



Enheten för överklaganden
[REDACTED]

NCC Industry AB,
[REDACTED]
Box 4022
195 04 Rosersberg

Överklagande av försiktighetsmått i beslut om att tillåta anmäld verksamhet för krossning och sortering av berg- och grusmaterial på del av fastigheten Barkarby 2:2 i Järfälla kommun

Beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandet.

Bakgrund

Miljö- och bygglövsnämnden i Järfälla kommun (nämnden) beslutade den 18 september 2018 (§ 109, Dnr Mbn 2017-787) att

1. NCC Industry AB får bedriva anmälningspliktig mekanisk bearbetning enligt verksamhetskod 90.110 till och med 2023-08-21 inom del av fastigheten Barkarby 2:2. Om inte annat följer av övriga försiktighetsmått ska verksamheten bedrivas i huvudsaklig överrensstämmelse med vad bolaget angivit i anmälningshandlingarna och i övrigt har angivit eller åtagit sig i ärendet.
2. NCC Industry AB ska följa nedanstående försiktighetsmått:
 - a) Begränsa driften av krossning och sortering till helgfri måndag-fredag 7:00–18:00. Ändrade arbetstider ska anmälas till miljö- och bygglövsnämnden senast två veckor innan arbeten påbörjas.
 - b) Buller från verksamheten får inte ge upphov till högre ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder än Naturvårdsverkets riktlinjer för industri- och annat verksamhetsbuller. Bullret från verksamheten riskerar uppfattas som varandes av särskilt störningsframkallande karaktär och därmed ska de striktare nivåerna tillämpas. Följande riktvärden ska hållas:
 - 45 db(A) vardagar, måndag-fredag kl. 06-18
 - 40 db(A) kvällstid (18-22) samt lördagar, söndagar och helgdagar dagtid (06-18)
 - 35 db(A) nattetid (22-06)

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-46629-2018

Utöver detta gäller: Maximala ljudnivåer ($LF_{max} > 55$ dBA) inte bör förekomma nattetid klockan 22-06 annat än vid enstaka tillfällen.

c) Damning från verksamheten ska förebyggas med bästa möjliga teknik för att skydda människors hälsa och miljön.

d) Utsläpp av vatten från verksamheten får inte ske innan reningsanläggningen enligt anmälan är färdigställd och tagen i drift.

e) Provtagning och analys av utgående vatten ska göras minst varje vecka när utsläpp sker och enligt kommande egenkontrollprogram. Halterna i utgående vatten får inte överskrida Järfälla kommuns riktvärden för länshållningsvatten i Igelbäcken (fastställda av tekniska nämnden 2017-03-23). Om gällande riktvärden uppfylls vid minst två provtagningstillfällen i rad kan provtagningsintervallet ökas i samråd med tillsynsmyndigheten. Vid överskridande av riktvärdena ska tillsynsmyndigheten omedelbart underrättas.

f) Utföra recipientkontroll i Igelbäcken. Förslag på hur recipientkontrollen ska utföras ska lämnas in till miljö- och bygglovsnämnden för samråd senast en månad efter att detta beslut har vunnit laga kraft.

g) Kemiska produkter och farligt avfall ska förvaras

- tydligt märkta i täta behållare,
- på tät, hårdgjord yta som är beständig mot de kemikalier och det avfall som lagras,
- i invallning som rymmer volymen för den största behållaren plus tio procent av övriga behållares volym som förvaras inom samma invallning
- skyddat mot nederbörd,
- på sådant sätt att tillträde för obehöriga förhindras samt
- hantering ska också ske på ett sådant sätt att spridning av förorening förhindras.

h) Absorptionsmaterial och saneringsutrustning ska finnas lättillgängligt och i tillräcklig mängd vid anläggningen. Eventuellt spill från hantering av kemikalier och farligt avfall ska omedelbart samlas upp. Förbrukat absorptionsmaterial ska hanteras som farligt avfall.

i) Utföra laktest på krossat stenmaterial. Metodik för provtagning och analyser ska samrådask med tillsynsmyndigheten. Resultatet ska meddelas tillsynsmyndigheten senast 3 månader efter produktionsstart.

j) En skriftlig kopia på verksamhetens egenkontrollprogram ska lämnas in till miljö- och bygglovsnämnden senast en månad efter att detta beslut har vunnit laga kraft. Kontrollprogrammet ska innehålla rutiner och kontroller för bland annat:

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-46629-2018

- Arbetstider
- Bullermätningar
- Provtagning av utgående vatten från anläggningen
- Utförande av recipientkontroll
- Rutiner och kontroll av damning
- Kemikaliehantering
- Avfallshantering
- Klagomålshantering
- Rutiner för rapportering och incidenter

k) En årsrapport ska skickas in till miljö- och bygglovsnämnden senast 31 mars årligen. I årsrapporten ska följande uppgifter redovisas:

- Producerad mängd krossat och sorterat material.
- Mottagare och användningsändamål för borttransporterade och sålda bergkrossmassor.
- Eventuella driftstörningar som inträffat.
- Sammanställning av resultat av kontroller som utförts enligt bolagets egenkontrollprogram.
- Sammanställning av eventuellt inkomna klagomål på verksamheten.

l) När verksamheten upphör ska detta anmälas till miljö- och bygglovsnämnden för att nämnden i samråd med bolaget ska besluta om vilka åtgärder som kan bli nödvändiga i samband med avflytten.

NCC Industry AB (NCC) överklagar beslutet. NCC yrkar att länsstyrelsen med ändring av nämndens beslut upphäver försiktighetsmåten 2 i) och 2 k) andra strecksatsen samt ändrar försiktighetsmättet 2 b) så att det ges följande lydelse:

Buller från verksamheten får inte ge upphov till högre ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder än Naturvårdsverkets riktlinjer för industri- och annat verksamhetsbuller. Följande riktvärden ska innehållas:

- 50 dB(A) vardagar, måndag-fredag (kl. 06-18).
- 45 dB(A) vardagar kväll (måndag till fredag) (kl. 18-22) och lördagar, söndagar och helgdagar dagtid (kl. 06-18)
- 45 dB(A) kvällstid (kl. 18-22) och
- 40 dB(A) nattetid (kl. 22-06).

Utöver detta gäller att maximala ljudnivåer (LF_{max} > 55 dB(A)) inte bör förekomma nattetid klockan 22-06 annat än vid enstaka tillfällen.

NCC anför som stöd för sitt överklagande bl.a. följande. NCC överklagar de försiktighetsmått i nämndens beslut som NCC anser vara olämpliga och orimliga att uppfylla. För verksamheten ska bara föreskrivas sådana försiktighetsmått som är nödvändiga och rimliga i förhållande till den miljönytta de kan medföra. De beslutade försiktighetsmåten är varken rimliga, nödvändiga eller kan antas medföra någon miljönytta. Förvaltningen har i stora delar inte förklarat på vilket sätt de ytterligare försiktighetsmåten innebär någon miljönytta.

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-46629-2018

Försiktighetsmålet avseende buller är oförenligt med praxis då buller av särskilt störande karaktär inte kommer att förekomma vid drift av verksamheten. Försiktighetsmålet avseende laktest på stenmaterial är inte rimligt då det saknas standardiserade metoder för de analyser som beslutats om. Vidare saknas bedömningsgrunder att jämföra med vilket gör det svårt för NCC att veta hur arbetssättet ska utformas. Syftet med provtagningen kan därför starkt ifrågasättas. Vidare är försiktighetsmålet avseende användare och användningsändamål oproportionerligt, omöjligt att uppfylla samt skapar orimliga merkostnader för NCC.

Det är NCC:s uppfattning att entreprenadberget ska betraktas som en biprodukt och inte som ett avfall. NCC har dock godtagit förvaltningens bedömning eftersom NCC kan hantera entreprenadberget inom terminal Barkarby och då det efter denna hantering kommer att upphöra att utgöra ett avfall.

Motivering

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 15 kap. 1 § miljöbalken (1998:808), 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 §.

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), MPF, 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

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-46629-2018

- 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. 40 § MPF 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

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

Av 29 kap. 41 § MPF framgår att anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för att

- yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår, eller
- genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.

Länsstyrelsens bedömning

NCC har anmält att de ska föra in ca 500 000-700 000 ton berg per år från främst tunnelbaneutbyggnaden intill Norrviksvägen på Barkarbyfältet. NCC anmäler att verksamheten ska pågå under 10 års tid. Massorna ska krossas och sorteras inom anläggningsområdet och sedan kommer en stor del av massorna att kunna användas inom exploateringsprojektet Barkarbystaden i Järfälla. NCC beskriver att anläggningen är anmälningspliktig utifrån verksamhetskoderna 10:50.

Nämnden beslutar att NCC får bedriva verksamheten med de i beslutet angivna försiktighetsmåten, men begränsar tiden för att bedriva verksamheten till den 21 augusti 2023 (5 år). Nämnden anger att det är fråga om avfall och att även verksamhetskod 90.110 (29 kap. 41 § MPF) är tillämplig.

NCC överklagar nämndens beslut vad gäller några av försiktighetsmåten. För att kunna bedöma om de överklagade försiktighetsmåten är behövliga eller för stränga behöver länsstyrelsen först bedöma hela den anmälda verksamheten.

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 NCC visat att massorna i nu aktuellt ärende utgör en biprodukt enligt de kriterier som anges för detta i 15 kap. 1 § MB eller om de utgör avfall.

NCC gör gällande att denna typ av entreprenadberg och massor inte är att betrakta som avfall. NCC menar att man köpt materialet och att man inte har något kvittblivningssyfte. Länsstyrelsen konstaterar att avfallsbegreppet har en vid tillämpning och att med avfall menas alla föremål eller ämnen som innehavaren

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-46629-2018

vill göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Massorna uppkommer vid tunneldrivning för ny tunnelbana och det är således denna verksamhets avsikt med massorna som är styrande för huruvida de ska anses som avfall eller inte. NCC:s syfte med inköpet och att massorna har ett ekonomiskt värde saknar härvid betydelse.

NCC menar vidare att massorna utgör biprodukt i enlighet med Mark- och miljödomstolens dom den 17 december 2014 i mål M 3342–2011, då de har uppkommit i en produktionsprocess. I nämnda avgörande fann mark- och miljödomstolen att överskottsmaterial i form av bergmassor inte omfattades av den aktuella 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.

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

Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Definitionen av avfall samt kriterier för när något är en biprodukt finns i 15 kap. 1 § MB. Kraven som ska vara uppfyllda för att något ska klassas som biprodukt är kumulativa. Det betyder att samtliga kriterier måste vara uppfyllda.

Det första kriteriet är att ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess. 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. Länsstyrelsen anser att det således, mot bakgrund av att de aktuella massorna uppkommer vid tunneldrivning, är tveksamt om detta första kriterium är uppfyllt.

Vidare ska det också vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta användas. Enligt EU-kommissionens vägledning till avfallsdirektivet, ska avsättningen vara garanterad för att det ska vara fråga om biprodukt. 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). NCC har uppgett att en stor del av materialet från anläggningen kommer att användas inom utbyggnaden av Barkarbystaden. Några avtal eller annat underlag som styrker att just NCC:s massor kommer att komma till användning i nämnda projekt finns dock inte. Inte

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-46629-2018

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 bedömning framgår det inte utifrån NCC:s redovisning vad gäller avsättning för materialet att det kan anses säkerställt att avsättning kommer att finnas inom ett rimligt tidsperspektiv.

Sammanfattningsvis finner länsstyrelsen att de aktuella massorna inte uppfyller gällande kriterier för att bedömas utgöra biprodukter. Nämnden har således haft fog för att bedöma massorna som avfall.

Av 29 kap. 40 § MPF (verksamhetskod 90.100) framgår att tillståndsplikt gäller för att återvinna mer än 10 000 ton icke-farligt avfall per kalenderår genom mekanisk bearbetning. Tillståndsplikten gäller emellertid enligt samma bestämmelse inte för att genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads, eller anläggningsändamål. Av 29 kap. 41 § nämnda förordning gäller anmälningsplikt (verksamhetskod 90.110) för att yrkesmässigt återvinna icke-farligt avfall genom mekanisk bearbetning, om den tillförda mängden avfall är högst 10 000 ton per kalenderår eller genom krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål. Enligt länsstyrelsens bedömning får det undantag från huvudregeln som anges i 29 kap. 40 § 1 och 41 § 2 MPF 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. Då massorna enligt länsstyrelsens bedömning utgör avfall och mängden avfall som ska hanteras är 500 000 – 700 000 ton per år blir den aktuella åtgärden således tillståndspliktig i enlighet med 29 kap. 40 § MPF. Eftersom massorna ska ses som avfall kan de vara tillståndspliktiga även enligt andra bestämmelser såsom t.ex. 29 kap. 42 § MPF (verksamhetskod 90.70) och 29 kap. 48 § MPF (verksamhetskod 90.30).

Nämnden har bedömt att den anmälda verksamheten är anmälningspliktig och har beslutat att NCC får bedriva den anmälda åtgärden. Försiktighetsmåten i beslutet är kopplade till den anmälda verksamheten och att nämnden bedömer att verksamheten är anmälningspliktig. Länsstyrelsen bedömer emellertid att den aktuella verksamheten är tillståndspliktig enligt 29 kap. 40 § MPF. En åtgärd som är tillståndspliktig enligt denna bestämmelse prövas efter ansökan av miljöprövningsdelegationen och inte av nämnden. Då länsstyrelsen inte är rätt prövningsinstans för en överprövning av den, enligt länsstyrelsens bedömning, tillståndspliktiga verksamheten kan länsstyrelsen inte heller bedöma rimligheten i det överklagade beslutets försiktighetsmått. Länsstyrelsen konstaterar dock att det endast är NCC som överklagat beslutet och därmed kan länsstyrelsen inte ändra detta på ett sätt som skulle vara till NCC:s nackdel. Länsstyrelsen kan därmed inte upphäva beslutet med anledning av att den aktuella verksamheten är tillståndspliktig. Då länsstyrelsen inte kan besluta till NCC:s nackdel och inte

Datum
2019-12-18

Beteckning
505-46629-2018

heller är rätt prövningsinstans för att bedöma försiktighetsmåttan finner länsstyrelsen att överklagandet ska avslås.

Hur man överklagar

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

Beslutet har fattats av jurist [REDACTED].

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till: Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun

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

Bilaga 1 Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen

Du kan överklaga beslutet

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

Hur överklagar jag 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 i Stockholms län antingen via e-post; stockholm@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen i Stockholms län, 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**. 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.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades**.

Ditt överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som överklagas, beslutets datum och diarienummer,
- hur du vill att beslutet ska ändras, samt
- 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, bifoga en fullmakt i original från dig samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

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 46629-2018.