

2018-07-10

Järfälla kommun
Miljö- och bygglovsnämnden
177 80 JÄRFÄLLA

Kommunicering av underlag inför beslut i miljö- nämnden 2018-08-21 gällande uppställning av krossanläggning m.m. inom fastigheten Barkarby 2:2

NCC Industry AB (nedan NCC eller bolaget) har mottagit en kommunikering av underlag inför kommande beslut i miljö- och bygglovsnämnden 2018-08-21, Dnr Mbn 2017-787. Ärendet gäller en anmälan om hantering av berg i form av krossning och sortering, lagerhållande av processade ballastprodukter samt utleverans inom fastigheten Barkarby 2:2 i Järfälla kommun. I kommunikeringen från förvaltningen föreslås nämnden ge tillåtlighet till den anmälda verksamheten med ett antal uppställda försiktighetsmått, dock med en ändring av den verksamhetskod som bolaget själva angivit för prövningen. Nämnden förslås även meddela att det kommande beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas, att s.k. verkställighet medges.

1. Bolagets inställning

Bolaget begär att miljö- och bygglovsnämnden beslutar att den verksamhet som beskrivits i anmälan samt övrig skriftväxling, anordningar, skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan godtas.

Bolaget anser att **ansökt tidsperiod** för verksamheten bör kunna tillåtas och omfatta tio (10) år i enlighet med anmälan, istället för av förvaltningen föreslagna fem (5) år.

Bolaget anser att förvaltningen har gjort en felaktig bedömning av **ärendets verksamhetskod** vilket kan leda till stora konsekvenser för samtliga bygg- och anläggningsarbeten inom hela Järfälla kommun, se kap 4.6. Då förvaltningen klassat **entreprenadberg som ett avfall**, och inte som en biprodukt, har verksamhetskoden ändrats från C 10.50 (anläggning för sortering eller krossning av berg) till C 90.110 (mekanisk bearbetning återvinna avfall för byggnads- eller anläggningsändamål).

Bolaget anser att entreprenadberg inte kan klassas som ett avfall och att tillämplig verksamhetskod är C 10.50.

Under **Försiktighetsmått I) andra punkten** ser bolaget stora svårigheter med att redovisa uppgifter kring punkten ”*Mottagare och användningsändamål för borttransporterade och sålda bergkrossmassor*”. Bolaget anser att försiktighetsmålet ska utgå då det är oproportionerligt.

I övrigt kan uppställda försiktighetsmått anses vara väl avvägda och på ett relevant sätt säkerställa kontroll av verksamhetens omgivningspåverkan. Bolaget är även positiva till att förvaltningen är tillmötesgående med att medge ett verkställighetsförordnande, vilket är av största vikt för utbyggnaden av Barkarbystaden samt Stockholms läns landstings (FUT) uppdrag att lokalt omhänderta entreprenadberg.

2. Bakgrund

Bakgrund till ärendet beskrivs i förvaltningens upprättade förslag till beslut. Dock önskar bolaget komplettera med ytterligare informationen om att ett möte även ägde rum mellan förvaltningen och NCC den 21 mars 2018. Under mötet diskuterades bl. a miljöbalkens kapitel 15, Avfall. Bolagets protokoll har tidigare bifogas i komplettering daterad 20 april 2018.

3. Miljökontorets beslutsmotivering

3.1 ANSÖKT TIDSPERIOD

I förvaltningens förslag till beslut anges att enligt nuvarande tidsplan för tunnelbaneutbyggnaden är planerad byggstart för arbetstunnlarna slutet av 2018. Arbetet med berguttag för tunnlarna kommer att ske runt 2020-2022. Då verksamhet i första hand ska krossa berg från tunnelbaneutbyggnaden anser nämnden att lämplig verksamhetsperiod är fem år. I det fall behovet av krossning och sortering på platsen fortfarande kvarstår efter fem år ska bolaget inkomma med en nya anmälan i god tid innan aktuellt beslut slutar att gälla.

3.2 AVFALL ELLER BIPRODUKT

Förvaltningen lyfter fram att det i första paragrafen i miljöbalkens kapitel 15 finns uppställda kriterier för när ett ämne ska kunna definieras som en biprodukt istället för ett avfall. När det gäller första kriteriet (*för att klassas som biprodukt ska ämnet ha uppkommit i en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet*

eller föremålet) gör nämnden den bedömningen att första kriteriet i 15 kap. 1§ inte uppfylls och att entreprenadberget som uppstår vid tunneldrivning inte är en biprodukt. Bedömningen baseras bl. a på att EU-kommissionen på fråga från Naturvårdsverket angett att de inte anser att tunneldrivning och vägbyggen kan utgöra sådana tillverkningsprocesser som avses.

Det andra kriteriet (*för att klassas som biprodukt ska ämnet kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis*) anser förvaltningen vara uppfyllt utifrån att det kan anses vara normalt att krossa bergmassor så att det direkt kan användas i andra bygg- och anläggningsprojekt.

För det tredje kriteriet (*för att klassas som biprodukt ska ämnet komma att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning*) anser förvaltningen att det inte är helt säkerställt att massorna kommer att fortsätta användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart efter krossning, varpå det tredje kriteriet inte kan anses vara uppfyllt. Det lyfts fram att bergmassor från tunneldrivningen innehåller sprängmedelsrester och betongrester från injekteringen samt eventuella rester av injekteringskemikalier. Inom Barkarbystaden har det uppmärksamrats förhöjda halter av kväve och suspenderat material i ett länshållningsvatten från ett byggkvarter. Förvaltningen ser därmed en risk med att stora volymer krossmassor läggs ut inom ett begränsat område, och att det krävs en bedömning i varje enskilt fall om känsligheten på platsen där lagringen eller utfyllnaden äger rum.

En hänvisning görs även till EU:s avfallsdirektiv artikel 5 där ytterligare ett villkor behöver vara uppfyllt för att ett ämne ska kunna betraktas som en biprodukt, och det är att det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas. Förvaltningen menar att eftersom exploateringstakten kommer att avta samt att stora infrastrukturprojekt pågår inom länet kan man anta att det inte kommer att finnas ett tillräckligt stort behov inom ett rimligt tidsperspektiv av de mycket stora mängder bergmaterial som kommer att uppkomma.

Gällande end-of-waste ska bolaget göra en bedömning av när avfallet (entreprenadberget) upphör att vara ett avfall, det vill säga om avfallet uppfyller villkoren i EU:s avfallsdirektivs artikel 6. Bedömningen ska göras i samråd med tillsynsmyndigheten.

3.3 VERKSAMHETSKOD

Eftersom förvaltningen klassar entreprenadberg som avfall anses en annan verksamhetskod vara tillämplig, C 90.110.

3.4 FÖRSIKTIGHETSMÅTT L) ANDRA PUNKTEN

Förvaltningen anger att bolaget årligen behöver redovisa avsättning/försäljningsmängd samt mottagare, detta för att följa upp avsättningen och var massorna transporteras. De bedömer att det i nuläget fortfarande finns osäkerheter kring huruvida det kommer finnas avsättning för alla krossmassor på sikt.

Det lyfts fram att bolagets uppskattade mängder av entreprenadberg som kommer att loss hållas i Stockholms län under kommande år inte tar hänsyn till flertalet infrastrukturprojekt som kommer att generera tunnelberg. Några exempel är avloppstunnel Bromma-Sickla, bussterminal Katarinaberget, City Link och Norviks hamn. Förvaltningen för också ett resonemang om att det i andra kommuner finns indikationer på att avsättningen för berg från förbifart Stockholm inte hinner med av avsättas. Detta har exempelvis resulterat i att stora mängder bergmassor blivit liggande under en längre tid och orsakat miljöstörningar genom avvattning av marken i Botkyrka.

4. Bolagets bemötande

I och med att förvaltningen konstaterar att den planerade verksamheten inte strider mot miljöbalkens mål och tillåtlighetsregler, under förutsättning att verksamheten bedrivs i enlighet med anmälan och försiktighetsmått i föreslaget beslut, är det främst ansökt tidsperiod samt avfall/biproduktsresonemanget med tillhörande krav och regler som förvaltningen och sökanden gör skilda tolkningar utav.

4.1 ANSÖKT TIDSPERIOD

I det förfrågningsunderlag som tagits fram av Järfälla kommun (Kst 2017/61) samt det anbudsförfarande som varit är den bedömda drifttiden för en tillfällig krossanläggning och betongtillverkning satt till 10 år. Det har varit förutsättningarna för denna upphandling. Bolaget har därmed valt att anmäla verksamheten för bedömd drifttid om 10 år. Etableringen ska främst ta emot berg från tunnelbaneutbyggnaden, men även leverera bergmaterial till utbyggnaden av Barkarbystaden. Denna byggnationen torde inte vara avslutad inom kommande 5-års period.

I och med att stora investeringar görs i uppbygganden av hela arbetsområdet med tätskikt för uppsamling av vatten samt reningsanläggning, etablering med tillhörande maskinpark, våganläggning, försäkringslösningar m.m. är det av stor vikt att erhålla ett längre beslut än 5 år, speciellt när kommunen själva upphandlat en driftstid om 10 år. Ett anmälningssärende av denna omfattning är även i sig förenat med stora kostnader och arbetsinsatser.

4.2 AVFALL ELLER BIPRODUKT

4.2.1 Första kriteriet

Förvaltningen gör gällande att bergmaterialet inte uppkommit genom en sådan produktionsprocess som avses i 15 kap. 2 stycket 1 punkten miljöbalken (MB), dvs. en produktionsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet. Förvaltningen hänvisar till att EU-kommissionen på fråga från Naturvårdsverket ansett att tunneldrivning och vägbyggen inte kan utgöra en sådan produktionsprocess som avses i bestämmelsen.

Enkelt uttryckt kan sägas att huvudsyftet med att anlägga en tunnel för en ny tunnelbanesträckning inte är att loss hålla bergmaterial, utan att just skapa en tunnel. Aktuellt bergmaterial kommer från tunneldrivning och i den verksamheten utgör det uppkomna bergmaterialet en produkt som inte avsågs att framställas, d.v.s. en restprodukt (se Palin Granit C-9/00). De slutsatser i Naturvårdsverkets vägledning, som miljönämnden hänvisar till, är samma argument som verket framförde inom ramen för prövningen av Förbifart Stockholm (bl.a. Deldom 2014-12-17 mål nr M 3346-11). Mark- och miljödomstolen, som inte delade Naturvårdsverkets syn på vad som utgör en produktionsprocess, konstaterade att bestämmelserna om vad som utgör en biprodukt ger utrymme för att omfatta även en industriell byggverksamhet för anläggande av vägtunnel. Naturvårdsverket överklagade inte domen och domen har vunnit laga kraft.

Det underlag som Naturvårdsverket har är, vad bolaget förstått, ett mejl av den 6 februari 2014 från EU-kommissionen till Naturvårdsverket. I mejlet säger en av kommissionens enhetschefer, Julio Garcia Burgues, att det är kommissionens uppfattning att tunneldrivning och vägbyggnad inte är en sådan produktionsprocess som avses i artikel 5 (1) i Ramdirektivet för avfall 2008/98/EG (avfallsdirektivet). Han framhåller dock att det inte är ett officiellt ställningstagande från EU-kommissionens sida utan att rätten att tolka EG-rätt exklusivt ankommer på EU-domstolen. Någon praxis från EU-domstolen, som bekräftar den här tolkningen

finns inte. Med hänsyn till ovanstående är det olyckligt att en inaktuell skrivning kvarstår i Naturvårdsverkets vägledning och förmedlats av verkets handläggare i aktuellt ärende till förvaltningen. Det saknas således både svensk och EU-rättslig praxis som ger stöd för Naturvårdsverkets och förvaltningens snäva syn på vad som utgör en produktionsprocess enligt bestämmelserna om biprodukter.

4.2.2 Tredje kriteriet

När det gäller kriterium 3 anser förvaltningen att bergmassorna innehåller sprängmedelsrester och betongrester från injekteringen samt eventuella rester från injekteringskemikalier. Det stämmer att det vid tunneldrivning används sprängmedel, vilket innebär att den lossållna stenen kan ha nitratföreningar på ytan. Bolaget har i utredningar visat att det vid en slutlig användning av krossprodukterna innebär en ringa förhöjning av kvävehalten som inte kommer leda till någon omgivningspåverkan. Det kväve som sitter på bergmassorna är lösligt i vatten vilket innebär att den största delen av kvävet hinner tvättas av när massorna ligger inom arbetsområdet. I och med att bolaget samlar upp allt lakvatten och renar detta på plats är denna eventuella problematik hanterat på ett miljömässigt bra sätt.

Avseende injekteringsmedel ställer sig bolaget frågande till vad som skulle vara en risk med detta. Vid kommande tunnelarbeten föreskrivs endast cementbruk, dvs cement och vatten, att användas för att fylla ut sprickorna innan sprängningen.

Som nämnts i tidigare skriftväxling kan bolaget inte uttala sig om den sprängsten som använts för anläggningsändamål inom ett kvarter i Barkarbystaden. Bolaget har inte delgivit någon information kring detta ärende och att använda detta exempel som referens och beslutsunderlag i nu anmälda ärende kan ifrågasättas.

Det bergmaterial som avses att försäljas från terminal Barkarby uppfyller de krav som uppställs av köpare och en användning av materialet kommer inte leda till några negativa följder för människors hälsa eller miljön. Användningen utgör således en laglig användning och användningen kommer inte att leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

4.2.3 Säkerställd användning

Förvaltningen anser att det, med hänsyn till de stora infrastrukturprojekt som planeras inom länet samtidigt som exploateringstakten verkar avta, kan antas att det inte inom en rimlig tid finns ett tillräckligt stort behov av material för att den fortsatta användningen av materialet ska vara säkerställd enligt avfallsdirektivets artikel 5.

Bolaget har i tidigare komplettering inkommit med en redovisning över produktion av ballastmaterial inom länet och det årliga behovet av entreprenadberg. Entreprenadberget har i det här fallet köpts in på marknadsmässiga villkor genom att bolaget deltagit i en budgivning hos Trafikverket samt vunnit ett anbudsförfarande hos Järfälla kommun och Stockholms läns landsting (FUT). De färdiga produkterna kommer också att försälas till marknadsmässiga priser i likhet med samma produktkategorier från bolagets täkter. Det saknas ekonomiska incitament att agera på något annat sätt från bolagets sida.

När det gäller förvaltningens resonemang kring att det finns indikationer på att berg inte hinner avsättas i andra kommuner önskar bolaget att detta stycke stryks. Förvaltningen skriver att i exempelvis Botkyrka kommun har stora mängder bergmassor blivit liggande under längre tid vilket orsakat miljöstörningar genom avvattning av marken. Bolaget önskar med enfias framföra att aktuellt anmälningsärende inte kan begränsas utifrån att en konkurrent har mycket stora interna problem med sin verksamhet och planering. Denne konkurrent har bolaget veterligen inte heller några som helst skyddsåtgärder eller uppställda försiktighetsmått för sin bedrivna verksamhet. Ovanstående exempel ger inte stöd för förvaltningens resonemang kring att den fortsatta användningen inte skulle vara säkerställd.

Avseende uppskattade mängder entreprenadberg i Stockholm kan det inte heller anses vara förvaltningens uppgift att följa upp avsättningen på krossmassor inom länet. Marknaden reglerar sig själv och om bolaget har ett överskott/underskott av material på en plats är det upp till bolaget att själva lösa den interna logistiken och varifrån försäljning ska ske. När det gäller de projekt som tagits upp av förvaltningen såsom Bromma-Sickla och Katarinaberget tjänar dessa projekt en hela annan marknad än den som råder i och kring Järfälla. Gällande hamnutbyggnaden i Norvik är det NCC som är entreprenörer åt Stockholms Hamn AB och dessutom ägare till den kommande intilliggande logistikparken. Berget från Norvik kommer inte att kunna köras till Stockholms centrala delar, då transportkostnaden överstiger värdet av berget. Brytpunkten för hur långt ett bergmaterial kan transporteras är normalt 2,5 mil.

Det finns enligt bolaget inga indikationer att marknaden för bergmaterial skulle vara mättad eller påverkad av en sviktande konjunktur, vilket förvaltningen vill hävda. NCC måste i tillräcklig utsträckning anses ha styrkt att entreprenadberget har en säkerställd fortsatt användning och att det därför, tillsammans med att de tre

kriterierna i 15 kap. 1 § MB får anses uppfyllda, inte till någon del kan anses vara ett avfall.

4.3 VERKSAMHETSKOD

I och med att bolaget anser att samtliga uppställda kriterier för när ett ämne ska kunna definieras som en biprodukt istället för ett avfall är uppfyllda, anser bolaget att den sedvanliga bestämmelsen för krossning av berg C 10.50 (4 kap. 6 § MPF) är tillämplig.

4.4 END-OF-WASTE

Förvaltningen anser att bolaget ska göra en bedömning av när entreprenadberget upphör att vara ett avfall i samråd med tillsynsmyndigheten. I och med att ett entreprenadberg aldrig tidigare klassats som ett avfall kan det ifrågasättas vilka specifika kriterier som ska vara uppfyllda. End-of-waste kriterier för ballastmaterial saknas inom EU och rättsläget kring när ett avfall upphör att vara avfall och blir en produkt är därmed oklart. I Sverige saknas nationell vägledning när man klart kan säkerställa att ett avfall har upphört att vara ett avfall, dvs. när de kumulativa kriterier som fastslås i artikel 6 (1) (a) till (d) i avfallsdirektivet, är uppfyllda. Enligt direktivets artikel 6 (4), får medlemsstaterna, med beaktande att tillämplig rättspraxis från fall till fall besluta om att ett visst avfall har upphört att vara avfall. Detta är kriterier som bör utarbetas på nationell nivå mot bakgrund av att entreprenadberg i allmänhet har samma miljö kvalitet som avsiktligt producerade bergmassor. Det krävs en tydlig vägledning från Naturvårdsverket angående vad som skulle krävas för att entreprenadberg ska anses ha upphört vara ett avfall. Att varje tillsynsmyndighet gör sin egen tolkning är varken rättssäkert eller konkurrensneutralt.

Förvaltningen anför att NCC efter att entreprenadberget har genomgått krossning ska bedöma om avfallet har upphört att vara avfall enligt avfallsdirektivets artikel 6. Förvaltningen anför vidare, vid en bedömning av biproduktkriterierna, att en krossning av bergmassor är normal industriell praxis. Dessa två resonemang är svårförenliga.

En avklassificering av avfallet hade varit relevant om restmaterialet (bergmaterialet från tunneldrivningen) hade utgjort ett avfall och behövt genomgå ett återvinningsförfarande innan det kunde klassificeras som en produkt. Eftersom bergmaterialet utgör en biprodukt, och inte avfall, är det inte relevant att avklassificera avfallet enligt art. 6.

För tunnelberg gäller att det kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis (d.v.s. krossning). Denna slutsats stöds av mark- och miljödomstolens avgörande i målet om Förbifart Stockholm och, som påpekat ovan, till synes av förvaltningen själva (under rubriken Andra kriteriet i förvaltningens förslag till beslut).

4.5 FÖRSIKTIGHETSMÅTT L) ANDRA PUNKTEN

När det gäller försiktighetsmått l) andra punkten anser bolaget att information som mottagare och användningsändamål inte är lämplig att notera i en loggbok. Att samla in och öppet redovisa de kunder som köper produkter är känslig företagsinformation både för NCC som leverantör och ev. för mottagaren samtidigt som det är konkurrensmässigt oacceptabelt och saknar miljönytta.

Det är även ohållbart att kontrollera och samla in uppgifter om vad kunden ska använda sin produkt till. Bolaget levererar en stenmaterialprodukt precis som vilken produkt som helst, exempelvis från en bergtäkt. Att kunna hantera dessa krav innebär dessutom en mycket stor administrativ börda, till synes utan miljönytta. Bolaget anser inte att det är rimligt att behöva redovisa sådan statistik.

4.6 NEGATIVA KONSEKVENSER

I och med att förvaltningen anser att ett entreprenadberg ska klassas som avfall är det avfallslagstiftningen som blir tillämplig på materialet. Rent praktiskt kommer därmed samtliga bergmassor som losshålles vid anläggningsarbeten, bostadsbyggnande, vägarbeten, entreprenader m.m. att klassas som ett avfall. De upplag av stenmaterial som alstras vid ovanstående arbeten får inte lagras på en plats utan att det anmälts till kommunen som ett C-ärende. Dessa projekt ska därefter få ett godkännande och beslut från kommunal prövningsinstans alternativt starta efter att 6 veckor har passerat. Är volymerna av entreprenadberg större än 30 000 ton vid projektet krävs det att en ansökan om tillstånd görs hos Länsstyrelsen.

Om entreprenadberget klassas som avfall får en lagring av berget som längst ske under 3 år. Om aktören av någon anledning inte hinner att sälja berget under denna tidsperiod måste tillstånd för deponi sökas. Om tillstånd söks för sent kan ansvarig platschef alternativt verksamhetsutövaren åtalas för otillåten miljöverksamhet, vilket kan få stora konsekvenser. Handläggningstiden för en deponiansökan hos Länsstyrelsen i Stockholm är idag lång, varvid samtliga aktörer behöver ha detta i åtanke innan större bergmassor läggs i upplag.

För att få transportera ett avfall krävs också ett särskilt tillstånd, dvs. tillståndsplikt råder för att yrkesmässigt transportera avfall. De sedvanliga lastbilskipagen som transporterar stenmaterial idag har sannolikt inte dessa tillstånd idag.


Om entreprenadberget klassas som ett avfall kommer även end-of-waste kriterier att behöva hanteras, se ovan. I och med att entreprenadberg inte tidigare klassats som avfall finns heller inga specifika kriterier framtagna för vad som ska gälla. En svårighet blir även hur berg från olika projekt ska särskiljas inom ett arbetsområde. Ett bergmaterial kan vara inkört från en renodlad täkt, ett annat kan vara inkört berg från en sprängning vid bostadsbyggande och en del kan vara tunnelberg från tunnelbanebyggnationen. Ett annat bergmaterial kan komma från en grannkommun vilken inte klassat entreprenadberget som ett avfall – hur ska det då hanteras?

4.7 ÖVRIGT

Bolaget vill poängtera att det är viktigt att Järfälla kommun behandlar alla verksamhetsutövare lika på ett rättssäkert och konkurrensneutralt sätt. I dagsläget hanteras inga andra ärenden inom kommunen där entreprenadberg bedöms som avfall. Bolaget arbetar över hela landet och så vitt vi vet gör ingen annan kommun i Sverige denna tolkning av miljöbalkens 15 kapitel. Om avsikten är att driva praxis på området, på så vis som uppfattas, bör man välja ett annat ärende som inte får så stora ekonomiska konsekvenser, både för Järfälla kommun och bolaget.

Bolagets inställning är fortfarande att det finns praxis på området rörande entreprenadberg som förvaltningen måste hålla sig till genom domarna från Mark- och miljödomstolen i Nacka tingsrätt.

NCC Industry AB
Division Stone Materials


Råvaruhandläggare