emot vid anläggningen – ursprung, innehåll, kvalitet och kvantitet – saknas därför. Berget i de närområden från vilka bergmassor skulle hämtas innehåller ofta betydande mängder sulfider. Det finns en påtaglig risk att betydande mängder sådant icke-inert material kan komma in till den anmälda anläggningen, vilket har skett på andra anläggningar i närområdet. De reaktioner som sker när sulfider får kontakt med vatten och luft utgör allvarliga hot mot såväl människor som miljö.

Sulfider i nybrutet berg är mycket svåra att upptäcka okulärt. Ansvar för att kontrollera innehållet i berg- och rivningsmassor ligger typiskt sett på entreprenören där massorna uppkommer, som regelmässigt saknar den geologiska kunskap som krävs. För att förhindra att sulfidhaltigt material kommer in till Skanskas stenkrossanläggning krävs fysisk kontroll och kemisk analys av varje lastbilslast. Skanska saknar möjlighet att genomföra sådana kontroller. Verksamheten skulle riskera att medföra allvarliga negativa följder för miljön och människors hälsa.

Marknaden är inte intresserad av entreprenadberg innehållande sulfider. Det saknas därför avsättning för i vart fall delar av det bergmaterial som skulle komma in på anläggningen och Skanska har ett kvittblivningsintresse i förhållande till detta material. Sulfidberg behandlas i regel som ett avfall och inte en biprodukt. Det sulfidförande berget skulle antingen behöva deponeras eller genomgå en komplicerad anrikningsprocess för att kunna avskilja sulfiderna. Skanska har sammanfattningsvis inte visat att rekvisiten i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken är uppfyllda och verksamheten är därför tillståndspliktig enligt 29 kap. MPF. Prövning ska ske även mot andra bestämmelser i 29 kap. MPF, och ska innefatta prövning av huruvida massorna är inerta eller farliga, om de kan återvinnas och i vilken utsträckning de riskerar att förorena mark, vattenområden och grundvatten.

ABC Seglarskola m.fl. har därutöver anfört följande. Av skälen till Mark- och miljööverdomstolens beslut den 1 april 2025 framgår att domstolen inte har för avsikt att pröva annat än frågan om den anmälda verksamheten kräver tillstånd eller inte. För en

sådan prövning menar domstolen att det saknas anledning att hålla vare sig syn, sammanträde eller förhör med åberopade sakkunniga. Inte heller anser domstolen att det för avgörande av denna fråga krävs att hänsyn tas till underlag som ingivits efter nämndens prövning, vilket de starkt ifrågasätter. Det är inte möjligt att uppfylla vare sig rättens utredningsansvar eller kraven på myndigheters saklighet och objektivitet, utan att hänsyn tas till de delar av den omfattande bevisning som ingivits i målet och som har bäring på huruvida bergmassorna utgör avfall eller inte. De utgår från att domstolen, i sin prövning av om verksamheten kräver tillstånd eller inte, beaktar all den bevisning som tillförts målet med relevans för tillståndsfrågan, liksom avgör frågan med beaktande av samtliga bestämmelser i 29 kap. MPF.

Till stöd för sin talan har ABC Seglarskola m.fl. gett in ett omfattande skriftligt underlag, varav merparten är nytt i Mark- och miljööverdomstolen. Underlaget tar sikte både på verksamhetens omgivningspåverkan och på frågan om tillståndsplikt med hänsyn till materialets sammansättning.

Skanska har anfört sammanfattningsvis följande. Med tanke på instansordningsprincipen saknas underlag för Mark- och miljööverdomstolen att pröva om den anmälda verksamheten, utifrån dess förväntade miljöeffekter, är lämplig på den aktuella platsen. Platsen är bl.a. inte prövad utifrån de förutsättningar som länsstyrelsen respektive mark- och miljödomstolen har fastslagit i sina respektive avgöranden. Skanska vidhåller därmed att ärendet och prövningen av den ansökta platsens lämplighet ska återförvisas till nämnden för prövning i sak och med beaktande av Mark- och miljööverdomstolens domslut i detta mål samt vad mark- och miljödomstolen kommit fram till i den överklagade domen. Mot denna bakgrund har Skanska endast översiktligt och i särskilt utvalda delar bemött det nya processmaterial som tillförts målet i Mark- och miljööverdomstolen. Skanskas uppfattning i denna del är dock att bolaget har visat att de förväntade miljöeffekterna från verksamheten kan hållas på en låg, acceptabel nivå som inte leder till olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I frågan om tillståndsplikt har Skanska anfört följande. Entreprenadberg ska som utgångspunkt betraktas som produkt eller i vart fall biprodukt, och endast i undantagsfall klassificeras som avfall.

Skanska har, i egenskap av mottagare av entreprenadberg, inte något så kallat kvitt-blivningsintresse. Skanska förvärvar entreprenadberget mot betalning från den eller de verksamhetsutövare som ger upphov till (producerar) entreprenadberget för att därefter genom bearbetning förädla berget till olika bergmaterialprodukter för vidare försäljning på marknaden för bergmaterial. Syftet med Skanskas verksamhet är inte att deponera eller på annat sätt bortskaffa ett avfall.

Tillgången till nationell produktion av bergmaterial som råvara för exempelvis ballast, industrimaterial och natursten är helt central för att bl.a. nya bostads- och infrastrukturbyggen ska kunna genomföras. I Stockholmsregionen råder underskott på den här typen av massor. Avsättningen är därmed säkerställd.

Entreprenadberg kan användas direkt utan någon annan bearbetning är normal industriell praxis. Det finns ingen annan teoretiskt, praktisk eller kommersiellt gångbar bearbetning av entreprenadberg än den typ av bearbetning som är aktuell i detta mål. Att påstå att det behövs ett anrikningsverk för att tillgodogöra sig entreprenadberg i Stockholmsregionen är varken relevant eller seriöst.

Enligt EU-domstolens praxis definieras bygg- och anläggningsprojekt numera som produktionsprocesser. Entreprenadbergets integration i produktionsprocessen är fullständig, eftersom det inte är möjligt att bygga en väg eller driva en tunnel i eller genom berg utan att det uppkommer entreprenadberg.

Användningen av entreprenadberg är laglig och säker. Skanska har väl inarbetade rutiner och kontrollfunktioner för att säkerställa att det entreprenadberg som tas emot har en miljöprestanda som motsvarar Skanskas förväntningar. Inledningsvis ställer Skanska krav på producenten av entreprenadberget att redovisa utredningar, provtagningar, analysresultat eller annan information som styrker materialets lämplighet för fortsatt förädling. Vidare har Skanska rutiner dels för mottagning av entreprenadberg, dels för provtagningen av inkommande berg. Dessa rutiner innefattar, men är inte begränsade till, projektvisa utvärderingar, okulära kontroller och stickprovskontroller samt laboratorietester. Genom Skanskas rutiner, kontroller och arbetsmetoder är det säkerställt att det entreprenadberg som tas emot vid anläggningen håller en god kvalitet

samt att entreprenadberget inte kommer att användas eller hanteras på ett sådant sätt att det leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön. Vad motparterna anfört om att vissa andra verksamhetsutövare haft svårt att finna avsättning för sulfidbemängt entreprenadberg som uppstått i deras verksamhet visar att bergmaterialbranschens rutiner och kontroller i detta avseende är väl fungerande. Detta eftersom entreprenadberg med bristande miljö kvalitet redan idag sorteras ut och avskiljs från annat entreprenadberg innan resterande berg som är lämpligt för fortsatt cirkulering transporteras till en annan mottagare, t.ex. Skanska.

Storskaliga laktester som utförts på entreprenadberg från två olika projekt kopplade till utbyggnaden av tunnelbanan, dvs. den typ av entreprenadberg som uppkommer i Stockholmsregionen i samband med produktionen av olika samhällsbyggnadsprojekt, visar att normal hantering av bearbetat entreprenadberg inte medför risk för utlakning eller oacceptabla negativa effekter på människors hälsa och miljön. Resultaten stöds av mätningar som Skanska har genomfört vid egna anläggningar som tar emot och bearbetar entreprenadberg.

Det har gått över sju år sedan Skanska gjorde sin anmälan. Det entreprenadberg som var aktuellt att ta emot och bearbeta då är inte samma bergmassor som är aktuella idag och i framtiden. Vid avsaknad av faktisk vetskap om i vilken produktionsprocess det entreprenadberg som kommer att hanteras i en framtida verksamhet har uppkommit, måste utgångspunkten vara att entreprenadberget utgör en produkt eller i vart fall en biprodukt. Detta eftersom användningen av entreprenadberg i regel inte medför någon risk för oacceptabla negativa effekter på människors hälsa eller miljön, även om det inte kan uteslutas att visst entreprenadberg skulle kunna utgöra en risk i det enskilda fallet. Ett motsatt synsätt hindrar en samhällsviktig och effektiv cirkulering av entreprenadberg, och kan även förväntas medföra en ökad miljöpåverkan, när anläggningar för recirkulation av denna typ av material måste förläggas på större avstånd från den plats där materialet ska användas, med längre transportsträckor som följd. Om det i driften av en prövad verksamhet som hanterar entreprenadberg i oväntade fall skulle visa sig att det berg som faktiskt hanteras inte uppfyller rekvisitet i 15 kap. 1 § andra stycket 4 miljöbalken, är det något som får hanteras inom ramen för tillsynen.

Eftersom entreprenadberg ska ses som produkt eller i vart fall biprodukt föreligger ingen tillståndsplikt utan anmälningsplikt med verksamhetskod 10.50, enligt 1 kap. 10 § och 4 kap. 6 § MPF.

För det fall materialet skulle ses som avfall är det redan rättskraftigt prövat att den aktuella verksamheten – mekanisk bearbetning av bergmassor utan mängdbegränsning för bygg- och anläggningsändamål – omfattas av undantaget från tillståndsplikt i 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF enligt mark- och miljödomstolens dom den 15 mars 2021 i mål nr M 528-20, som fått laga kraft. Under förutsättning att det är fråga om en verksamhet som hanterar avfallsklassade bergmassor är undantaget från tillståndsplikten i 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF därför alltid tillämpligt. Det ska även noteras att svavel inte utgör en bedömningsgrund för när avfall anses vara farligt avfall.

Skanska har till stöd för sin talan bl.a. hänvisat till rapporter, vägledningar och andra publikationer från Naturvårdsverket, Sveriges Geologiska Undersökning, Förvaltning för utbyggd tunnelbana (FUT), Stockholms stad och Avfall Sverige.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgångspunkter för prövningen

Som Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i beslutet den 1 april 2025 har omfattande underlag tillförts målet. Länsstyrelsen har endast prövat om nämnden hade fog för sitt beslut att förbjuda verksamheten med utgångspunkt i det underlag som fanns tillgängligt för nämnden vid tidpunkten för nämndens beslut. Vidare avgjorde mark- och miljödomstolen målet utan att Skanska fick yttra sig över det material som tillförts målet efter länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolen avslog överklagandena, med följd att länsstyrelsens återförvisningsbeslut skulle stå fast. Även i Mark- och miljööverdomstolen har material getts in. Det är inte förenligt med instansordningsprincipen att Mark- och miljööverdomstolen som första och enda instans prövar målet med utgångspunkt i det omfattande underlag som har tillförts målet efter nämndens beslut. Parterna har slutfört sin talan i frågan om verksamheten kräver tillstånd. Mark-

och miljööverdomstolen prövar därför nu om nämndens beslut, med utgångspunkt i den utredning som fanns vid tidpunkten för nämndens beslut, ska stå fast antingen eftersom det fanns fog för att förbjuda verksamheten eller om verksamheten kräver tillstånd enligt 15 kap. 1 § miljöbalken och 29 kap. 40 § MPF.

Utgör massorna avfall eller biprodukt enligt 15 kap. 1 § miljöbalken?

Begreppet avfall definieras i 15 kap. 1 § första stycket miljöbalken som varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. För att något ska ses som avfall ska det alltså hos innehavaren finnas ett s.k. kvittblivningsintresse. Bestämmelsen genomför artikel 3.1 i direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet). Av EU-domstolens fasta praxis framgår att uttrycket ”göra sig av med” och därmed begreppet avfall i den mening som avses i avfallsdirektivet inte kan tolkas restriktivt. Begreppet avfall ska tolkas med hänsyn till samtliga omständigheter. Bland annat utesluter avfallsbegreppet inte ämnen eller föremål som kan återanvändas på ett ekonomiskt lönsamt sätt. En vara eller ett föremål som har uppkommit i en produktionsprocess, där det huvudsakliga syftet varit att tillverka det ämnet eller föremålet, utgör en produkt och inte ett avfall. Om varan eller föremålet uppstått som ett resultat av en produktionsprocess där det huvudsakliga syftet varit att producera något annat, är det som utgångspunkt fråga om en restprodukt, som fortfarande utgör ett avfall. (Se EU-domstolens dom i mål C-238/21 Porr Bau, EU:C:2022:885, punkterna 34–39 med där angivna hänvisningar.)

Av 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, som genomför artikel 5.1 i avfallsdirektivet, följer att en restprodukt i vissa situationer kan utgöra en biprodukt som innehavaren inte vill ”göra sig av med” i den mening som avses i första stycket utan som innehavaren har för avsikt att senare använda eller saluföra – i förekommande fall för att fylla behov hos andra näringsidkare än den som har producerat den. Ett ämne eller föremål som utgör en biprodukt kan inte samtidigt utgöra ett avfall. Med hänsyn till att avfallsbegreppet ska ges en vid tolkning förutsätts att återanvändning inte bara kan utan verkligen kommer att ske, och det utan att det krävs något återvinningsförfarande. (Se EU-domstolens dom i mål C-238/21 Porr Bau, EU:C:2022:885, punkterna 40 och 41.)

I 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken anges de fyra kriterier som enligt artikel 5.1 i avfallsdirektivet alla måste vara uppfyllda för att något ska klassas som en biprodukt. För det första ska det vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas. För det andra ska ämnet eller föremålet kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis. För det tredje ska ämnet eller föremålet ha producerats som en integrerad del i en produktionsprocess. För det fjärde ska den fortsatta användningen inte strida mot lag- eller annan författning, 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.

EU-domstolen har i mål C-238/21 Porr Bau konstaterat att uppgrävda massor är resultatet av en av de första etapper som normalt genomförs inom ramen för en byggverksamhet, såsom en ekonomisk verksamhet, och som medför bearbetning av marken. Sådana massor kan därför anses ha producerats som en integrerad del av en produktionsprocess. (Se domen punkten 55.)

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det här är fråga om en restprodukt. Frågan är därmed om denna restprodukt uppfyller kraven för att utgöra en biprodukt, och därmed inte utgör avfall.

Som framgår av EU-domstolens praxis kan massor som grävs upp eller på annat sätt tillkommer i samband med ett infrastrukturprojekt i och för sig anses utgöra en biprodukt. Bedömningen av vad syftet är med massorna och därmed om de kan anses utgöra en biprodukt måste som utgångspunkt göras i samband med att massorna tillkommer och således hos den aktör som utför åtgärden. Skanska ska i detta fall ta emot massorna för viss bearbetning. Vad Skanska har för avsikt med massorna är därmed inte avgörande för om de ska anses vara avfall eller en biprodukt.

Det är Skanska som ska visa att förutsättningarna föreligger för att massorna ska kunna bedömas utgöra en biprodukt. Förutsättningarna i detta mål skiljer sig i flera väsentliga avseenden från de som var aktuella i målet vid den nationella domstolen som föranledde begäran om förhandsavgörande i EU-domstolens mål C-238/21 Porr Bau. Där var det fråga om kvalitetskontrollerade jordmassor där det redan innan massorna grävdes upp fanns en uttrycklig begäran från lokala jordbrukare att få sådant material levererat i syfte att använda för att återställa mark och förbättra produktionsarealerna. Innan massorna grävdes upp fanns det även ett bindande åtagande mellan jordbrukarna och det företag som grävde upp massorna.

Skanska har inte uppgett några närmare detaljer om varifrån massorna kommer annat än att de till stor del kommer att hämtas från olika infrastrukturprojekt i Stockholmsregionen. Någon uppgift om vad syftet är med massorna hos den aktör som producerar dem har således inte lämnats. Det är producentens kvittblivningsintresse, inte Skanskas, som är relevant för bedömningen. För att kunna avgöra om massorna uppfyller relevanta produkt-, miljö- och hälsoskyddskrav för den specifika användningen måste man på förhand, och med tillräcklig grad av säkerhet, veta var massorna kommer ifrån. Det är tydligt att osäkerheten kring bl.a. massornas beskaffenhet blir större när det inte är den aktör som producerar massorna som ska bearbeta dem. Även frågan om massorna kan användas direkt utan annan bearbetning än sådan som är normal i industriell praxis blir mer svårbedömd när det är olika aktörer, på olika platser, som producerar respektive bearbetar massorna. Underlaget i målet är, vid en samlad bedömning, inte tillräckligt för att anse det klarlagt att massorna uppfyller villkoren för att utgöra en biprodukt enligt 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer således, till skillnad från mark- och miljödomstolen, att materialet som ska hanteras i verksamheten utgör avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Huruvida verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig ska därmed bedömas utifrån att det är avfall som ska hanteras. Verksamheten omfattas därmed som utgångspunkt av tillståndsplikt enligt 29 kap. 40 § första stycket MPF.

Är masshanteringen undantagen från tillståndsplikt enligt 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF?

Mark- och miljööverdomstolen anser att undantaget från tillståndsplikt enligt bestämmelsen i 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF, mot bakgrund av dess ordalydelse, inte kan tolkas på annat sätt än att det är tillämpligt även när bearbetning sker på annan plats än den där avfallet uppstod. Den tolkningen kan inte anses komma inte i konflikt med den bakomliggande unionsrättsliga lagstiftningen. Mark- och miljööverdomstolen gör således samma bedömning i denna fråga som mark- och miljödomstolen gjorde vid sin tidigare prövning i detta ärende. Mark- och miljööverdomstolen understryker att för tillämpningen av undantaget förutsätts att det är fråga om sådan bearbetning som anges i bestämmelsen och att hanteringen avser icke-farligt avfall. Under dessa båda förutsättningar är den anmälda verksamheten alltså undantagen från tillståndsplikt.

Tillståndsplikt på annan grund?

ABC Seglarskola m.fl. har anfört att det inte är tillräckligt att konstatera att verksamheten är undantagen från tillståndsplikt enligt 29 kap. 40 § MPF och påkallat att Mark- och miljööverdomstolen ska ta ställning till om tillståndsplikt gäller enligt någon annan bestämmelse i 29 kap. MPF.

Varken nämnden, länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen har tagit ställning till om den anmälda verksamheten omfattas av tillståndsplikt på annan grund än enligt 29 kap. 40 § MPF. Med hänsyn till instansordningsprincipen ska inte Mark- och miljööverdomstolen som första och enda instans pröva detta.

Hade nämnden fog för sitt beslut att förbjuda verksamheten?

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning, på de av länsstyrelsen anförda skälen, att nämnden på det underlag som förelåg vid tidpunkten för nämndens beslut, inte hade fog för att förbjuda verksamheten. Det var därför rätt av länsstyrelsen att upphäva nämndens beslut och återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.

Det underlag som har tillkommit i ärendet ska prövas samlat och efter det att Skanska har yttrat sig över det. Som redan nämnts ska den prövningen inte ske i Mark- och miljööverdomstolen som första och enda instans utan hos nämnden. Då omfattande underlag tillförts ärendet och förutsättningarna för den anmälda verksamheten kan ha ändrats har nämnden återigen att bedöma vad den anmälda verksamheten bör föranleda för åtgärd (se 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Det innebär att nämnden utifrån en förnyad bedömning kan besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken.

Sammanfattande slutsats

Mark- och miljööverdomstolen bedömer, till skillnad från mark- och miljödomstolen, att det material som ska behandlas inom verksamheten utgör avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den anmälda verksamheten omfattas av undantaget från tillståndsplikt enligt 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF. Nämnden hade, på det underlag som förelåg vid tidpunkten för nämndens beslut, inte fog för att förbjuda verksamheten, varför det var rätt av länsstyrelsen att upphäva beslutet. Prövningen av det underlag som har tillförts ärendet efter nämndens beslut ska ske samlat, i första instans, och länsstyrelsens beslut om återförvisning till nämnden ska därför inte ändras. Mark- och miljööverdomstolen tar i denna dom inte ställning till om verksamheten omfattas av tillståndsplikt på annan grund än enligt 29 kap. 40 § MPF. Även den prövningen ankommer således på nämnden efter återförvisningen.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Karin Wistrand, tekniska rådet Yvonne Eklund och hovrättsråden Kristina Dreijer, referent, samt Elisabeth Hartley.
Föredragande har varit Karin Wallin.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2024-03-04
meddelad i
Nacka

Mål nr M 4845-23

PARTER

Klagande

1. ABC Seglarskola AB
Saltsjöbadsvägen 77-79
133 35 Saltsjö-Duvnäs

2. Pontus Lesse
Strandpromenaden 4
131 50 Saltsjö-Duvnäs

3. Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening,

4. Anna Skarborg
Villa Morningside
Morgonvägen 3
131 50 Saltsjö-Duvnäs

5. Patrik Smith
Strandpromenaden 2
131 50 Saltsjö-Duvnäs

6. Birgitta Uhrström
Östervik 2
133 49 Saltsjöbaden

Ombud för 1–6: Advokaterna Göran Antonsson och Johan Öberg
Antonsson Öberg Advokater HB
Box 815
101 36 Stockholm

Klagande och motpart

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
131 81 Nacka

Motpart

Skanska Industrial Solutions AB
Kämpevägen 32
553 02 Jönköping

Dok.Id 852336

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 69 131 07 Nacka	Sicklastråket 1	08-561 656 40 E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se		måndag – fredag 08:00–16:30

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 13 juni 2023 i ärende nr 505-65017-2021, se bilaga 1

SAKEN

Kross och upplag av bergmassor inom fastigheten Erstavik 25:1, Gungviken i Nacka kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (*nämnden*) beslutade den 10 april 2019 att förbjuda Skanska Industrial Solutions AB (*bolaget*) att bedriva den anmälda krossverksamheten inom fastigheten Erstavik 25:1 i Nacka kommun.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (*länsstyrelsen*) som den 18 december 2019 beslutade att avslå överklagandet.

Bolaget överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som i dom den 15 mars 2021, mål nr M 528-20, upphävde länsstyrelsens beslut och återförvisade målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som beviljade prövningstillstånd avseende bolagets överklagande, varefter domstolen den 16 september 2021 i mål M 4072-21 beslutade att avvisa bolagets överklagande samt avslå begäran om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen.

Bolaget överklagade Mark- och miljööverdomstolens beslut till Högsta domstolen som den 7 februari 2022 i mål nr Ö 6571-21 beslutade att avslå resningsansökan och klagan över domvilla.

Efter mark- och miljödomstolens återförvisning upphävde länsstyrelsen i beslut den 13 juni 2023 nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. Nämnden, ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Anna Skarborg, Patrik Smith, Birgitta Uhrström och Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening har nu överklagat länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen, med upphävande av länsstyrelsens beslut, fastställer nämndens ursprungliga beslut att förbjuda bolaget att bedriva den anmälda krossverksamheten inom fastigheten Erstavik 25:1 i Nacka kommun.

Nämnden har till stöd för sitt yrkande anfört i huvudsak följande.

Den valda platsen för verksamheten är inte lämplig då den inte uppfyller kraven enligt 2 kap. 6 § miljöbalken att ändamålet med verksamheten ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Läget skulle innebära att verksamheten blir väl synlig från Saltsjöbadsleden samt från farleden i Skurusundet med bostadsområdena Tollare och Saltsjö-Duvnäs på andra sidan vattenområdet. Genom avverkning och sprängning av berget, upplag av massor både för bullerskydd och andra upplag, en sannolikt synlig kross samt uppställda containrar och fordon skulle den samlade påverkan på landskapsbilden bli oacceptabelt stor. Den plansprängning och utfyllnad som en etablering av krossen skulle innebära medför att området får en helt annan karaktär än idag, och att natur- och kulturvärden samt landskapsbilden blir permanent påverkade och inte går att återställa.

Nacka kommun har aldrig planerat för att platsen ska vara aktuell för tung och störande industri. Platsen ligger på en höjd och gränsar till ett välbesökt natur- och rekreationsområde. Verksamheten är i strid med Område A enligt översiktsplanen, då området där 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.

Den initiala trafiklösningen är inte acceptabel då den motverkar de investeringar som kommunen nu gör för att skapa trygga och säkra stadsgator i Fisksätra. Inte heller den permanenta trafiklösningen är acceptabel. En stor mängd tung trafik i entrén till Fisksätra skapar inte den attraktiva stadsmiljö som Nacka arbetar för att åstadkomma. Tung trafik i den här omfattningen går inte ihop med en attraktiv stadsmiljö i Fisksätra.

Verksamheten kommer innebära en försämrad ljudmiljö på ett sätt som inte rimligen kan förväntas i dessa områden, särskilt som etablering av bullrande och störande verksamhet inte ingår i kommunens egen planering. Utredningsmaterialet tyder visserligen på att riktvärdena för buller kan klaras om de angivna skyddsåtgärderna kommer till stånd och högre buller tillåts nära krossen. Viss hänsyn kan också tas till att buller från trafik redan finns till följd av trafiken på Saltsjöbadsvägen och längs med Saltsjöbanan. Det intermittenta ljudet från en stenkross, både när det gäller själva krossverksamheten samt transporter och tippning skiljer sig dock från trafikbuller på ett avgörande sätt. Nämnden anser att bullersituationen utgör en betydande olägenhet för hälsan, eftersom det handlar om buller av impulskaraktär, platsen ligger på en höjd nära vattenområde och det närliggande rekreationsområdet, trots närhet till vägen, i övrigt är relativt tyst.

Bolaget har i sin ansökan inte redovisat någon naturvärdesinventering för området. Området ligger dock i direkt anslutning till två utpekade nyckelbiotopsområden. Både buller och den permanenta förändringen av naturen kommer att ha en negativ inverkan på livsförutsättningarna i nyckelbiotoperna, växt- och djurlivet kommer att ha svårt att anpassa sig och därmed riskeras ytterligare skada på naturmiljön.

Skurusundet/Lännerstasundet är tydligt påverkat av kemikalier, näring och metaller från Stockholms inre vatten. En försämring av redan förorenat vatten kan inte riskeras. Med anledning av klimatförändringarna och det förväntade antalet ökade extrema väderhändelser behöver tillräckligt stora ytor för att hantera och fördröja stora skyfallsmängder säkerställas.

ABC Seglarskola AB, Pontus Lesse, Anna Skarborg, Patrik Smith, Birgitta Uhrström och Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening (klagandena) har yrkat, i första hand, att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och återförvisar målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning, samt, i andra hand, att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut fastställer kommunens beslut.

De har till stöd härför anført i huvudsak följande.

Nya omständigheter

Länsstyrelsen har inte kommunicerat de omständigheter som klagandena anført hos länsstyrelsen avseende ändrade förhållanden och förutsättningar för den anmälda verksamheten, trots att de har betydelse för prövningen. Länsstyrelsen har mot bakgrund av ovanstående brutit i sin kommuniserings- och utredningsskyldighet, varför målet bör återförvisas till länsstyrelsen för prövning av dessa omständigheter.

De nya omständigheter som nämns ovan är väsentliga förändringar i sakförhållandena, avseende bland annat den mängd bergmaterial från tunnelbaneutbyggnaden som behöver omhändertas för bearbetning, uppkomsten av andra anläggningar för bearbetning samt transportmöjligheterna på Saltsjöbadsleden. Förändringarna påverkar behovet av den anmälda verksamheten. Länsstyrelsen borde inte i sin prövning enbart prövat om nämnden haft fog för att förbjuda den anmälda verksamheten i enlighet med de skäl som nämnden angav i sitt beslut, utan även prövat de nya omständigheterna. Mark- och miljödomstolen bör nu inte pröva dessa omständigheter som första instans, varför målet bör återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Prövning av tillståndsplikt på grunder utöver 29 kap. 40 § miljöprövningsförordningen

Länsstyrelsen har inte prövat om verksamheten är tillståndspliktig enligt någon annan grund i miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, än 29 kap. 40 §, trots att länsstyrelsen själva i sitt tidigare beslut angett att så kunde vara fallet, samt att mark- och miljödomstolen uttryckligen återförvisade målet till länsstyrelsen för en sådan prövning. Länsstyrelsen har i vart fall inte motiverat vilka omständigheter som varit avgörande för detta ställningstagande. Verksamheten är tillståndspliktig B-verksamhet enligt antingen 29 kap. 34, 42, eller 48 §§ MPF.

Lokaliseringsprövning

Länsstyrelsen har inte gjort någon självständig lokaliseringsprövning. Beviskravet för lämplig lokalisering enligt 2 kap. 6 § miljöbalken beror inte på om verksamheten är anmälnings- eller tillståndspliktig. Eftersom länsstyrelsen inte har prövat om lokaliseringen är den bäst lämpade bör målet återförvisas till länsstyrelsen även på denna grund.

Behov av verksamheten

Syftet med verksamheten är att ta hand om krossat berg från tunnelbanebygget till Nacka. Utbyggnaden började 2020. Enligt regionen beräknas tunnlar vara klara 2024, och stora delar är redan färdigsprängda. Bolaget vill placera stenkrossen nära tunnelbanebygget för att reducera CO₂-avtryck. Det är svårt att se hur verksamheten skulle kunna komma i gång i närtid. Verksamheten kommer därför knappast kunna nyttjas till att hantera bergmassor från tunnelbaneutgrävningarna. Vad gäller den södra delen av utbyggnaden ligger den närmare bolagets anläggning i Skrubba, varför behov av nu aktuell anläggning inte borde föreligga.

Överträdelse av översiktsplanen

Översiktsplanen benämner verksamhetsområde A som ”natur och större rekreatiomsområden”. Även om miljöfarliga verksamheter ofta är tidsbegränsade förlöper de ofta efter att tiden löpt ut, antingen i oförändrad form eller som följdverksamhet. Verksamheten kommer därför sannolikt medföra störningar även efter tioårsperioden. En översiktsplan är till för att skapa ett långsiktigt ramverk för ett visst geografiskt område, varför länsstyrelsens påstående om att den inte ska tillmätas betydelse på grund av att verksamheten är tidsbegränsad inte ska tillmätas någon betydelse.

Buller

Bullerutredningen tar inte hänsyn till det sammanvägda bullret från samtliga källor i området. Eftersom enbart bullret från verksamheten skulle ligga på gränsen för att överskrida riktvärdena är bristen betydlig. Placeringen medför också att bullret kommer spridas över mycket stora områden och nå många människor. Bolaget har

dessutom inte redovisat vilken utrustning man utgått från i bullerutredningen. Dessutom saknas vissa nybyggda bostäder i bullerutredningen.

Utsläpp till vatten

Verksamheten riskerar en betydande negativ påverkan på vattenkvaliteten i grundvatten och i Skurusundet. Klagandena har i tidigare ingivna yttranden visat på att kväveutsläpp från stenkrossverksamhet ligger på mellan 0,3 och 2,7 g/ton bergmassa. Bolaget har valt att presentera utsläpp enligt den lägsta nivån, 0,3 g/ton, utan någon utförlig redovisning eller motivering. Detta strider mot försiktighetsprincipen. Redan denna nivå skulle dock äventyra vattenförekomstens statusklassning. Det saknas vidare tillstånd för sedimentationsdammen och anmälan för översilningsområde, vilka utgör vattenverksamhet.

Innehållet i massorna

I Naturvårdsverkets skrivelse ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål” har framförts att osäkerheten kring vad massor innehåller är stor. Så länge massorna uteslutande utgörs av sprängsten från tunnelbanebygget är risken mindre att andra än inerta massor tillförs stenkrossen. Eftersom arbetet med tunnelbanebygget snart är klart finns anledning att utgå från att massorna som tillförs stenkrossen även skulle kunna komma från andra entreprenader. Risken är då påtaglig att immissionerna från verksamheten kan bli betydligt större än vad bolaget påstått.

Damning

Bolaget kommer enligt länsstyrelsen behöva arbeta aktivt med dammbekämpning på grund av lokaliseringen. Det är oklart hur vattenbegjutning ska gå till under den kalla årstiden. Omgivningspåverkan är därför alltjämt oklar.

Naturmiljö

Bolaget kommer sätta upp belysning i området, vilket påverkar det mörker som är viktigt för fladdermöss. Verksamheten innebär även ingrepp i värdefulla natur-

områden, och anläggs över ett biotopskyddsområde samt strider mot riksintresset i miljöbalkens 4 kapitel.

Transportfrågan är inte löst

Enligt praxis ska transportfrågan beaktas vid prövningen. Transportfrågan är inte löst i aktuellt mål. En ny utfart till en allmän väg får enligt Trafikverket inte försämra framkomligheten på den allmänna vägen. Det är endast vid undantagsfall som tillstånd kan ges för nya utfarter till Europavägar, riksvägar och större länsvägar. Bolagets redovisade transportlösning innefattar på- och avfartsramper till och från Saltsjöbadsleden, som utgör en kommunal motorväg, men till sin storlek, funktion och historia är att jämföras med en länsväg. Samtal ska även föras med förskolan Krabban. Det är oklart hur realiserbar bolagets transportlösning egentligen är.

De hänför sig även till vad de i övrigt anfört tidigare i målet, och har till stöd för sin talan bland annat inkommit med Naturvårdsverkets skrivelse ”Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål” (2022), utdrag ur ÅF Ljud & Vibrationers rapport om Best Available Technique. Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening har även inkommit med Calluna AB:s rapport från inventering av fladdermöss vid Saltsjöbaden, 2020.

DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter och prövningsramen

För tillämpliga bestämmelser utöver vad som följer nedan, se länsstyrelsens beslut, bilaga 1.

Vad gäller ett ämne som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet ska det 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 följder för miljön eller människors hälsa.

Nämnden angav inte i sitt beslut den 10 april 2019 vad den prövade verksamheten som, men får förutsättas ha prövat den som en anmälningspliktig verksamhet med anledning av att den förbjöd verksamheten i stället för att avvisa bolagets anmälan. Länsstyrelsen bedömde därefter verksamheten som tillståndspliktig för att den medförde avfall, B 90.100, men instämde i nämndens bedömning att verksamheten, oaktat verksamhetskod, var olämplig. Mark- och miljödomstolen instämde i M 528-20 i länsstyrelsens bedömning att entreprenadmassorna utgjorde avfall, men bedömde att undantaget i 29 kap. 40 § andra stycket 1 MPF var tillämpligt, varför verksamheten ändå inte var tillståndspliktig, och således bedömdes länsstyrelsens beslut att fastställa nämndens beslut om att förbjuda verksamheten på den av länsstyrelsen angivna grunden vara felaktigt. Mark- och miljödomstolen upphävde därför länsstyrelsens beslut och återförvisade målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning av överklagandet av nämndens beslut. Länsstyrelsen har därefter förhållit sig till mark- och miljödomstolens bedömning att undantaget från tillståndsplikten i 29 kap. 40 § är tillämpligt, och, utan att ta ställning till vilken verksamhetskod som är tillämplig i och för sig, prövat nämndens grunder för att förbjuda verksamheten.

Domstolen konstaterar att den prövning man har att göra formellt sett består i huruvida det var rätt av länsstyrelsen att återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. För att avgöra detta behöver domstolen dels pröva huruvida länsstyrelsen gjorde rätt som prövade verksamheten såsom anmälningspliktig i stället för tillståndspliktig, dels pröva om länsstyrelsen gjort korrekta bedömningar när den har funnit att de grunder som nämnden anfört för att förbjuda verksamheten inte utgjort skäl för detta.

Domstolens bedömning

Är verksamheten tillstånds- eller anmälningspliktig?

En avgörande fråga för domstolen är alltså att ta ställning till huruvida verksamheten är anmälningspliktig eller tillståndspliktig. Om verksamheten kräver tillstånd är det inte möjligt att pröva bolagets anmälan.

Klagandena har ifrågasatt att länsstyrelsen inte gjort en självständig prövning av verksamhetens eventuella tillståndsplikt utifrån 29 kap. 34, 42, eller 48 §§ MPF. Enligt 29 kap. 34 § MPF gäller tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.131 för att återvinna icke-farligt avfall för anläggningsändamål på ett sätt som kan förorena mark, vattenområde eller grundvatten, om föroreningsrisken inte endast är ringa. Enligt 29 kap. 42 § MPF gäller tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 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. Enligt 29 kap. 48 § MPF gäller 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 1) mer än 30 000 ton och avfallet ska användas för byggnads- eller anläggningsändamål, eller 2) mer än 10 000 ton annat icke-farligt avfall i andra fall.

Bolagets anmälan omfattar möjlighet att ta emot, lagra och krossa bergmaterial. För att bereda marken för den förestående verksamheten krävs även mindre plansprängningar samt viss utfyllnad med schaktmassor. Bolaget har uppgett att de inte räknar entreprenadberget under verksamhetskoderna för avfall, utan att detta ska omfattas av verksamhetskod 10.50.

I frågan om materialet utgör avfall gör domstolen följande bedömningar. Av 15 kap. 1 § miljöbalken följer att, för att ett ämne ska anses utgöra *avfall*, ska innehavaren göra sig av med, avse göra sig av med, eller vara skyldig att göra sig av med det. Det ska alltså finans ett kvittblivningssyfte. Av paragrafens andra stycke följer att ett ämne eller föremål som uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte

är att producera ämnet eller föremålet ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om

1. det är säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta 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 följder för miljön eller människors hälsa.

Av utredningen framgår att entreprenadberget som omfattas av bolagets ansökan kommer härröra från byggnationer i Nacka med omnejd, inklusive byggandet av tunnelbanans blå linje till Nacka. Utöver vad gäller tunnelbanebyggandet framgår det däremot inte närmare i vilka verksamheter entreprenadberget uppkommer. Mark- och miljödomstolen konstaterar i sammanhanget att bolaget har ett sådant kvittblivningsintresse som avses i första stycket och att utgångspunkten därmed är att materialet utgör avfall.

Det har varken framkommit att entreprenadberget i fråga är ett sådant material som den som tar ur berget avsiktligt valt att producera, eller att det uppkommit till följd av ett teknikval i processen. Domstolen konstaterar att huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet och entreprenadberget är därmed en s.k. restprodukt. Domstolen har därmed att bedöma om det ska kvalificeras som en biprodukt. För att en restprodukt ska kunna klassificeras som en biprodukt i stället för avfall, måste samtliga krav i de ovan angivna fyra punkterna vara uppfyllda.

Domstolen ifrågasätter inte att det kommer finnas en marknad för att föra in den mängd entreprenadberg som ansökan avser, vilket klagandena påstått. Domstolen godtar bolagets uppgifter om att det under en längre period kommer finnas ett stort behov av anläggningsmaterial i Nacka kommun, med anledning av många stora anläggningsprojekt samt en långsiktig plan för byggnation av nya bostäder i flera delar av kommunen. Bergmaterialet kommer således att användas för att fylla ett

behov hos bolaget. Domstolen bedömer att det således får anses säkerställt att entreprenadberget kommer att fortsätta användas.

Vidare bedömer domstolen att entreprenadberget genom krossning och sortering kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis.

Av tidigare EU-rättslig praxis har det inte tydligt framgått hur begreppet produktionsprocess ska tolkas. Sedan mark- och miljödomstolen prövade målet M 528-20 har dock EU-domstolen i en dom av den 17 november 2022 funnit att uppgrävda massor uppfyllde kravet på att ha producerats som en integrerad del av en produktionsprocess och i övrigt kunde man påvisa att samtliga kriterier för biprodukt uppfylldes. EU-domstolen påpekade därvid att uppgrävda massor är resultatet av en av de första etapper som normalt genomförs inom ramen för en byggverksamhet, såsom en ekonomisk verksamhet, och som medför bearbetning av marken (se dom *Porr Bau*, C- 238/21, EU:C:2022:885, p. 55).

I och med den bedömning som EU-domstolen gjort i *Porr Bau* anser domstolen att entreprenadberget också uppfyller kravet på att ha producerats som en integrerad del av en produktionsprocess.

När det slutligen gäller kravet att användningen inte får strida mot lag eller annan författning och inte leda till allmänt negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa gör mark- och miljödomstolen följande bedömning. Av utredningen framgår att bolaget åtagit sig att säkerställa att det mottagna materialet motsvarar bolagets förväntningar genom dels förebyggande kontroll innan materialet ankommer till platsen, dels genom kontroll vid ankomst. Massor som inte är jungfruliga eller som annars kan antas innehålla föroreningar kräver verifikat i form av t.ex. analysvar från provtagning. Domstolen anser att det därmed i tillräcklig utsträckning är visat att entreprenadberget inte kommer att hanteras på ett sådant sätt att det finns risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Användningen strider därmed inte mot lag eller annan författning.

Mark- och miljödomstolen bedömer därför att den aktuella användningen av entreprenadberget uppfyller samtliga kriterier i 15 kap. 1 § andra stycket miljöbalken. Materialet ska därmed anses vara en biprodukt i stället för avfall.

Mot bakgrund av det ovan anförda instämmer mark- och miljödomstolen i bolagets initiala bedömning, att verksamheten är anmälningsskyldig och omfattas av verksamhetskod 10.50, för anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter, utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, eftersom verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolv månadersperiod (se 4 kap. 6 § MPF).

Länsstyrelsens handläggning

Klagandena har yrkat att målet bör återförvisas till länsstyrelsen, med hänvisning till att myndigheten brustit i sin kommunikerings- och utredningsskyldighet, bland annat genom att inte ha beaktat nya omständigheter och inte gjort någon självständig lokaliseringsprövning.

Länsstyrelsen har uppgett att, eftersom det rör sig om en anmälningsskyldig verksamhet som inte kräver en miljökonsekvensbeskrivning, anser de att bolaget har gjort en tillräcklig utredning avseende alternativa platser. Vad gäller nya omständigheter avseende transport framgår av länsstyrelsens beslut att prövning har skett. Vad gäller mängd bergmaterial som verksamheten omfattar och det påstådda mindre behovet av verksamheten idag föreligger enligt domstolen inte skäl att pröva verksamheten utifrån andra uppgifter än vad bolaget framfört i sin anmälan. Domstolen finner sammanfattningsvis att länsstyrelsen handlagt ärendet korrekt, och det finns därmed inte skäl i denna del att återförvisa målet på de grunder klagandena anför.

Verksamhetens lämplighet

Överträdelse av översiktsplanen

Klagandena och nämnden har framfört att verksamheten strider mot översiktsplanen samt att den kommer medföra störningar i miljön efter den 10-årsperiod den ska pågå.

Fastigheten omfattas av en översiktsplan (2018) där större delen av verksamhetsområdet pekas ut som en yta för ”arbetsplats och tekniska anläggningar”. Övriga delar anges som ”Natur och större rekreationsområden” i översiktsplanen. Området utgörs idag till största del av naturmark.

En översiktsplan är ingen juridiskt bindande handling. Området pekas ut som naturmiljö i översiktsplanen. Det finns inget som hindrar att området återställs som naturmark när bolaget avvecklar sin verksamhet. Vid en samlad bedömning finner domstolen inte skäl att förbjuda verksamheten på denna grund.

Buller

Nämnden och klagandena har anfört att bullrets impulskaraktär uppe på en höjd vid vattenområde kan medföra betydande olägenhet för de närboende även om bullervärdena enligt Naturvårdsverkets riktlinjer innehålls enligt den utredning som har gjorts. Hänsyn påstås inte heller tas till de kumulativa effekterna av befintligt buller. Vidare anges bullerutredningen vara bristfällig.

Bolaget har uppgett att det under etableringen av verksamheten ska vara Naturvårdsverkets riktlinjer avseende buller från byggarbetsplatser som tillämpas, och att det är Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller som tillämpas när verksamheten är i drift. Detta är i enlighet med praxis och det finns inte skäl för att förbjuda verksamheten. Bolaget har även lämnat in en bullerutredning som är gjord enligt gängse metoder. Bullerberäkningarna är gjorda med antagandet att samtliga planerade bullerkällor är i drift samtidigt, vilket normalt inte är fallet. Det är därför troligt att den faktiska ljudnivån blir lägre än den beräknade ljudnivån under stora delar av året, framför allt på längre avstånd. Under etableringsfasen innehålls inte

de föreslagna riktvärdena utomhus på fastigheten C vid loss hållning, då de överskrider med 1 dBA. En bullerdämpad borrhög skulle sannolikt leda till att även riktvärdet utomhus vid fasad innehålls. I driftskedet bedöms riktvärdena för samtliga fastigheter vid fasad kunna innehållas alla tider på dygnet.

Bullerberäkningarna visar även att den tillkommande trafiken under de första tre första månaderna, omkring 42 tunga fordon till och från verksamhetsområdet, inte ger upphov till någon ökning av den dygnsekvivalenta eller maximala ljudnivån. Mot denna bakgrund delar domstolen länsstyrelsens bedömning att, med de bullerskyddsåtgärder som bolaget åtar sig att vidta, verksamheten bedöms kunna innehålla Naturvårdsverkets riktvärden för bygg- respektive industribuller.

Utsläpp till vatten

Klagandena och nämnden har anfört att verksamheten riskerar en betydande negativ påverkan på vattenkvaliteten i grundvatten och i recipienten Skurusundet.

Bolaget har åtagit sig att vidta skyddsåtgärder för att begränsa utsläpp av bland annat kväve, suspenderat material, oljehaltigt material och metaller, samt att genomföra kontinuerlig kontroll av utgående vatten. I bolagets förtydligande uppges bland annat att utgående vatten leds genom dike istället för dagvattenledning, för att ytterligare späda vattnet med nederbörden från omgivande områden, samt för att genomgå den kväveretention som sker naturligt i diken. Mot denna bakgrund menar bolaget att kvävehalten sannolikt kommer vara lägre än de 5 mg/l som räknats fram. Av förtydligandet framgår också att verksamheten inte kommer medföra någon statusförsämring på kvalitetsfaktorerna, varför kravet på icke-försämring av miljö-kvalitetsnormerna innehålls.

Domstolen bedömer att den anmälda vattenverksamhetens påverkan på miljö-kvalitetsnormerna i vattenförekomsten Skurusundet är försumbar och inte bidrar till en försämring av dess ekologiska eller kemiska status. Det föreligger därför inte grund för att förbjuda verksamheten med hänsyn till utsläpp till vatten.

Innehållet i massorna

Klagandena har uppgett att, eftersom arbetet med tunnelbanebygget är så långt gånget, finns det skäl att anta att massor kommer tillföras krossen även från andra arbeten. Detta kan enligt klagandena medföra osäkerhet gällande innehållet i massorna som hanteras.

Som anförts ovan framgår av utredningen att entreprenadberget som omfattas av bolagets ansökan kommer härröra från byggnationer i Nacka med omnejd, inklusive byggandet av tunnelbanans blå linje till Nacka. Bolaget har åtagit sig att säkerställa att det mottagna materialet motsvarar bolagets förväntningar genom dels förebyggande kontroll innan materialet ankommer till platsen, dels genom kontroll vid ankomst. Massor som inte är jungfruliga eller som annars kan antas innehålla föroreningar kräver verifikat i form av t.ex. analysvar från provtagning enligt gällande regelverk för detta. Domstolen finner därför att bolaget vidtar tillräckliga åtgärder för att säkerställa att innehållet i massorna inte föranleder större påverkan än vad utredningen visar.

Damning

Klagandena har ifrågasatt om åtgärderna som bolaget vidtar är tillräckliga för att närboende inte ska drabbas av betydande olägenhet genom dammpartiklar.

I anmälan anges att dammbekämpning kommer att utföras i den omfattning som behövs genom vattenbegjutning av arbetsytor, upplagshögar, krossutrustning och vägar. Nämnade skyddsåtgärder är i normalfallet tillräckliga för att reducera spridning av partiklar från krossning så att de inte medför betydande olägenhet för omgivningen. Domstolen finner inte anledning att göra någon annan bedömning i aktuellt fall. Det finns därför inte skäl att förbjuda verksamheten på denna grund.

Naturmiljö och landskapsbild

Klagandena och nämnden har uppgett att verksamheten kommer ha en alltför negativ inverkan på områdets landskapsbild och naturmiljö.

Adoxa Naturvård har på uppdrag av Saltsjö-Duvnäs fastighetsägareförening gjort en naturvärdesinventering av området. Områden med höga naturvärden, NVI-klass 1 och 2, berörs inte. Det är i och för sig olyckligt att områden med påtagligt naturvärde berörs, men området 3 och 4 berörs enbart delvis medan område 6 berörs i sin helhet. Buller från verksamheten kan medföra att duvhök inte väljer att häcka i ett berört bo, men det finns inte redovisat någon konstaterad häckning. Domstolen bedömer inte att naturvärdesinventeringen visar att området är olämpligt för den anmälda verksamheten, då den inte kommer i konflikt med artskyddslagstiftningen på så sätt att verksamheten bör förbjudas.

Vad gäller fladdermöss konstaterar domstolen att avsaknaden av bland annat linje-strukturer, öppna ytor, våtmarker och strand medför att området borde vara av begränsat värde för fladdermöss. Att en inventering saknas utgör därför inte skäl att förbjuda verksamheten.

Området omfattas inte av ett förordnande om landskapsbildskydd och är inte heller utpekad som särskilt skyddsvärt. Domstolen delar därför länsstyrelsens bedömning, att verksamhetens påverkan på landskapsbilden inte medför att den vore olämplig eller skulle medföra sådana olägenheter att den ska förbjudas med hänsyn till detta.

Transportfrågan

Klagandena och nämnden har uppgett att transportfrågan ska beaktas vid aktuell prövning, att det är oklart hur realiserbar transportlösningen är samt att den inte är acceptabel.

Bolaget har uppgett att de bara kommer transportera via Saltsjöbadsvägen under de tre inledande månaderna, för att därefter använda en ny på- och avfartsramp till Saltsjöbadsleden. De har vidare haft möte med anläggningsansvarig vid ridskolan som nyttjar Saltsjöbadsvägen, och kommer undersöka förutsättningarna att anlägga en gångstig bredvid vägen för ökad trafiksäkerhet.

Domstolen bedömer att även om lösningen inte är idealisk så bör den ej föranleda förbud av verksamheten. Detta även eftersom den, som anförts ovan, inte bedöms ge upphov till någon ökning av den dygnsekvivalenta eller maximala ljudnivån.

Vattenverksamhet

Klagandena har gjort gällande att sedimentationsdammen och översilningsområden är tillstånds- respektive anmälningspliktiga såsom vattenverksamheter.

Bolaget har inte ansökt om tillstånd eller anmält någon vattenverksamhet. Domstolen prövar därför inom ramen för detta mål inte huruvida åtgärderna utgör vattenverksamhet och således skulle kunna vara tillstånds- eller anmälningspliktiga. Om en sådan ansökan eller anmälan sker kommer detta prövas separat. Frånvaron av någon sådan anmälan eller ansökan utgör inget hinder att pröva lämpligheten av nu aktuell anmäld verksamhet.

Sammanfattning

Domstolen bedömer att materialet (entreprenadberget) som behandlas inom ramen för verksamheten utgör biprodukt, och inte avfall. Verksamheten är därför anmälningspliktig enligt 4 kap. 6 § MPF. Vad gäller de grunder som nämnden anfört för att förbjuda verksamheten instämmer domstolen i länsstyrelsens bedömning, att skäl för att förbjuda verksamheten inte har förelegat. Mot denna bakgrund har länsstyrelsen haft fog att återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. Överklagandena ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 25 mars 2024.

Jonas Manole

Christina Borg

I domstolens avgörande har rådmannen Jonas Manole, ordförande, och tekniska rådet Christina Borg deltagit. Föredragande har varit Nils Hjort.



NACKA TINGSRÄTT

INKOM: 2023-07-03

MÅLNR: M 4845-23

AKTBIL: 3

Se sändlista

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

Beslut

Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till Nacka kommun för fortsatt handläggning.

Beskrivning av ärendet

Tidigare beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun, nämnden, beslutade den 10 april 2019, § 86 M 2018-001442, att förbjuda Skanska Industrial Solutions AB att bedriva den anmälda krossverksamheten inom fastigheten Erstavik 25:1 i Nacka kommun. Nämnden anförde i huvudsak att verksamheten står i strid med översiktsplanen och att den valda platsen inte uppfyller kraven på lokalisering i miljöbalken.

Skanska Industrial Solutions AB, Skanska, överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholm som den 18 december 2019 beslutade, dnr 505-24128-2019, att avslå överklagandet. Länsstyrelsen anförde i huvudsak att verksamheten var tillståndspliktig och därför inte kunde hanteras inom ramen för ett anmälningsförfarande samt att massorna ska ses som avfall och inte klassas som biprodukt.

Mark- och miljödomstolens dom i mål nr M 528-20

Skanska överklagade Länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som i dom den 15 mars 2021, mål nr M 528-20, avvisade Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening och Anna Skarborg som motparter i målet samt upphävde Länsstyrelsens beslut och visade målet åter till Länsstyrelsen för fortsatt handläggning, varvid Länsstyrelsen har att beakta domen. Mark- och miljödomstolen fann bland annat att massorna inte kan ses utgöra en biprodukt utan är avfall och att den anmälda verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 29 kap. 40 § MPF.

Mark- och miljööverdomstolens beslut i mål nr M 4072-21

Mark- och miljödomstolens dom överklagades av Skanska, Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening, Anna Skarborg och ABC Seglarskola m.fl. Mark- och miljööverdomstolen meddelade den 16 september 2021 beslut i mål M 4072-21 om att avvisa Skanskas överklagande samt avslå begäran om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen. I övrigt gav Mark- och miljööverdomstolen inte prövningstillstånd och mark- och miljödomstolens avgörande står därför fast.

Högsta domstolens beslut i mål nr Ö 6581-21

Skanska överklagade Mark- och miljööverdomstolens beslut till Högsta domstolen som den 7 februari 2022 i mål nr Ö 6571-21 beslutade att avslå resningsansökan och klagan över domvilla.

Övrigt

Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening, Pontus Lesse, Anna Skarborg, Birgitta Uhrström, Patrik Smith och ABC Seglarskola AB har den 2 mars 2023 inkommit med ett yttrande till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen har tagit del av yttrandet och bedömer att den inte behöver kommuniceras med någon av parterna.

Motivering till beslutet

Länsstyrelsen har, i egenskap av underinstans till mark- och miljödomstolen, att godta mark- och miljödomstolens (överinstansens) bedömningar och ställningstaganden i det enskilda ärendet, om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta (se bl.a. MÖD 2012:54 och JO 2006/07 s. 422). Länsstyrelsens prövningsram är nämndens beslut från den 10 april 2019, § 86 M 2018-001442. Vad Länsstyrelsen har att ta ställning till i ärendet är om nämnden haft fog för att förbjuda den anmälda verksamheten i enlighet med de skäl som nämnden angivit i sitt beslut.

Den aktuella krossverksamheten är anmäld till nämnden som en så kallad C-verksamhet. Nämnden har, i enlighet med anmälan, i sin prövning utgått från att verksamheten avser att krossa och hantera 500 000 – 600 000 ton per år under cirka 10 år. I miljöprövningsförordningen (2013:251) anges vilken verksamhetskod som gäller för en viss anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet. Bolaget har i sin anmälan angett verksamhetskod 10.50 (4 kap 6 § MPF) och 90.141 (29 kap 35 § MPF). Länsstyrelsen tar inte här ställning till om de angivna verksamhetskoderna är fortsatt tillämpliga. Länsstyrelsen finner dock inte skäl att ifrågasätta att verksamheten är en anmälningspliktig C-verksamhet.

Översiktsplanen

Den anmälda verksamheten består av uppförandet av en ny anläggning för att ta emot, lagra och krossa bergmaterial från bland annat tunneldrivna bergmassor. Nämnden har förbjudit verksamheten. Som skäl för detta anføres bland annat att verksamheten står i strid med gällande översiktsplan då verksamhetsområde A i översiktsplanen benämns som "natur och större rekreatiomsområden" och verksamhetsområde B som "arbetsplatsområden och tekniska anläggningar". Länsstyrelsen konstaterar att en översiktsplan inte är bindande. Däremot har en aktuell och väl underbyggd översiktsplan stor betydelse när det gäller bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Platsvalet måste prövas utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Det är av betydelse vad planen innehåller i form av konkurrerande anspråk på marken och andra vägledande uppgifter (se. bl.a. MÖD 2008:41 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 september 2018 i mål nr M 6456-17). Nu aktuellt ärende avser ingen tillståndspliktig verksamhet. Översiktsplanen utgör dock en del av underlaget för att bedöma om lämplig plats har valts för verksamheten i enlighet med 2 kap. 6 § miljöbalken.

I Nacka kommuns översiktsplan (antagen den 21 maj 2018) anges att anmälsans angivna verksamhetsområde A (område N14 Sågtorp/drevinge i översiktsplanen) till största delen utgörs av naturmark med viss bebyggelse. Kompletteringar kan göras på befintliga bebyggda fastigheter men ny-exploatering är inte aktuellt. Länsstyrelsen konstaterar att det angivna verksamhetsområdet A i anmälan till stor del redan är påverkat från tidigare verksamhet. Verksamhetsområde B ligger inom område A6, område vid Saltsjöbadsleden, i översiktsplanen och innehåller en befintlig transformatoranläggning och en återvinningscentral söder om Saltsjöbadsleden. Enligt översiktsplanen kan en zon längs Saltsjöbadsledens norra sida användas för verksamheter, cirka 100 000 m² tomtyta kan rymmas. Enligt anmälan upptar den planerade verksamheten totalt ca 60 000 m². Skanska har angett att krossverksamheten inte avses vara permanent, utan är planerad att fortgå under cirka 10 års tid. Mot bakgrund av ovan bedömer Länsstyrelsen att översiktsplanens innehåll inte i sig kan tillmätas sådan betydelse att det utgör tillräcklig grund för att förbjuda verksamheten.

Lokaliseringens lämplighet

För en verksamhet som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det enligt 2 kap. 6 § miljöbalken väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (lokaliseringsprincipen). Om

lokaliseringen godtas är verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 3 § miljöbalken skyldig att, vid behov, utföra nödvändiga skyddsåtgärder, iaktta begränsningar och vidta försiktighetsmått i övrigt för att förebygga, hindra eller motverka störningar. Prövningen ska även ske utifrån bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken, dvs. en rimlighetsbedömning ska göras i förhållande till kraven i 2 kap. 3 och 6 §§ miljöbalken.

Som grund för förbudet har nämnden angett att verksamheten skulle få en oacceptabel påverkan på landskapsbilden och en stor påverkan på naturmiljön med närliggande nyckelbiotoper.

Länsstyrelsen konstaterar att det aktuella området inte omfattas av ett förordnande om landskapsbildsskydd och att området inte är utpekad som särskilt skyddsvärt. Två skogspartier med ädellövträd respektive lövskogslund med nyckelbiotoper ligger i nära anslutning till det anmälda verksamhetsområdet. Länsstyrelsen konstaterar att det finns uppgifter om att det förekommer fladdermöss i nära anslutning till verksamhetsområdet och att hänsyn kan behöva tas till dessa. Länsstyrelsen instämmer i att dessa områden är särskilt skyddsvärda men bedömer inte att det som nämnden anför om påverkan på landskapsbild och naturmiljön visar att verksamheten skulle vara olämplig eller medföra sådana olägenheter att den ska förbjudas med hänsyn till detta.

Lokaliseringsprövning

Nämnden anger vidare att den lokalisering som bolaget valt är olämplig och att redogörelsen av alternativa platser är felaktigt begränsad till att endast omfatta alternativ inom Nacka kommun. Bolaget har redovisat alternativa platser och anser att Gungviken är den plats som är mest lämplig med hänsyn till ändamålet.

Med beaktande av att det rör sig om en anmälningspliktig verksamhet som inte kräver en miljökonsekvensbeskrivning anser Länsstyrelsen att bolaget har gjort en tillräcklig utredning avseende alternativa platser.

Buller och transporter

Nämnden anger som skäl för förbud att Saltsjöbadsvägen är olämplig för tunga transporter och att buller från transporterna inte är försumbara. Vidare anger nämnden att verksamheten riskerar att medföra oacceptabla störningar och att det föreligger risk för miljöstörande effekter i form av damm, kväve och tungmetaller.

Bolaget har redogjort för hur transporterna kommer att hanteras genom att en på- och avfartsramp ska anläggas från Saltsjöbadsleden. Under

perioden om cirka tre månader då Saltsjöbadsvägen används som transportled kommer antalet transporter med bergmaterial att vara begränsad. Bolaget har även åtagit sig att anlägga en gångstig för att öka trafiksäkerheten för fotgängare som ska ta sig mellan Stall Compass och stationen för Saltsjöbanan. Bolaget ska också föra en dialog med förskolan Krabban innan arbetet påbörjas.

Länsstyrelsen vill framhålla att barn är känsligare än vuxna och mer utsatta för påverkan från exempelvis trafik. Det är därför viktigt att barns situation beaktas i alla frågor som berör dem.

Med de bullerskyddsåtgärder som bolaget åtar sig att vidta, bedöms verksamheten kunna innehålla Naturvårdsverkets riktvärden för bygg- och industribuller. Länsstyrelsen anser därmed inte att det föreligger grund för att förbjuda verksamheten, om bolaget vidtar de angivna skyddsåtgärderna, med hänsyn till vad nämnden anfört i sitt beslut angående buller eller trafiksituationen.

Utsläpp

Nämnden anger att verksamheten medför risk för oacceptabel försämring av recipienten Skurusundet. Bolaget har redogjort för att dagvatten från hantering och upplag av bergmaterial kommer samlas upp och renas genom en uppsamlingsdamm, sedimenteringscontainer med oljeavskiljande funktion, dagvattendamm med bioblock och en översilningsyta innan vattnet avleds via dike till recipienten Skurusundet. Länsstyrelsen konstaterar att Skurusundet är en vattenförekomst klassad till måttlig ekologisk status bland annat med hänvisning till belastning av näringsämnen. Länsstyrelsen framhåller att entreprenadberg från tunnelsprängningar kan medföra höga kvävehalter. Bolaget har åtagit sig att vidta skyddsåtgärder för att begränsa utsläpp av bland annat kväve, suspenderat material, oljehaltigt material och metaller. Utgående vatten kommer enligt anmälan att kontinuerligt kontrollmätas. Länsstyrelsen bedömer att den anmälda verksamheten, med erforderliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått, inte bidrar till sådan försämring i vattenförekomsten att det föreligger grund för att förbjuda verksamheten.

Nämnden anger vidare att bergmassorna är okända och att krossningen kommer medföra spridning av damm som riskerar att påverka närboende. Bolaget uppger att dammbekämpning kommer utföras genom vattenbegjutning av arbetsytor, upplagshögar, krossutrustning och vägar. Begränsning av damning kommer även ske genom inkapsling av transportband samt att krossutrustning kan placeras i tält. Länsstyrelsen konstaterar att bolaget kommer att behöva arbeta aktivt för att minimera påverkan på omgivningen gällande dammspridning.

Länsstyrelsen bedömer i nuläget inte att det finns tillräckliga skäl för att anta att partiklar från krossningen i Gungviken skulle uppträda i sådana koncentrationer vid närliggandes bostäder att betydande olägenheter skulle uppstå. Om det skulle visa sig att det uppstår problem med fint damm åligger det verksamhetsutövaren att utreda och åtgärda problemen inom ramen för sin egenkontroll.

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen inte att det är visat att grund för att förbjuda verksamheten förelåg vid nämndens beslut den 10 april 2019. Nämnden hade således inte fog för sitt beslut. Beslutet ska därför upphävas och ärendet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning.

Bestämmelser som beslutet grundas på

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap 6 § miljöbalken framgår bland annat 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.

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår att kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Av 9 kap. 1 § MB framgår att med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller

3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Med olägenhet för människors hälsa enligt 9 kap. 3 § miljöbalken menas en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Du kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

Beslutande

Beslutet har fattats av jurist Frida Bolmstrand. I den slutliga handläggningen har miljöhandläggare Klara Hellman och miljöhandläggare Mattias Jansson medverkat.

Sändlista:

Klagande

1. Skanska Industrial Solutions AB
Kämpevägen 32
553 02 Jönköping

Övriga

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun,
miljoenheten@nacka.se
2. Saltsjö-Duvnäs Fastighetsägarförening, Pontus Lesse, Anna Skarborg, Birgitta Uhrström, Patrik Smith och ABC Seglarskola AB, ombud Inger Byman, Advokatfirman Fylgia,
inger.byman@fylgia.se

Bilagor

1. Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen

Du kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om du inte är nöjd med Länsstyrelsens beslut, kan du skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Så här överklagar du beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska du lämna eller skicka din skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Stockholm antingen via e-post; stockholm@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Stockholm, Box 22067, 104 22 Stockholm.

Tiden för överklagande

Ditt överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag du fick del av beslutet. Vid förenklad delgivning anses du ha tagit del av beslutet två veckor efter att Länsstyrelsen skickade beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ditt överklagande kan du be att få ytterligare tid till att utveckla dina synpunkter och skälen till att du överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Ditt överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som du överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur du vill att beslutet ska ändras.
- Varför du anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om du har handlingar som du anser stödjer din överklagan så bör du bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om du behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om du anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt dig ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver du veta mer?

Har du ytterligare frågor kan du kontakta Länsstyrelsen via e-post, stockholm@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 10 00. Ange diarienummer 65017-2021.



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.