



Christer Rosenblad
Stadsmiljö
08-508 262 94
christer.rosenblad@tk.stockholm.se

Till
Trafik- och renhållningsnämnden
2010-02-08

Anmälan av överklagande av miljöprövningsdelegationens beslut om tillstånd för återvinningsverksamhet vid Lövsta samt förslag till fortsatt inriktning på arbetet.

Förslag till beslut

1. Trafik- och renhållningsnämnden beslutar att vidhålla inlämnat överklagande av tillståndsbeslutet såvitt gäller villkorspunkt 14
2. Trafik- och renhållningsnämnden beslutar att inte genomföra miljöprojekt B36 (verksamheterna enligt tillståndsbeslutet)
3. Trafik- och renhållningsnämnden meddelar kommunstyrelsen med åberopande av detta tjänsteutlåtande att miljöprojekt B36 inte kommer att genomföras.
4. Trafik- och renhållningsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat

Magdalena Bosson
Förvaltningschef

Ted Ell
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen meddelade 24 augusti 2009 tillståndsbeslut i ett ansökningsärende från trafik- och renhållningsnämnden som

Bilaga 1: PM Konsekvensbeskrivning av miljöprövningsdelegationens beslut

Bilaga 2. Överklagande av miljöprövningsdelegationens beslut . Beteckning 5511-2006-37377



avser återvinningsverksamhet av schakt och asfaltmassor vid Lövsta industriområde. Projektet initierades 2001 som ett resultat av stadens miljöplan och syftade till att förbättra möjligheten att återanvända stenmaterial och asfalt från schaktarbeten i staden.

Eftersom projektet finansieras genom bidrag från stadens miljömiljard med särskilda krav på genomförandetid hemställde trafik- och renhållningsnämnden vid sammanträde 2009-03-10 till kommunfullmäktige att få disponera medel för genomförande även under 2010, vilket innebär ett år senare än tidigare beslutad tidpunkt för slutförande av miljömiljardsprojekt. Detta beviljades.

Kontoret konstaterar att länsstyrelsens beslut avviker från nämndens ansökan på flertalet punkter både vad gäller tekniskt utförande och framför allt när det gäller villkor för verksamheten. Avvikelserna från inlämnad ansökan är så omfattande att kontoret anlitade en teknisk konsult, Sweco, att utföra en utvärdering och konsekvensanalys av det beslut som länsstyrelsen fattade.

Swecos utvärdering visar att investeringskostnaden ökar från 9,5 mnkr till 31,8 mnkr och driftkostnaden vad avser miljöhantering ökar från 79 tkr/år till 244 tkr/år. Vidare anser Sweco att de kravnivåer för utsläpp av olika metaller är så låga att det inte är säkert att med känd reningsteknik klara värdena. Det är t.ex. inte tillåtet att vid anläggningen släppa ut dricksvatten som klassas som tjänligt enligt livsmedelsverkets bedömningsgrunder.

Av miljöskäl ansåg kontoret att återvinningsverksamheten skulle kunna innebära en viss merkostnad i förhållande till den rådande ordningen att transportera uppgrävda massor till deponi och i stället köpa jungfruliga ersättningsmassor. Vi konstaterar att projektet inte är ekonomiskt genomförbart med hänsyn till villkoren i det av länsstyrelsen meddelade tillståndsbeslutet.

Kontoret har överklagat beslutet till miljödomstolen vid Nacka tingsrätt i avvaktan på ställningstagande från nämnden.

Kontoret kan konstatera att tillståndsbeslutets villkor innebär en helt annan anläggning än den planerade och med beaktande av den ekonomiska analysen av tillståndsbeslutet både vad gäller anläggande och drift saknas förutsättningar att genomföra projektet. Att finansiera och driva anläggningen med de driftkostnader som kommer att uppstå är inte kommunalekonomiskt motiverat. Det blir avsevärt billigare att köpa grus och stenmaterial och transportera överskottsmassor på deponi.

Villkor 14 i tillståndsbeslutet om uppföljning och kontroll bör överklagas då det är knutet till lagakraftvunnet beslut och enligt miljöbalken är direktsanktionerat vid överträdelse.

Bakgrund

Dåvarande Gatu- och fastighetskontoret startade 2001 ett miljöprojekt som syftade till ökad återvinning av schakt- och asfaltmassor i Stockholm. Projektet motiverades dels av stadens miljöplan dels av länsstyrelsens projekt med att minska uttaget av naturgrus i länet. Kontoret redovisade i tjänsteutlåtande 2002-04-04 en inventering av platser som skulle kunna utnyttjas till återvinningsverksamhet för de schaktmassor som uppstår vid gatu- och ledningsarbeten i staden. I tjänsteutlåtandet framhölls svårigheten att finna lämpliga platser för denna verksamhet på grund av konkurrensen om mark. Gatu- och fastighetsnämnden beslutade att uppdraga åt kontoret att närmare studera fyra platser som bedömdes vara möjliga att gå vidare med.

Ytterligare utredningsarbete och samråd med olika myndigheter resulterade i tjänsteutlåtande till gatu- och fastighetsnämnden 2005-04-26, varvid konstaterades att det enda realistiska alternativet för lokalisering av återvinningsverksamheten var vid Lövsta industriområde i nordvästra Stockholm. Lövstaområdet var sedan länge ianspråktaget för återvinningsverksamhet av olika slag bl.a. av det slag som nu föreslås, samt utpekad för kommunal teknisk verksamhet i stadens översiktsplan. Nämnden uppdrog åt kontoret att genomföra projektering och byggande av anläggningen för återvinning vid Lövsta villkorat att finansiering kunde erhållas genom den s.k. miljömiljarden. Projektet erhöll 9,5 mnkr genom beslut i Kommunfullmäktige i maj 2005.

Ett flertal samrådsmöten med länsstyrelsen och miljöförvaltningen genomfördes hösten 2004 för att förbereda ansökan om tillstånd enligt miljölagstiftningen. Länsstyrelsen beslutade i mars 2005 att verksamheten skall bedömas utgöra betydande miljöpåverkan, vilket innebär utökat samråd samt fördjupad miljökonsekvensbeskrivning. Detta innebär att ansökan kunde inlämnas till länsstyrelsens miljöprövningsdelegation först i maj 2006.

Länsstyrelsen begärde kompletterande uppgifter i tre olika förelägganden, januari och september 2007 och juli 2008, vilka besvarades av kontoret inom några månader efter föreläggandet.

Trafik- och renhållningsnämnden beslutade 2009-03-10 att hemställa hos kommunfullmäktige att få disponera medel ur miljömiljarden även under 2010 för att kunna genomföra återvinningsprojektet. Bakgrunden till denna begäran var att länsstyrelsen tidsmässigt utdragna handläggning av ärendet inneburit att tidplanen inte kunde hållas och att beviljade medel därför inte skulle kunna utnyttjas med beaktande av reglerna för utbetalning av medel från miljömiljarden. Kommunfullmäktige medgav genom beslut i juni 2009 nämnden att disponera bidragsmedlen även under år 2010.

Genom beslut 24 augusti 2009 från länsstyrelsens miljöprövningsdelegation erhöll kontoret tillstånd att bedriva återvinningsverksamheten vid Lövsta. Det tillstånd som meddelades från länsstyrelsen skiljer sig på avgörande punkter från den ansökan om tillstånd för verksamheten som kontoret lämnade in i maj 2006 och som grundade sig på de samråd som genomfördes 2004 och 2005. Kontoret har därför uppdragit åt miljöteknisk expertis att utföra en utvärdering av vilka ekonomiska konsekvenser länsstyrelsen beslut medför. Även vissa miljömässiga konsekvenser har belysts i utvärderingen. Utvärderingen redovisas i bilaga 1.

Analys

Ekonomiska konsekvenser

Sweco har på uppdrag av trafikkontoret beräknat de ekonomiska konsekvenserna av det tillstånd som länsstyrelsens miljöprövningsdelegation beslutat om 2009-08-24 efter kontorets ansökan från 2006-05-15. Dessutom har en teknisk och miljömässig utvärdering utförts av de maximala halter av olika ämnen, som kan tillåtas i vatten, för att få släppas ut enligt villkor i tillståndet.

Tabell 1: Sammanställning av investeringskostnader. I den första kostnadsuppskattningen antas dagvattnet kontrolleras med avseende på PAH och halten av PAH i vatten från området antas ligga under riktvärdet. I den andra kostnadsuppskattningen omhändertas dagvatten från både den övre och den nedre ytan och renas i reningsverk utifrån att riktvärdena med avseende på PAH och metaller är att tolka som maxvärden. Den första kostnadsuppskattningen avser det sökta tillståndet medan den andra kostnadsuppskattningen avser verksamheten enligt beslut från Miljöprövningsdelegationen. Den första delen av tabellen avser kostnader för iordningställande av asfaltsytor, stängsel, belysning m.m. Den andra delen avser kostnader för rening av dagvatten och den tredje delen avser kostnader för projektering och byggläggning.

Moment	Kostnad (kr) enligt förslag i ansökan. Dagvatten huvudsak- ligen rent	Kostnad (kr) enligt krav i beslut om halterna avser max- värde
Asfaltering av övre området, 7 500 m ²	3 500 000	3 500 00
Skärmtak på övre området, 800 m ²	2 500 000	2 500 000
Körväg, 300 m inkl kantsten på ena sidan	500 000	1 600 000
Industristängsel 1000 m	1 000 000	1 000 000
Våg för 18 metersbilar	1 000 000	1 000 000
Vågssystem	500 000	500 000
Byggnad för personal	800 000	800 000
Belysning 10 stolpar plus kabelgrav 500m	500 000	500 000
Asfaltering av nedre området, ca 0,8 ha inklusive uppfyllnad av 1-1,5 m		5 400 000
Ledning 250 m Ø400 inkl. brunnar	700 000	
Tankar inkl grundläggning	500 00	
Ledning 250 m Ø400 inkl. brunnar		1 000 000
Ledning 500 m Ø200-Ø400 inkl. brunnar		2 000 000
Reningsverk inkl utjämningsbasäng		6 000 000
Index okt 2009 - juli 2011 10%	1 200 000	2 600 000
Projektering (6% av kostnaderna)	800 000	1 700 000
Byggläggning (6% av kostnaderna)	800 000	1 700 000
	14 300 000	31 800 000

Av kostnadssammanställningen ovan framgår att kostnaden för investeringen i återvinningsanläggningen har ökat till 31,8 mnkr. Ökningen orsakas främst av betydligt större ytor som skall hårdgöras samt det tillkommande kravet på omhändertagande av allt regnvatten. Vid nederbörd måste allt vatten samlas upp i basängar och ledas till lokalt reningsverk i stället för att infiltreras lokalt som var kontorets förslag och enligt stadens dagvattenpolicy.



Det kan noteras att när ansökan om bidrag från miljömiljarden lämnades in hösten 2004 beräknades kostnaden för uppförande av anläggningen till 9,5 mnkr. Denna summa har ökat till 14,3 mnkr. De ökade kostnaderna i förhållande till ursprungliga ansökan hänför sig dels till indexuppräknning för entreprenadens genomförande under 2011 i stället för 2006 som planerades dels att övertäckningen av området som utförts måste ersättas med bättre massor. Anledningen till detta är att avdelningen för avfall inom trafikkontoret har genomfört en sluttäckning av det område som planeras för återvinningsverksamheten. Sluttäckningen har utförts med billiga täckmassor med låg bärighet. Dessa måste ersättas av massor med högre kvalitet för att efter asfaltering klara belastningen av fordon för transporter. Detta innebär en merkostnad i förhållande till ursprunglig ansökan på drygt 2 mnkr.

Den långa handläggningstiden har också medfört betydande kostnader för juridisk stöd och tekniska utredningar. Av de 9,5 mnkr som söktes har således 1,4 mnkr förbrukats under ansökningsprocessen. 8,1 mnkr återstår nu av det beviljade beloppet till byggandet av anläggningen.

Ett genomförande av miljöprojektet enligt ursprunglig ansökan och förutsättningar, innebär vid ett genomförande och byggnation under 2011, en beräknad kostnad på 14,3 mnkr. Detta innebär att den totala kostnaden för ett genomförande av projektet, med hänsyn till redan upparbetade kostnader, kommer att medföra en total kostnad på 15,7 mnkr.

Även den miljörelaterade kostnaden för driften av anläggningen ökar kraftigt genom kraven på reningen av regnvatten.

Tabell 2: Sammanställning av årlig kostnad. Personal som arbetar på platsen antas sköta tillsyn och provtagning.

	Kostnad (kr) enligt förslag i ansökan. Dagvatten huvudsakligen rent	Kostnad (kr) enligt krav i beslut om halterna avser maxvärde
Provtagning 12 gånger per år		-
Kontrollprovtagning 4 gånger per år	-	
Analyser (PAH)	15 000	
Analyser (PAH, metaller, susp, TOC , olje- index)		40 000
Tömning av sediment i tankar 1 gång per år	10 000	
El		20 000
TMT och Lut		30 000
Aktivt kol		40000
Borttransport och mottagning avvattnat slam		10 000
Underhåll		50 000
Miljörapport	50 000	50 000
Kommunal tillsynsavgift	4 000	4 000
	79 000	244 000

Beräkningarna som utförts av Sweco som underlag till att beräkna driftkostnaderna för en anläggning som skulle drivas enligt ansökan i förhållande till länsstyrelsens beslutade omfattning visar att den miljörelaterade kostnaden tredubblas huvudsakligen beroende på betydligt fler kemiska analyser och skötsel av ett lokalt reningsverk.

Det skall framhållas att den totala driftkostnaden för anläggningen blir väsentligt högre om man räknar in samtliga personalkostnader och räntekostnader av investeringen. Ovanstående tabell belyser endast merkostnaden för de ökade krav som följer av Miljöprövningsdelegationens beslut.

Miljömässigt motiverade krav

Swecos utredning visar att de riktvärden som skall gälla under en provotid i praktiken kommer att fungera som maxvärden som inte får överskridas. De mycket



låga värden som länsstyrelsen anser inte får överskridas motiveras av att det ligger inom ett nyligen bildat vattenskyddsområde. Sweco har jämfört de av länsstyrelsen beslutade halterna för utsläpp till recipient och konstaterar att dessa för flera ämnen är lägre än vad som kan förväntas i nederbörd i Stockholm. Samtliga värden utom nickel är lägre eller mycket lägre än den gräns som fastställts av livsmedelsverket (SLVFS 2001:30) för när dricksvatten skall betraktas som otjänligt. Detta innebär att det inte är tillåtet att släppa ut tjänligt dricksvatten till skydd för vattentäkten utan föregående rening.

Kontorets konstaterar att på den angivna platsen har det pågått krossning av stenmaterial, återvinning och mellanlagring av jordmassor och tidvis även varit platsen för ett asfaltverk. Kontorets målsättning med ansökan om att bedriva motsvarande verksamhet som tidigare bedrivits på platsen, var att etablera en modern anläggning med betydligt högre miljöambitioner innebärande olika skyddsåtgärder, än vad som varit fallet vid tidigare verksamheter på denna plats. Genom att hantera eventuella föroreningar under skärmtak och i slutna containers med flera skyddsåtgärder skulle dessa förhindras att få kontakt med regn eller på annat sätt spridas till omgivningen.

De angivna värdena för utsläpp av vatten innebär enligt Swecos utredning att en tekniskt avancerad reningsanläggning måste installeras. De låga värdena som länsstyrelsens beslutat om medför att allt regnvatten inom det asfalterade området måste ledas till reningsverket.

Villkor 14 i tillståndet innebär att ett kontrollprogram skall vara inlämnat till tillsynsmyndigheten senast tre månader efter lagakraftvunnen dom. Eftersom villkor i tillstånd enligt miljöbalken är direktsanktionerat vid överträdelse bör det överklagas.

Trafikkontorets synpunkter

Det framgår av de utvärderingar och beräkningar som Sweco i samarbete med kontoret utfört att projektet har drabbats av mycket stora kostnadsökningar. Det kontoret bedömde vara en tämligen enkel och naturlig verksamhet för att bidra till att uppfylla ett angeläget miljömål, nämligen att bidra till att öka återvinningen av stenmaterial vid anläggningsarbeten, har visat sig vara förenat med stora svårigheter.

Länsstyrelsen beslut skiljer sig i väsentliga delar till det som var förutsättningen för ansökan. Skillnaderna avser hur stora ytor som skall utföras som täta, från vilka ytor regnvatten skall samlas upp samt kraven på tillåtna halter på utgående vatten. Konsekvenserna av detta innebär att kostnaden har mer än tredubblats i förhållande till ursprunglig projektering från 2004 och nu uppgår till 31,8 mnkr. Kalkylen är förenad med en del osäkerheter, men kostnadsökningarna är mycket stora. Även driftkostnaderna tredubblas för att driva anläggningen i förhållande till ursprunglig ansökan. Redan kostnadsramen för en anläggning enligt ursprunglig ansökan kostnadsberäknas i nuläget till 15,7 mnkr. Detta innebär ett behov av ytterligare tillskott på 6,2 mnkr jämfört med gällande finansieringsbeslut.

Kontoret anser att miljöfrågorna är synnerligen viktiga inte minst omsorgen om Mälarens vattenkvalitet i egenskap av dricksvattentäkt för en stor del av invånarna i storstockholmsregionen. Vi anser att rimliga och relevanta försiktighetsmått måste ställas på olika verksamheter där risk för negativa effekter för vattenkvaliteten kan uppstå.

Miljömyndigheter och tillståndsmyndigheter har i praktiken ett tolkningsföreträde när det gäller att tolka miljöbalkens komplicerade regelsystem. I kap.2 miljöbalken om hänsynsregler skall en verksamhetsutövare tillämpa bästa teknik i sin verksamhet, tillämpa försiktighetsprincipen samt ha kunskap om verksamhetens negativa effekter. Bästa plats skall också väljas för en verksamhet som skall tillståndsprövas. Kontoret har i sin miljökonsekvensbeskrivning (MKB) med stöd av miljökonsulter försökt att belysa alla dessa frågor och också fått denna godkänd av miljöprövningsdelegationen.

Tillståndsbeslutet innebär dock strängare villkor t.ex. vad gäller hårdgöring av ytor, uppsamling av vatten samt utsläpp än kontoret som verksamhetsutövare kunnat förutse. Med hänsyn till prövningen enligt miljöbalkens bestämmelser, särskilt den nämnda försiktighetsprincipen och bevisbördans placering i denna typ av mål bedöms utsikterna till ändring av villkoren i enlighet med den ursprungliga ansökan som mycket små. Kontoret föreslår därför att överklagandet skall vidhållas endast såvitt vad gäller ett villkor (p 14). Ett överklagande av övriga villkor skulle innebära ytterligare kostsamma tekniska och juridiska utredningar. Hittills har 1,4 mnkr använts för tekniska utredningar och juridiskt stöd. Det är inte meningsfullt att spendera ytterligare medel i detta ärende, mot bakgrund av våra erfarenheter. Samråd har skett med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Kontoret kan konstatera att tillståndsbeslutets villkor innebär en helt annan anläggning än den planerade och med beaktande av den ekonomiska analysen av



tillståndsbeslutet både vad gäller anläggande och drift saknas förutsättningar att genomföra projektet. Att finansiera och driva anläggningen med de driftkostnader som kommer att uppstå är inte kommunalekonomiskt motiverat. Det blir avsevärt billigare att köpa grus och stenmaterial och transportera överskottsmassor på deponi.

Villkor 14 i tillståndet innebär att ett kontrollprogram och utbildningsplan skall vara inlämnat till tillsynsmyndigheten senast tre månader efter lagakraftvunnen dom. Eftersom villkor i tillstånd enligt miljöbalken är direktsanktionerat vid överträdelse bör villkoret ändras så att det kopplas till tidpunkten för att verksamheten inleds. Överklagandet bör vidhållas i den delen.

Kontoret bedömer sammanfattningsvis att det saknas förutsättningar att genomföra detta miljöprojekt.

Trafikkontorets förslag

Kontoret föreslår mot bakgrund av ovanstående redovisade förutsättningar att trafik- och renhållningsnämnden beslutar att inte genomföra projektet (verksamheterna enligt tillståndsbeslutet) och att endast vidhålla överklagandet av villkor 14 i miljöprövningsdelegationens beslut 2009-08-24 om tillstånd enligt miljöbalken att behandla och återvinna schakt- och asfaltmassor vid Lövsta industriområde m.m. samt att omedelbart justera beslutet. Staden har åtagit sig att senast den 15 februari 2010 meddela miljödomstolen nämndens ställningstagande i överklagandemålet.

Kontoret föreslår vidare att nämnden meddelar kommunstyrelsen med åberopande av detta tjänsteutlåtande att miljöprojekt B36 inte kommer att genomföras.

Slut