



Enheten för överklaganden
Johan Erlandsson

Sändlista – se sida 12

Överklagande av beslut om försiktighetsmått med anledning av anmälan om tidsbegränsad miljöfarlig verksamhet i form av kross på fastigheten Erstavik 25:1 i Nacka kommun

Beslut

1. Länsstyrelsen avvisar Saltsjöbadens Naturskyddsförenings och Nacka Miljövårdsråds yrkandena om att länsstyrelsen ska besluta att påföra Herman Petersen Fideikommiss AB en miljöstraffavgift samt att länsstyrelsen ska besluta om att upplag inte får anordnas utan bygglov.
2. Länsstyrelsen avslår Saltsjöbadens Naturskyddsförenings och Nacka Miljövårdsråds överklaganden.

Bakgrund

Nacka kommuns miljöenhet, förk. miljöenheten, mottog den 26 april 2021 en anmälan från Herman Petersen Fideikommiss AB om miljöfarlig verksamhet i enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och 21 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt anmälan avser den miljöfarliga verksamheten en kross för att krossa sten till mindre fraktioner, som ska användas inom Erstaviks vägar och ridanläggningar inom området Gungviken på fastigheten Erstavik 25:1. Den valda platsen för krossen har använts som etablerings- och masshanteringsplats från bygget av Saltsjöbadleden till och med 80-talet, och därefter igen sedan början av 2010-talet. Anmälan omfattar krossning av 10 000 ton sten. Ungefär 7 000 ton har sedan tidigare transporterats in till platsen och lagrats där, medan återstående 3 000 ton transporteras från ett exploateringsprojekt i Tyresö sedan början av april. En del av transportererna har gått via Erstaviks egna vägar, men verksamhetsutövaren beskriver initialt i anmälan att återstoden kommer att transporteras via Saltsjöbadleden-Fisksätra-Drevinge. Enligt anmälan ska högst 4 transporter per dag bli aktuella längs den sträckan. Krossningen planeras under perioden 7-24 juni, vardagar klockan 6-17. En korrigering har senare lämnats och återstående transporter ska enligt uppgift åter gå längs Erstaviks egna vägar.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun, förk. miljönämnden, beslutade genom delegation den 4 juni 2021, § 2021-273 MSN, följande:

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

Herman Petersen Fideikommiss AB, org.nr. 16559190-9840, ska göra följande med anledning av anmäld kross inom området Gungviken (del av Erstavik 25:1):

1. Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med ingivna anmälningshandlingar. Det innebär bland annat:
 - a. Krossning får pågå under tre veckor (15 arbetsdagar) under juni/juli 2021.
 - b. Krossning ska vara begränsad till vardagar klockan 6-17.
 - c. Antal transporter via Drevinge ska inte överstiga 4 lastbilar (8 passager) per dag.
 - d. Det krossade materialet ska återanvändas inom Erstaviks vägar och anläggningar.
2. Verksamheten ska anpassas så att spridning av damm minimeras. Under krossningen ska det finnas vatten tillgängligt för dammbekämpning.
3. Verksamheten ska tillämpa Naturvårdsverkets riktvärden för industribuller. Om buller från verksamheten överskrider 50 dBA vid bostad, skola/förskola eller vårdlokal, så ska bullerdämpande åtgärder vidtas.
4. Materialet ska återanvändas så att det innebär mindre än ringa risk för förorening av mark eller vatten.
5. Om krossat material inte återanvänds direkt ska lagringen göras i samråd med Nacka kommuns bygglovenhet så att det framgår om upplaget kräver bygglov.

Beslutet ska gälla även om det överklagas.

Miljönämnden fattade sitt beslut med stöd av 2 kap. 1-4 och 7 §§, 9 kap. 6 §, 26 kap. 9 och 19 §§ miljöbalken, med stöd av 29 kap. 41 § miljöprövningsförordningen, med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken, 1 kap 2 § och 9 kap 4 § förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken och Nacka kommuns taxa för provning och tillsyn enligt miljöbalken, antagen av kommunfullmäktige den 16 november 2020, §343, samt med stöd av punkterna M1.1 och M1.4. i miljönämndens delegationsordning.

Miljönämnden motiverade sitt beslut med följande skäl. Enligt anmälan avses krossning ske under tre veckor i juni. Enligt miljöprövningsförordning (2013:251) behöver krossverksamhet utanför detaljplan anmälas om den ska bedrivas under minst 30 dagar under ett kalenderår (verksamhetskod 10.50), eller om materialet som krossas klassas som avfall (verksamhetskod 90.110). Upplaget är inte anmälnings- eller tillståndspliktigt enligt miljöprövningsförordningen. Om verksamheten som beskrivs i anmälan enbart avsåg att hantera lokala massor så hade verksamheten inte listats i miljöprövningsförordningen och inte behövt anmälas. Eftersom delar av massorna kommer från ett exploateringsprojekt i Tyresö så bedöms att avfall hanteras. Verksamhetens provningsnivå är därför C

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

(anmälningspliktig) och verksamhetskod 90.110. Anmälan inkom i god tid innan krossningen inleds, och att det saknas skäl att misstänka brott enligt miljöbalken. Anmälan innehåller de uppgifter som behövs för att bedöma verksamhetens miljö- och hälsoeffekter, utifrån vald plats, verksamhetstyp och verksamhetens omfattning. Det bedöms att ärendena kring Nackamasten och Skanskas kross skiljer sig så mycket från nuvarande anmälan, att de inte kan användas som vägledning för en begränsad och tillfällig kross som inte leder till permanent förändring av området. Istället behöver anmälan om miljöfarlig verksamhet utvärderas utifrån platsens förutsättningar och verksamhetens risker för omgivningspåverkan. Domstolsbeslutet (Nackamasten) rör en bygglovsprövning (annan lagstiftning än för miljöfarlig verksamhet), av en annan typ av anläggning med en annan typ av påverkan i ett annat område med annan känslighet. Domen är därför inte prejudicerande för anmälan av ej bygglovspliktig tillfällig miljöfarlig verksamhet. Det finns inget generellt förbud mot verksamheter i Gungviksområdet. MSNs förbud gentemot Skanskas kross var specifikt för Skanskas anmälan och en verksamhet med stor omfattning och omgivningspåverkan. I det fallet handlade det om en verksamhet som skulle pågå i 10 år; hantera storleksordningen 500 000 - 600 000 ton massor årligen; omfatta 180 transporter per dag; innebära en permanent förändring av områdets karaktär; och som skulle kräva omfattande skyddsåtgärder för buller, damm, vattenhantering och transporter. Det bedöms att godkännande i det här ärendet inte öppnar för en ökad exploatering av platsen i framtiden. Istället behöver anmälningar fortsatt hanteras utifrån områdets känslighet och verksamhetens risker. Även översiktsplanens beskrivning av området, där upplagsplatsen ingår, som naturområde innebär inte något hinder för den nu anmälda krossen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande och myndigheten får fatta beslut som inte är i linje med översiktsplanen. I sådana fall bör det dock framgå att myndigheten är medveten om områdets och platsens beskrivning i översiktsplanen. Den anmälda verksamheten kan anläggas med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Krossen kan anläggas utan några förberedelser av marken, den valda platsen saknar höga naturvärden och det är långt till bostäder och andra känsliga verksamheter. Dessutom planeras krossning under en begränsad tid. Enligt anmälan ska krossen ställas inom ett område som idag är en iordningställd plan. När krossningen upphör kan platsen återställas utan någon förändring jämfört med tidigare markanvändning, vilket innebär att etableringen inte innebär någon permanent påverkan på platsen. Påverkan är därför begränsad till arbetstiden, vilket gör att krossen varken påverkar avsikten i översiktsplanen eller innebär någon betydande skada för naturmiljö eller riksintresse. Avståndet till närmaste bostäder, tillsammans med områdets topografi, gör att risken för olägenheter på grund av buller minimeras. Krossen bedöms inte att leda till att riktvärden för buller överskrids vid bostäder eller känsliga verksamheter. På samma sätt innebär avstånd och verksamhetens omfattning att det är liten risk att damm sprids till bostäder. Det finns dock en risk för att damm ska spridas från krossen till Saltsjöbadsleden, vilket motiverar krav på dammbekämning vid behov. I anmälan angav verksamheten att de maximalt kommer att ha 4 inkommande transporter per dygn längs sträckan Fisksätra-Drevinge, vilket bedöms som inte vara någon märkbar avvikelser från ett

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

normaldygn. Under slutet av maj har dock närboende rapporterat storleksordningen 12-17 transporter per dag. Miljöenheten har följt upp det, och fått svaret att transportören missförstått och svarat på hur många lastbilar de använder. Under en period har därför fyra lastbilar levererat i skytteltrafik, vilket inneburit betydligt fler transporter än fyra gånger per dag. Sedan detta upptäcktes har verksamhetsutövaren meddelat att de kommer att upphöra att använda sträckan Fisksätra-Drevinge, och avser transportera återstående material längs Erstaviks egna vägar. Storleksordningen 12-17 transporter (24-34 passager) per dag är en avvikelse jämfört med anmälan, och en märkbar ökning jämfört med ett medeldygn. Utifrån att verksamheten har anmält maximalt fyra transporter (8 passager) längs sträckan Fisksätra-Drevinge, så anses att det är rimligt att kräva att de arbetar för att inte överskrida det antalet. Enligt ovan nämnda besked, ska återstående transporter gå längs Erstaviks egna vägar. I och med att de korrigerat sitt upplägg så snart misstaget upptäcktes, så bedöms att verksamheten lever upp till kravet att åtgärda brister. Avvikelsen bedöms inte som ett hinder för krossen. De risker som kan uppstå av krossen går att hantera om verksamheten har beredskap för att hantera damm och bedriver en egenkontroll för att fånga upp eventuella olägenheter. Det finns därför inga skäl att förbjuda verksamheten. Istället behövs föreläggande med villkor. Förutom beskrivning av verksamheten i anmälan så bedömer miljöenheten att Naturvårdsverkets riktvärden för industribuller är tillämpliga för krossverksamheten och att verksamheten behöver ha beredskap att bekämpa damm. Huvudregeln är att en verksamhet som är anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen får starta 6 veckor efter anmälan, om inte tillsynsmyndigheten ger annat besked. Under ärendets hantering kom frågan om det befintliga upplaget av sten kräver bygglov. Bygglovenheten har svarat att upplaget inte har något bygglov idag, men att de behöver se över om upplaget är bygglovspliktigt och i så fall motiverar en sanktionsavgift. Bygglovsfrågan anses inte vara avgörande för krossen, eftersom miljötillsynen syftar på att verksamheten ska bedrivas på ett säkert sätt (framåtsyftande), medan bygglovsfrågan syftar till att utreda om det som redan fanns på platsen innebär ett lagbrott (bakåtsyftande). Om upplaget behöver bygglov så finns två alternativ för fastighetsägaren: att transportera bort massorna eller att krossa massorna och återvinna dem i närområdet. Utifrån att platsen i övrigt är lämplig för en kortvarig och mindre kross, så bedöms att det inte är rimligt att kräva att stenen transporteras bort.

Saltsjöbadens Naturskyddsförening och **Nacka Miljövårdsråd**, tillsammans förk. föreningarna, har överklagat beslutet.

Föreningarna har i första hand yrkat att krossverksamheten ska förbjudas och i andra hand - om krossverksamheten inte förbjuds - att buller i friluftsområdet ska hållas i enlighet med Naturvårdsverkets riktvärden, att upplag inte får anordnas utan bygglov samt att det görs en prövning av miljöskänkelsavgift. Föreningarna yrkar även på att länsstyrelsen ska inhibera givet tillstånd i väntan på slutgiltigt avgörande.

Föreningarna har angivit följande skäl för sina överklaganden:

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

Otillåten miljöverksamhet och miljöstraffavgift

Saltsjö-Duvnäs fastighetsägarförening hemställer i sitt yttrande över remissen om miljöfarlig verksamhet att miljönämnden ska anmäla Herman Petersen Fideikommiss AB för otillåten miljöverksamhet jämte 29 kap. 4 § första stycket b miljöbalken. De hemställer också att miljönämnden ska ta ut en miljöstraffavgift jämte 30 kap 1 § miljöbalken. Föreningarna hemställer nu att länsstyrelsen i sin prövning av detta ärende även prövar denna fråga.

Industribuller i friluftsområden

I punkten 3 i beslutet anges att ”Verksamheten ska tillämpa Naturvårdsverkets riktvärden för industribuller. Om buller från verksamheten överskrider 50 dBA vid bostad, skola/förskola eller vårdlokal, så ska bullerdämpande åtgärder vidtas”. I beslutet har dock inte tagit hänsyn till industribuller i friluftsområden. På denna punkt är Naturvårdsverkets vägledning tydlig, där anges nämligen att ”Människor söker sig till friluftsområden och andra rekreativsområden för att bland annat komma bort från samhällsbullret. Ljudnivåerna behöver vara låga för att ge den kvalitet som eftersöks. Nivåerna bör på vardagar dagtid klockan 06-18 inte överskrida 40 dBA som ekvivalent ljudnivå”. Vad gäller vad som ska räknas som friluftsområden säger Naturvårdsverkets vägledning att ”med friluftsområden avses i det här sammanhanget område i översiktsplan för det rörliga friluftslivet eller andra områden som nyttjas mer frekvent för friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor och där en låg ljudnivå utgör en särskild kvalitet”. Platsen för krossen ligger i ett område som i kommunens översiktsplan reserverats för natur och rekreation. Även om det gamla upplagsområdet där krossen planerats i dagsläget inte utgör en väl frekventerad plats för det rörliga friluftslivet kan påpekas att stigen från Saltsjöbadsvägen, som ligger lite drygt 100 meter från krossen, anges på kommunens karta över Erstaviks naturområde. En kontroll på friluftaktiviteten Friska Nacka, arrangerad av Järila IF orientering med stöd av bl.a. Nacka kommun, är belägen bara 200 m väster om krossplatsen. Vandringsleden gröna spåret (Hellasgården-Solsidan) passerar 600 meter söder om krossplatsen.

Bygglov saknas

I sin prövning av den miljöfarliga verksamheten har inte tagit hänsyn till att bygglov saknas för upplag på platsen. Vid prövning av bygglov utanför detaljplanelagt område ska hänsyn bl.a. tas till trafiksituationen, se 2 kap, 5 § PBL. Någon sådan prövning om Gungviken är en lämplig plats för ett upplag, oberoende av krossningen, har alltså inte skett. Som ett exempel på det olagliga upplagets konsekvenser för trafiksituationen kan följande nämnas. Under minst sex veckor, 25 april - 3 juni, innan miljönämnden fattade sitt beslut har det från boende på Fiskarhöjden noterats en kraftigt ökad trafik av tunga stentransporter. Den 31 maj räknades till minst 17 sådana transporter, 34 passager, på Saltsjöbadsvägen. Erstavik fideikommiss har alltså genererat betydande buller och ökad trafik till ett upplag som saknat bygglov. Boverket har föreskrifter för att kommuner vid en bygglovsprövning också har skyldighet att påminna om vilka

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

ytterligare tillstånd som kan krävas vid t.ex. miljöfarlig verksamhet, men inte tvärtom. Se Boverkets ”Bygglov för upplag och materialgårdar”. Det har rimligtvis förutsatts att prövning av miljöfarlig verksamhet (kross) sker under förutsättning att man redan har bygglov för upplag.

Inhibition

Utan inhibition blir riskerar detta överklagande att bli utan verkan. Det var fel av kommunen att i beslutet meddela att beslutet ska gälla även om det överklagas. Det står i förarbetena, se prop. 1997/98:45, del II sid 285, till 26 kap. 26 § miljöbalken att verkställighetsförordnande i första hand bör förbehållas ärenden där skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olägenheter eller om villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken inte har iakttagits. Beslut som meddelas med anledning av åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna bör enligt specialmotiveringen gälla först sedan de vunnit laga kraft. I de fall den som berörs av ett tillsynsbeslut inte delar tillsynsmyndighetens bedömning bör frågan prövas av domstol innan verkställighet får ske. Det är alltså bara när kommunen behöver se till att undvika skador på miljön som de bör använda sin möjlighet att låta beslutet gälla omedelbart, inte för att ta ifrån enskilda deras rätt att få beslutet prövat av högre instans.

Motivering

Tillämpliga lagrum m.m.

Enligt 9 kap 1 § miljöbalken (1998:808) så avses med miljöfarlig verksamhet

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.

Det anges i 9 kap. 6 § miljöbalken att regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller
4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1-3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt.

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

Det anges i 29 kap. 41 § miljöprövningsförordningen (2013:251), förk. MPF, att anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 90.110 gäller för att

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

Det anges i 27 § första stycket förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, förk. FMH, att när ett anmälningsärende är tillräckligt utrett och om det behövs, ska den myndighet som handlägger ärendet i ett föreläggande till verksamhetsutövaren besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken.

I 25 § 1 FMH anges det att en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter.

Av 9 kap. 6 c § miljöbalken framgår att en anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

I miljöbalkens 2 kapitel finns de s.k. allmänna hänsynsbestämmelserna, vilka gäller för alla de åtgärder och verksamheter som omfattas av miljöbalken.

Det anges i 2 kap. 2 § miljöbalken att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Det anges i 2 kap. 3 § miljöbalken 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. Dessa försiktighetsmått ska enligt bestämmelsen vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Det anges i 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken 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. I bestämmelsens andra stycke anges det att vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

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

Det anges i 2 kap. 1 § miljöbalken att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt miljöbalken är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas, och detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas, men mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Det anges i 26 kap. 26 § miljöbalken att en tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Länsstyrelsens bedömning

Det överklagade beslutet har föranletts av en anmälan inkommen till miljönämnden den 26 april 2021 från Herman Petersen Fideikommiss AB om att bolaget avser att bedriva en tillfällig miljöfarlig verksamhet i form av en kross.

När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett, ska den myndighet som handlägger ärendet meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken om det behövs, eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Om sådana åtgärder inte beslutas ska myndigheten istället underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida (se 27 § FMH). En anmäld verksamhet får dock påbörjas sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat (se 9 kap. 6 c MB).

Med anledning av Herman Petersen Fideikommiss AB anmälan, har miljönämnden som tillsynsmyndighet beslutat om att förelägga om de försiktighetsmått som ska gälla för den anmälda verksamheten, d.v.s. det nu överklagade beslutet.

Ett beslut om försiktighetsmått av tillsynsmyndigheten med anledning av en anmälan om miljöfarlig verksamhet innebär alltså inte sig någon rätt att få bedriva verksamheten, utan innebär att den anmälda verksamheten har inskränkts i vissa

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

avseenden. Det överklagade beslutet utgör inte, som föreningarna har benämnt det, något tillståndsbeslut. Det utgör ett tillsynsbeslut och tillsynsmyndigheten, d.v.s. miljönämnden, kan när som helst komma att meddela förelägganden om ytterligare krav på verksamheten, eller till och med förbjuda den.

Miljönämnden har i sitt beslut angivit att beslutet ska gälla även om det överklagas. En tillsynsmyndighet har möjlighet att besluta att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagats, s.k. verkställighetsförordnande (se 26 kap. 26 § miljöbalken). Generellt sett anses ett verkställighetsförordnande vara förbehållet till sådana situationer där skador eller olägenheter måste förhindras genom omedelbara åtgärder, medan tillsynsbeslut som har meddelats med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken anses bör bli gällande först sedan det har vunnit laga kraft då den berörde i sistnämnda fall anses få chans till domstolsprövning innan beslutet verkställs (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 285 samt t.ex. MÖD 2016:3).

Föreningarna har begärt att länsstyrelsen ska besluta om inhibition av det överklagade beslutet.

Länsstyrelsen kan som överinstans bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition (se 48 § förvaltningslagen (2017:900)). Ett beslut om inhibition innebär ett förordnande om att det överklagade beslutet inte får verkställas i avvaktan på slutlig prövning. Eftersom en anmälningspliktig verksamhet enligt lag får påbörjas sex veckor efter det att anmälan har gjorts om inte tillsynsmyndigheten beslutar annat, skulle ett bifall till föreningarnas yrkandena om inhibition i detta ärende medföra att de förelagda försiktighetsmått i miljönämndens beslut i avvaktan på ett slutligt avgörande från länsstyrelsen inte gäller. Mot bakgrund av föreningarnas inställning är att verksamheten på platsen i första hand ska förbjudas och i andra hand förenas med ytterligare försiktighetsmått med avseende på buller i ett område för friluftsliv, får föreningarnas yrkande förstås som att de egentligen yrkar om att länsstyrelsen ska besluta om ett interimistiskt förbud av den anmälda verksamheten i avvaktan på slutlig prövning i ärendet. Det följer också av rättspraxis att länsstyrelsen som överinstans kan fatta sådant beslut om interimistiskt förbud (se MÖD 2016:8). Länsstyrelsen tar dock upp ärendet direkt till slutlig prövning, varför det saknas anledning att pröva föreningarnas yrkande om – som det alltså måste förstås som – interimistiskt förbud.

Föreningarna har i sina överklaganden hemställt att länsstyrelsen ska besluta om att det ska tas ut en miljöstraffavgift. De har även yrkat att länsstyrelsen ska besluta om att upplag inte får anordnas utan bygglov.

Länsstyrelsen är i sin överprövning bunden till vad som har prövats- och beslutats om i det överklagade beslutet. Fråga om miljöstraffavgift är inget som miljönämnden har prövat- och beslutat om i det nu överklagade beslutet. Redan av denna anledning kan länsstyrelsen inte pröva frågan om miljöstraffavgift. Länsstyrelsen kan därtill upplysa om att det dessutom följer av lag att det är

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

tillsynsmyndigheten – i aktuellt fall miljönämnden - som första instans kan fatta beslut om uttag av miljöstraffavgift samt att ett överklagande av ett beslut om uttag av miljöstraffavgift överklagas till mark- och miljödomstol (se 30 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken). Länsstyrelsen är således även av lag förhindrad att i ärendet fatta beslut om miljöstraffavgift. Föreningarnas hemställan om detsamma ska alltså avvisas. Gällande frågan om bygglov för upplag så är heller inte det något som har ingått i miljönämndens prövning, vilken alltså har varit en prövning avseende den gjorda anmälan om tidsbegränsad miljöfarlig verksamhet utifrån miljöbalkens bestämmelser, eller som miljönämnden har fattat beslut om i nu aktuellt beslut. Länsstyrelsen kan således inte i det här ärendet fatta beslut om att upplag inte får anordnas utan bygglov. Därtill kan nämnas att det redan följer av lag att det krävs bygglov för upplag (se 6 kap. 1 § 2 plan- och byggförordningen (2011:338)), och om någon anser att det vidtagits en bygglovspliktig åtgärd utan att sådant lov erhållits så kan denne göra en tillsynsanmälan om detta till kommunen som tillsynsmyndighet, vilken då har att utreda samt fatta beslut i frågan.

Föreningarna har i första hand yrkat att den anmälda verksamheten ska förbjudas eftersom den anmälda verksamhetens plats är belägen inom ett område som i kommunens översiktsplan är reserverad för natur- och rekreation och eftersom kommunen i sin prövning av den miljöfarliga verksamheten inte har tagit hänsyn till att det saknas bygglov för ett upplag på platsen.

En kommunal översiktsplan är förvisso inte juridiskt bindande för prövningen, med den tjänar som en del av underlaget för bedömningen avseende lokaliseringen av bebyggelse och verksamheter. Bedömningen om en plats lämplighet får dock alltid ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet (se t.ex. MÖD 2008:41, MÖD 2009:32 samt Mark- och miljööverdomstolens dom 25 april 2012 i mål M 5176-11).

Länsstyrelsen kan konstatera att det av Nacka kommuns översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige den 21 maj 2018, mycket riktigt framgår att platsen för den anmälda verksamheten är markerad som natur- och rekreationsområde. Det framgår dock även att platsen är i direkt gräns åt öster till ett större område som är markerat som arbetsplatsområde och tekniska anläggningar och för detta område anger planen att det kan användas för verksamheter. Direkt söder om platsen finns Saltsjöbadsleden. Av det överklagade beslutet framgår vidare att platsen för den anmälda verksamheten tidigare har använts som etablerings- och masshanteringsplats och således redan idag inte utgör någon naturmark. Det framgår även att när den anmälda verksamheten, vilken är mycket begränsad i tid, upphör kan platsen återställas utan förändring jämfört med innan den anmälda verksamheten påbörjades. Den aktuella platsen är heller inte utpekad som riksintresse för naturvård- eller friluftsliv enligt 3 kap. 6 kap. miljöbalken, eller utgör riksintresse för det rörliga friluftslivet enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Vad föreningarna har anfört om att den anmälda platsen inte är lämplig då platsen i översiktsplanen är markerad som natur- och rekreationsområde samt vad

Datum
2021-07-05

Beteckning
505-45129-2021

föreningarna har anfört avseende områdets användning som sådant, utgör således inte skäl till att förbjuda verksamheten.

Den som önskar att bedriva en verksamhet kan behöva få genomgå flera olika prövningar och förfaranden enligt olika lagstiftningar för att verksamheten ska kunna få bedrivas lagenligt. Den som önskar att få bedriva verksamhet som enligt miljöbalken är anmälningsskyldig, kan således även t.ex. behöva bygglov för verksamheten enligt plan- och bygglagen (2010:900). Prövningen av en anmälan om att bedriva en miljöfarlig verksamhet sker dock, som tidigare har angivits, utifrån miljöbalkens bestämmelser och avser just den anmälda verksamheten. Omständigheten att verksamhetsutövaren inte har erhållit bygglov för samma eller andra verksamheter är inget som beaktas i anmälningsärendet. Vad föreningarna har anfört om att miljönämnden i sin prövning inte har beaktat att det ska finnas ett upplag på platsen som saknar bygglov, utgör således inte skäl till att den anmälda verksamheten ska förbjudas. Länsstyrelsen kan dock, återigen, upplysningsvis nämna att om någon anser att det har vidtagits en bygglovspliktig åtgärd utan att sådant lov erhållits så kan denne göra en tillsynsanmälan om detta till kommunen som tillsynsmyndighet, vilken då har att utreda samt fatta beslut i frågan.

Föreningarna har i andra hand yrkat på att om krossverksamheten inte förbjuds så ska det föreskrivas försiktighetsmått om att buller i friluftsområdet ska hållas i enlighet med riktvärdena för desamma i Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller; rapport 6538.

I nämnda vägledning anges riktvärden i form av ljudnivåer som utgångspunkt för bedömning av immissionsvärden vid bostäder, skolor, förskolor och vårdlokaler, medan det för friluftsområden beskrivs vägledande ljudnivåer. Naturvårdsverkets vägledningen är dock inte juridiskt bindande, och en bedömning av om det är fråga om ett sådant område där det bör eftersträvas en lägre ljudnivå samt de ljudnivåer som i sådana fall bör hållas där, får ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

Som redan har konstaterats tidigare, är den anmälda platsen del av ett område som i den kommunala översiktsplanen är markerad som natur- och rekreationsområde, men området är inte utpekad som något riksintresse för naturvård- eller friluftsliv enligt 3 kap. 6 kap. miljöbalken, eller utgör ett riksintresse för det rörliga friluftslivet enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Området är också i viss mån redan utsatt av buller från både Saltsjöbadsleden och Saltsjöbanan. Det är fråga om en mycket tidsbegränsad verksamhet, högst 15 arbetsdagar, och enligt de föreskrivna försiktighetsmått får verksamheten därtill endast bedrivas under vardagar och då mellan klockan 6-17. Sammantaget bedöms detta medföra att det inte är motiverat att föreskriva försiktighetsmått gällande bullernivåer för det område som i översiktsplanen är markerat som natur- och rekreationsområde.

En prövning av vad föreningarna har anfört till länsstyrelsen, har alltså inte medfört att det överklagade beslutet ska ändras i något avseende. Föreningarnas överklaganden ska därmed avslås.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt enligt bilaga 1.

Beslutet har fattats av länsjurist Johan Erlandsson.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Sändlista

Klagande (delges)

1. Saltsjöbadens Naturskyddsförening,
c/o Gudrun Hubendick, Fatbursgatan 29 A, 11854 Stockholm
gudrun.hubendick@naturskyddsforeningen.se

2. Nacka Miljövårdsråd,
c/o Jan Åman, Plommongatan 9, 138 31 Älta
jan@aman.se

Övriga

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun, 131 81 Nacka
miljoenheten@nacka.se

2. Herman Petersen Fideikommiss AB, Erstavik 1, 133 48 Saltsjöbaden
claes@erstavik.se

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på
www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Ni kan överklaga beslutet

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

Hur överklagar vi beslutet?

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

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni 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.

Ert överklagande ska innehålla

- vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer,
- hur ni vill att beslutet ska ändras, samt
- varför ni anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer ert överklagande så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från er samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta länsstyrelsen via e-post, stockholm@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 10 00. Ange diarienummer 45129-2021.