



*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 m<sup>2</sup> tomtyta kan rymmas. Enligt anmälan upptar den planerade verksamheten totalt ca 60 000 m<sup>2</sup>. 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, iaktta 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.