

Förändrade definitioner av naturvärden i miljölagstiftningen – exemplet värden hos grusområden och bergområden

Artikel presenterad vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Örebro, 8-9 oktober 2009, arbetsgrupp 7”*Hållbar utveckling som politisk utmaning*”

av Erland Sköllerhorn, Länsstyrelsen i Västerbottens län,

fil dr vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

Förändrade definitioner av naturvärden i miljölagstiftningen – exemplet värden hos grusområden och bergområden

Introduktion och Problemställning

Ett rimligt antagande är att opinionsbildningen i samhället får genomslag i lagtexter inom ett så publikt område som miljölagstiftningen. Utifrån detta antagande kan man förmoda att definitioner av t ex naturvärden förändras över tid, beroende på forskningsresultat, myndighetsarbete, aktiviteter i politiska partier och miljörelsen, lobbyarbete från branschorganisationer etc.

Syftet med denna studie är att kartlägga förändringar i definitioner av naturvärden hos grus- och bergområden i lagparagrafer, propositioner samt Naturvårdsverkets vägledning från år 1964 till 2009. Startåret infördes naturvårdslagen. Den kom sedan att förändras efterhand fram till 1999, då den upphörde att gälla. Bland annat påverkades den av naturresurslagen, som kom 1987 och innebar att det utsågs riksintressen för naturvård och friluftsliv. Naturvårdslagen och naturresurslagen ersattes 1999 tillsammans med ett dussintal andra miljölagar av den sammanhållna miljöbalken. Sveriges medlemskap i EU innebar också ett införande av sk Natura 2000-områden, vilket är EU:s nätverk av värdefulla naturområden som ska bevaras. När det gäller tillstånd för exploatering av grusområden och bergområden gjordes därefter en större förändring 2005. Då flyttades denna prövning från ett eget kapitel i miljöbalken till det kapitel som handlar om prövning av miljöfarlig verksamhet. Nu 2009 har riksdagen beslutat om förändringar av just lagparagraferna som gäller tillstånd att bryta grus och berg.

Min idé är att det går att se en utveckling mot mer ekologiska uttryck i lagparagrafer och vägledningsmaterial från 1964 fram till år 2005. Därefter antar jag det sker en värderingsförändring mot mer tekniska och ekonomiska uttryck, när brytning av grus och berg jämföras med annan industriverksamhet, vilket får effekt på vilka diskussioner som kan föras vid tillståndsprövningar. Studien handlar alltså om ändringar av det legala ramverket för vilka argument som är rättsligt legitima vid ansökningar om exploatering av naturen. En föregångare inom ekologi, Odum, definierar ekologi brett som ”studiet av jordens resurshushållning, vilket omfattar alla växter, djur, mikroorganismer och människan, vilka lever tillsammans som av varandra beroende beståndsdelar. Då ekologin inte enbart behandlar organismer utan även energiflöden och materiakretslopp på land, till havs, i luften och i sötvatten, så kan man också se den som ett studium av ”naturens struktur och funktion”...” (Odum 1980:14).

Foucault uppmärksammar tre strukturella mekanismer som innebär utestängning av frågor från den offentliga debatten. Genom den *yttre formen* styr en typ av mekanism diskursen: förbudet (vad som inte får sägas, när och av vem), definierande och förkastande (motsättningen mellan förnuft och vansinne) samt viljan till sanning (efter separationen mellan sanna och falska diskurser). De yttre formerna anses vara historiska, föränderliga och institutionellt tvingande system (Foucault 1993:7-12). Den andra mekanismen är viktiga *inre*

procedurer, som styr diskursers slumpmässiga uppträdande genom principer för klassifikation, organisation och distribution (ibid, s 16). Den tredje mekanismen är procedurer som styr *villkoren för tillträde till diskurser* genom "...att påtvinga de individer som håller dem regler för att därigenom hindra att vem som helst får tillgång till dem." (ibid, s 26).

Habermas kritiserar Foucault genom att hävda att allmängiltigt inriktade diskurser påverkas av intern kritik och kan förändras (Habermas 1992:429). Ett flertal typer av diskurser är självkorrigering, genom att vara känsliga för kritik av inre mekanismer för uteslutning av frågor och deltagare. Samtidigt erkänner Habermas värdet i Foucaults synsätt, när det gäller att blottlägga ojämlika relationer och makthierarkier (ibid, s 478f). För att avrunda och knyta ihop dessa diskursiva idéer med denna studie – har utrymmet för argument om naturvärden och resurshushållning begränsats de senaste åren efter ändringar i miljöbalken?

Syfte och avgränsningar

Syftet med studien är att kartlägga förändringar i definitioner av naturvärden hos grusområden och bergområden i svensk miljölagstiftning från 1964 till 2009.

Vilka idéer och uttryckssätt finns i de undersökta texterna, och i vilken omfattning, angående

- naturvärden?
- resurshushållning?
- miljöstörningar?, samt
- teknik och ekonomi?

Av resursskäl begränsas studien till ett strategiskt urval av texter – där man kan förvänta sig brottpunkter i definierandet av naturvärdena hos grusområden och bergområden. Studien är inriktad på tillståndsprovning, inte samrådspålit eller tillsynsfrågor.

Material och metod

Metoden i studien är innehållsanalys av skriftligt material.

Diskursanalys enligt Alvesson & Skoldberg (1994:286) innebär att tolkning av texter ger resultat på tre nivåer. För det första på den diskursiva nivån, där språkbruk och uttryckssätt i sig är det intressanta för forskaren. För det andra på idénivån, där forskaren tolkar påståenden som uttryck för "föreställningar, värderingar, trossatser, idéer, innebörder och fantasier". För det tredje på handlings- och förhållandenivån, där forskaren utifrån textmaterialet tolkar "relationer, händelser, sociala mönster och strukturer" som uppfattas tillhöra en yttre verklighet, utanför själva språket. I denna studie betraktas handlings- och förhållandenivån som nivå där värderingsförändringar avgörs.

Miles och Huberman (1994) betonar vikten av att utgå från explicita beslutsregler, vid kondensering av kvalitativa data till mer greppbara datasjok. Med hjälp av dessa datasjok kan sedan mer samlade tolkningar göras av datamaterialet. Beslutreglerna underlättar både för

forskaren att vara konsekvent i tolkningsarbetet samt för andra att kontrollera, bedöma och upprepa samma procedur. Därför redovisas i resultatdelen nedan använda beslutsregler vid varje tabell. Datasjoken i tabellerna är mycket empiriska och består av de uttryck som används i propositioner etc., bara nedkortade av utrymmesskäl i vissa fall för att rymmas i tabellform.

När det gäller kvalitativa jämförelser mellan fallstudier, menar Miles och Huberman (1994) att det finns två huvudstrategier

* en 'cross case'-strategi - finns kopior av upptäckta mönster i alla fallstudier?

Här kan fallen ordnas längs intressanta dimensioner, så att det kanske framträder olika familjer.

* en variabelcentrerad strategi – finns vissa teman i alla fallstudier?

Här blir dynamiken i varje enskilt fall av mindre betydelse. Istället studeras nyckelvariabler, utan hänvisning till de fall de kommer ifrån.

Denna studie är variabelcentrerad, inriktad på kategorierna "Naturvärden" (betecknad Na i resultatdelen), "Resurshushållning" (betecknad Hu), "Miljöstörningar" (betecknad Mi) samt "Teknik och ekonomi" (betecknad Te). Miles och Hubermans metod används vid tolkning av propositionerna eftersom denna metod är speciellt lämpad för längre texter. Diskursanalys används för de övriga texterna. Idéer och uttryckssätt som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna, alltså obestämda uttryck, redovisas i separata tabeller när det gäller propositioner. Slutsatser redovisas i *kursiv stil* i *den löpande texten* i resultatdelen, för att underlätta bedömning av dem.

Resultat

NATURVÅRDSLAGEN - NVL

Eftersom den utgör vägledning för lagtolkning samt av tidsskäl, anser jag att genomgången av Jonsson et al (1988) är tillräcklig för beskrivning av den tidiga perioden med ett generellt lagkrav på tillstånd för kommersiell täktverksamhet enligt 18 § naturvårdslagen, som infördes år 1964. Dessförinnan hade det 1952 införts en möjlighet att föreskriva tillståndsprövning för täkt inom ett visst område i den dåvarande naturskyddslagen (se prop. 1995/96:87, s. 18).

Jonsson et al hänvisar till att täktverksamhet: "...utgör en typ av företag som medför särskilda faror för naturmiljön, närmast för landskapsbilden, men även bl.a. för grundvattnet och de hydrologiska förhållandena i övrigt. På senare år har också grustäkt i vattenområden och s.k. sandsugning förekommit i viss omfattning. Exploatering av en grusås eller av ett berg genom stentäkt medför skador på naturen som inte kan botas. Överhuvudtaget avser 18 § naturresurser vilkas utmärkande drag är att de inte förnyas, eller – som torv – förnyas mycket långsamt. Samtidigt är det fråga om ekonomiskt värdefull egendom, som är högst begärlig för åtskilliga ändamål, delvis gäller det en nödvändig råvara för näringslivet och samhället" (ibid, s. 137). Jonsson et al anger att årsförbrukningen av grus och sand i Sverige steg från ca 10

miljoner m³ under senare delen av 40-talet till ca 80 miljoner m³ år 1972, varav 20-25 % då var makadam (krossat berg). Naturgrussituationen anses besvärlig kring många större tätorter. Samtidigt anses bergtäkter medföra särskilda miljöproblem på grund av svårigheten att åtgärda "...det sargade landskapet, ofta med stora skrotstensupplag." (ibid, s. 137). *Jag konstaterar att fokus var på naturvärden i form av påverkan på landskapsbilden och irreversibla skador på naturen. Naturresurser nämndes i form av grundvatten och att täktverksamhet berör ej förnybara råvaror. Att det gäller en ekonomiskt värdefull resurs tas också upp.*

Författarna konstaterar att år 1973 skedde den viktiga reformen att markägarens rätt till ersättning för vägrat täktillstånd i princip slopades (ibid, s. 136). Ändringen berodde inte bara på ökad insikt om behovet av att skydda samt hushålla med våra naturtillgångar, utan också på statens ändrade syn på markägarens rätt till ersättning för värden som enbart beror på förväntningar om ändrad markanvändning. Det ansågs strida mot nutida rättsuppfattning att en markägare skulle kunna kräva ersättning av samhället, för att inte få amvända sin egendom på sätt som skulle vara till skada för andra människor och samhället i dess helhet. När tillståndsplikten infördes 1964 var den förenad med rätt till ersättning för markägaren, om tillstånd vägrades eller förenades med villkor som innebar att marken bara kunde användas på sätt "...som stod i uppenbart missförhållande till dess värde vid NVL:s ikraftträdande." Denna reglering innebar dock inte det förväntade effektiva skyddet för landskapsbilden. I många fall var länsstyrelsen tvungen att ge tillstånd även när väsentliga miljövärden skadades eftersom fanns otillräckligt med pengar till ersättning (ibid, s. 138). *Jag instämmer i författarnas bedömning att reformen 1973 var viktig, då ersättning för förväntade ekonomiska värden från en ny täktverksamhet slopades, med hänvisning till skyddet för landskapsbilden och väsentliga naturvärden, hushållning med naturresurser samt skador för människa och samhälle.*

Jonsson et al konstaterar också att täkt primärt syftar till att nyttiggöra det uttagna materialet genom direkt försäljning eller inom företagarens övriga verksamhet. Därmed blir numera även s.k. sidotag vid vägbyggen tillståndspliktiga (ibid, s. 139). Vid tillkomsten av NVL förordade departementschefen en liberal bedömning av sidotag "...för att inte onödigt stegra vägväsendets kostnader. Han framhöll också att vägmyndigheterna allmänt nedlade stor omsorg på att dölja spåren av sidotagen. I sammanhanget hänvisades till länsstyrelsens möjlighet att meddela generellt tillstånd till grustäkt inom ett större område utan att dessförinnan förebragts detaljerad utredning angående de fyndigheter som kan komma att öppnas inom området..." (ibid, s. 141). *Jag ser här en konsekvent förändring i synen på att ekonomiska värden fick stå tillbaka för prövning av påverkan på naturmiljön, jämfört med när NVL infördes 1964. Även myndigheten Vägverket, som stor exploatör, ålades begränsningar precis som enskilda markägare.*

Författarna redovisas också att täkter i vattenområde som får större betydelse för naturmiljön prövas enligt vattenlagen, vilket som regel torde innebära att "...miljö- och naturvårdshänsyn tillgodoses lika väl som vid prövning enligt NVL. Vid mindre omfattande täkter i vattenområden kan emellertid alltjämt 18 § NVL bli tillämplig; vad som här kommer i fråga är ju inte verkningarna på landskapsbilden utan på naturmiljön i övrigt." (ibid, s. 142). Vid

tillståndsprovning enligt NVL ska länsstyrelsen också beakta skydd för vattenförsörjningen, som främst handlar om grundvattnet. Skyddsbestämmelser handlar i regel om att föreskriva att täkt får ske ner till en viss nivå i förhållande till högsta grundvattenyta, för att behålla ett orört skyddsskikt. Vid bedömningen ska beaktas grundvattentillgångens betydelse från allmän och enskild synpunkt, föroreningsriskerna, skyddsskiktets ”förmåga att oskadliggöra tillförda föroreningar” (oljespill, avskräde och infiltration av avloppsvatten) samt att få tillräcklig dränering så att vegetation kan återkomma och säkerställa grundvattenskyddet (ibid, s. 143f). *Här vill jag betona att skyddet för vattenförsörjningen var inriktat på miljöstörningar - att förhindra förorening av i första hand grundvattnet. Inget sades om att värdet att avstå från exploatering av resursen naturgrus och berg, som grundvattenmagasin.*

Jonsson et al konstaterar att när reglerna om behovsutredning infördes år 1982 betonades det angelägna att ha ett ekologiskt synsätt på de ökade riskerna för konflikter mellan naturvårdsintressena och exploateringsintressena, där samhällets möjligheter till hushållning med dessa naturresurser förväntades öka genom bättre planering av täktverksamheten (ibid, s. 139). I NVL anges inte direkt efter vilka grunder ansökan om täkttillstånd bör prövas. Men den väsentliga frågan blir hur naturvårdsintressena ska vägas mot allmänna intressen, närmast grusbehovet, och den enskilde sökandens intressen (ibid, s. 145). *Det var alltså 1982 som idén infördes i NVL om att bättre planering skulle förbättra hushållningen med dessa resurser, vid vägning av naturskydd mot samhällets grusbehov och enskilda ekonomiska intressen.*

Naturvårdsverkets allmänna råd om täktverksamhet från 1979

I denna skrift klargör Naturvårdsverket gentemot markägare och tillståndshavare att: ”Enligt tillämplad praxis ges täkttillstånd numera endast för viss tid. Har tio år förflutit från det täkttillståndet vunnit laga kraft, kan länsstyrelsen oavsett för hur lång tid tillstånd meddelats upphäva detta helt eller delvis eller förena det med ändrade föreskrifter... gäller att länsstyrelsen när som helst kan meddela nya föreskrifter om gällande föreskrifter visar sig otillräckliga för att begränsa eller motverka täktens menliga inverkan på naturmiljön.” (s. 16)

Angående kompensationsåtgärder när ett tillstånd medges, anger verket: ”...i samband med beslut om täkttillstånd föreskriva att sökanden ska bekosta särskild undersökning av berört område. Med särskild undersökning avses vetenskaplig undersökning och dokumentation. Länsstyrelsen kan även föreskriva att sökanden på annat sätt än genom särskild undersökning ska kompensera intrånget i naturvårdsintresset. Kompensationen kan bestå i att utföra eller bekosta en ny anläggning istället för en som förstörs genom täkten, t ex rastplats, skidbacke eller badplats.” (s. 16) *Det kan konstateras att dessa föreskrifter handlade om vetenskapliga naturvärden och värden för friluftslivet.*

När det gäller landskapet stod landskapsbilden i centrum: ”Landskapet ska beskrivas med avseende på känsligheten för täkt. I det öppna slättlandskapet med dess vida utblickar är det nödvändigt att vara mer observant vid planering och utformning av täkt än i ett brutet landskap eller i skogsbygd. Hänsyn bör även tas till pågående och planerad markanvändning vid den planerade täkten samt till den ursprungliga landformens utseende.” (s. 28)

Beträffande geologi och hydrologi skriver man: ”Planering av täkt grundar sig bl a på bedömningar av geologiska och hydrologiska förhållanden. Viktiga informationer är nivåer för berg och grundvatten. Bedömningarna syftar till att klarlägga mängderna brytvärt respektive ofyndigt material inom brytningsområdet, vilka volymer som ska redovisas i täktplanen. Vidare ska det brytvärda materialets kvalitet anges. För planering av uttag av berg är det viktigt att undersöka bergets kvalitet, ingående bergarter och lagringssätt.” (s. 28) ”Vid planeringen av sådan grustäkt som syftar till uttag under grundvattenytan är beskrivningen av hydrologin särskilt viktig.” (s. 29) ”I vissa fall kan länsstyrelsen i samband med beslut om täkttillstånd kräva geologisk eller annan dokumentation av bildningen. Detta bör ske när vetenskapliga värden är knutna till området.” (s. 29) *Här dominerade tekniska argument inför brytning samt rådet att kräva vetenskaplig dokumentation av höga geologiska naturvärden. Inget explicit sades om resurshushållning.*

Angående vegetation skriver man: ”Vegetationen inom verksamhetsområdet och dess närmaste omgivning ska beskrivas översiktligt. Viktigast är att redovisa var marken har öppen vegetation och var den har skog. Den vegetation som ska tjäna som insynsskydd ska redovisas närmare enligt följande: -trädsiktets huvudsakliga ålders- och artsammansättning, - busksiktets huvudsakliga tillstånd och sammansättning, - känslighet för stormfällning, - dimensionering av skyddszonerna (vind-damm-buller och insynsskydd) för att vegetationen ska klara sig” (s. 29) *Jag konstaterar att fokus var på landskapsbild inklusive insynsskydd. Inget sades om naturvärden knutna till flora och fauna.*

Beträffande bebyggelse skriver man. ”Täkter måste lokaliseras och bedrivas så att störningarna för dem som vistas i närliggande bebyggelse blir minimala. I vissa fall kan närheten till bebyggelse få avgörande betydelse för om täkt kan medges. I täktplan ska därför befintlig och planerad bebyggelse redovisas. Hur tükten kommer att påverka bebyggelsen och vilka skyddsåtgärder som planeras måste anges.” (s. 30) *Detta avsnitt gäller miljöstörningar, som dock inte preciseras.*

För fornminnen hänvisas till separat lagstiftning: ”Fasta fornlämningar, såväl kända som okända, är skyddade i lag. Täckens omfattning och utformning kan i hög grad påverkas av fornlämningar. Förändring eller borttagande av fast fornlämning fordrar tillstånd av länsstyrelsen. Med tillstånd följer som regel skyldighet att bekosta en vetenskaplig undersökning av fornlämningen. I många fall är fornlämningens värde sådant att tillstånd till förändring ej lämnas. Fornlämningen avgränsas då med ett så stort kringliggande område som behövs för bevarande av fornlämningens miljö.” (s. 30).

När det gäller skyddsområden anges det: ”Att det tilltänkta täktområdet inte ingår i något slag av skyddsområde är i många fall en förutsättning för att täktverksamheten över huvud taget ska kunna bedrivas. I andra fall kan förekomsten av ett skyddsområde innebära inskränkningar i möjligheten till täkt... Som exempel på skyddsområden kan nämnas: - skyddsområden för vattentäkt, - militära skyddsområden, - naturskyddade områden, - områden för svärföryngrade skogar och skyddsskogar.” (s. 30f)

För friluftsområden redovisas att: ”I närheten av tätorter och på andra platser utnyttjas markområden ofta för friluftssändamål (motionsspår, skidspår, skidbackar och andra

motionsanläggningar, bad m m). Vid planering av täkt måste hänsyn tas till sådan friluftsvksamhet.” (s. 31)

Beträffande vägar ansåg Naturvårdsverket att påverkan på landskapsbilden var det väsentliga att uppmärksamma: ”Landskapet upplevs till stor del från vägarna. Täkterna ska om möjligt lokaliseras så att de inte syns från trafikerade vägar... In- och utfarter från ett bryningsområde måste förläggas så att driften inte i onödan störs av vägomläggningar m m och utformas så att minsta insyn erhålls.” (s. 31f)

I ett mycket kort avsnitt om kraftledningar m m föreskrivs att ”Täktplanen ska redovisa exakta lägen för stolpar, ledningar, kablar m m. Större kraftledningar kan mycket påtagligt inverka på täktens utformning. Flyttning av ledningar kan vara mycket kostnadskrävande.” (s. 32) *Jag betraktar detta som i första hand tekniska argument.*

I ett längre avsnitt diskuteras de miljöstörningar som Naturvårdsverket anser hör ihop med täktverksamhet: ”Täktplanen ska innehålla mer preciserade uppgifter om maskinell utrustning och upplag samt vilka åtgärder som kommer att vidtas för att minska riskerna för i första hand vattenföroreningar samt buller och dammstörningar... Beträffande bergtäkter ska även förväntade konsekvenser av skakningar i samband med sprängning redovisas... Uppgifter om eventuella krossanläggningar och asfaltverk/oljegrusverk, vilka prövas av länsstyrelsen i ett från täktverksamheten fristående ärende, ska lämnas på särskilda blanketter...

Petroleumprodukter är speciellt farliga i en täkt genom att hantering och förvaring sker nära grundvattenytan. Utläckande olja kan lätt skada grundvattnet och intilliggande sjöar och vattendrag. Särskilt farliga är lätta oljor som bensin, fotogen, dieselolja och eldningsolja I. Dessa tränger lätt ned i marken. De har hög löslighet i vatten och ger smak åt vatten även i mycket små koncentrationer. Förvaring av petroleum ska ske så att spill och läckage ned i marken eller till intilliggande sjöar och vattendrag inte uppstår... Genom täkt uppstår ofta buller- och dammproblem som måste lösas. Dessa kan orsakas av brytningen, arbetsmaskinerna, hanteringen av materiallager och transportererna... För att undvika bullerstörningar och i viss mån damning kan topografiskt skydd utnyttjas eller bullervallar byggas upp. Befintlig vegetation kan också tjäna som skydd... Dammbildning är särskilt besvärande vid täkt av berg. Damning vid borrhning i berg kan minimeras med bl a luftavsugning och stoftavskiljning. Vid sprängning bör stora salvor eftersträvas för att minska sprängningsfrekvensen. Sprängning bör ske på dagtid. Det kan även finnas anledning att anpassa tiden för sprängning efter väderleksförhållandena, i första hand vindriktningen... Damning från trafik kan begränsas genom beläggning eller saltning av vägar. Vid valet av alternativa transportvägar till och från täktområdet bör den väg väljas som medför minst störningar för kringboende personer. En av de viktigaste åtgärderna för att minska olägenheterna för människor som vistas i närheten av tåkten är att placera sorteringsverk, upplag, transportvägar m m på största möjliga avstånd från omgivande bebyggelse... Slutligen bör nämnas möjligheten att minska miljöstörningarna genom anpassning av arbetstiderna.” (s. 32-34). *Här anser jag man för det första bör notera att miljöstörningar diskuterades tillsammans med tekniska argument medan inga ekonomiska argument förekom. För det andra var fokus för människor på deras boende medan friluftsliv inte berördes.*

Beträffande brytningsplanering anges att: ”I täktplanen ska redovisas vilka åtgärder som kommer att vidtas för att förebygga fara för allmänheten, t ex uppförande av stängsel eller andra skyddsanordningar... Täktplaneringen syftar bl a till att ge brytningsområdet efter täkten en så lämplig utformning från naturmiljösynpunkt som möjligt. Vid utformningen av en täkt ska hänsyn till landskapets yt- och höjdförhållanden... Av stor betydelse för landskapsutformningen är markanvändningen efter täkt. Det är därför viktigt att man vid planering av täkten försöker bestämma markanvändningen... När två eller fler exploatörer avser att bedriva täktverksamhet i anslutning till varandra ska en gemensam täktplan upprättas för området... I täktplanen ska redovisas hur insyn förhindras från: - vägar, - bebyggelse, - befarna vattenområden, - friluftsområden... kan man lägga upp skyddsvallar, som dock måste utformas och behandlas på ett sådant sätt att de inte blir störande i landskapsbilden. Plank, skyddsplanteringar och liknade bör undvikas... Upplag av såväl brutet material som avbaningsmassor ska ske på platser som anges i täktplanen. Platserna ska väljas så att efterbehandlingen inte försvåras och att skador på landskapsbilden inte uppstår, bl a måste taggiga silhuetter mot horisontlinjen undvikas. Lokaliseringen bör också ske så att störningar genom buller och damning undviks. Uppläggning av material med tätande egenskaper för inte ske så att dräneringen inom verksamhetsområdet och angränsade områden äventyras... Större täkter ska etappindelas för att det öppna täktsåret vid varje tidpunkt ska bli så litet som möjligt.” (s. 34-36) *Jag konstaterar att fokus avseende naturvärden var påverkan på landskapsbilden i olika avseenden och tekniska argument kopplade detta. Friluftslivet nämndes också. I övrigt nämndes miljöstörningarna buller och damning samt risken för olyckor.*

Angående efterbehandling redovisas att: ”Landskapsutformningen efter täkt är avgörande för täktens slutliga inverkan på naturmiljön. För att kunna bedöma förutsättningarna för den planerade utformningen av området måste de geologiska förhållandena vara kända... Särskilt i fråga om täkter där möjligheterna till revidering av täktplanen är begränsade måste därför kraven på geologisk kännedom om avlagringen ställas höga.” (s. 37) *Här gjordes en koppling mellan påverkan på landskapsbilden och tekniska argument. Notera att inget sades om naturvärden knutna till flora och fauna.*

Sammanfattningsvis saknades i denna skrift, jämfört med dagens diskurs, naturvärden hos flora och fauna samt argument om resurshushållning och explicita ekonomiska argument. Å andra sidan framhölls geologiska naturvärden tydligare än i nyare texter. Naturvärden inklusive friluftsliv och påverkan på landskapsbilden gavs stor vikt, vilket stämmer med den trend som går att utläsa hos Jonsson et al (1988) ovan.

Täktverksamhet (s. 9-20) i C-prop. 1981/82:220 om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Denna proposition är en strategisk text, tack vare den nya idén att bättre planering skulle förbättra hushållningen med grus och berg.

Tabell 1. Vilka är huvudproblemen och hur bör de lösas

Na - Nödvändigt tillämpa ett ekologiskt synsätt på miljö- och naturvård

Na - Stor hänsyn ska tas till täktens inverkan på naturmiljön

Na - Bestämmelser ska användas för att ”skydda naturmiljön i dess helhet, inbegripet landformer, vegetation och alltså även t ex kultur- och odlingslandskapet”

Na - Hänsyn ska tas till naturmiljöns betydelse för friluftslivet

Na - Ofullständigt beslutsunderlag påtagliga nackdelar från naturvårdssynpunkt => alltför många täkter öppna samtidigt förlänger exploateringstiden o efterbehandlingen o fel fyndigheter tas i anspråk

Na - Idag saknas ofta möjlighet till mer samlad bedömning som skulle göra att tillstånd lämnas med minsta olägenheterna från naturvårdssynpunkt

Na, Hu - Skydda naturmiljön genom bättre hushållning med fyndigheter o ökad användning av ersättningsmaterial för naturgrus, t ex restprodukter från gruvor o stålverk

Na, Hu - För effektiv täktprövning från hushållnings- o naturvårdssynpunkt stor betydelse LST får tillgång till beslutsunderlag som möjliggör bedömning av enskild täkt i ett regionalt perspektiv

Na, Hu, Te - Samhällsutbyggnad innebär ökade krav på förmåga att ekologiskt hushålla med begränsade naturresurser o hävda naturvårdsintressen mot exploatering av grusfyndighet o annat täktmaterial

Na, Hu, Te - Naturgrussituation runt många tätorter så besvärlig att allt allvarligare konflikter mellan hushållnings- o bevarandointressen o exploateringsintressen

Na, Hu, Te - LST har ej tillfredsställande kunskapsunderlag om fyndigheter av täktmaterial, ej alltid tillräcklig kunskap om naturvårds- o andra samhällsintressen knutna till fyndigheter, tillgång på möjliga ersättningsmaterial, eller marknadens efterfrågan

Na, Hu, Te - LST svårt göra intresseavvägning eftersom beslutunderlag ofullständigt (fyndigheter av olika slags material, naturvårds- o samhällsintressen, tillgång på möjliga ersättningsmaterial o marknadens efterfrågan)

Na, Te - Täktmaterial nödvändig råvara för samhälle o näringsliv samtidigt som täktverksamhet ofta ger mer eller mindre omfattande skador på naturmiljön

Na, Te - Göras avvägning mellan naturvårdsintressen o allmänna o enskilda intressen med anspråk på nyttjande av naturresurser i olika former

Na, Te - I princip bör gälla ju starkare naturvårdsintresse hos ett område desto starkare exploateringsintresse för att täktillstånd ska lämnas

Na, Hu, Mi - Genom bättre o mer långsiktig planering få bättre hushållning som i större utsträckning förebygger naturvårds- och miljöproblem

Hu - Ökad hänsyn till hushållningsaspekter mycket angelägen vid utvinning av grus o annan täktverksamhet

Hu - Tillståndsprövning idag ofta inte möjligt beakta hushållning med naturresurser i önskvärd utsträckning

Hu - Bättre planering förbättrar samhällets möjligheter att hushålla med fyndigheter för täkt

Hu - God hushållning med täktillgångar förutsätter att LST:s täktprövning sker med regionalt perspektiv

Te - Naturresurser måste i viss utsträckning få tas i anspråk för ändamål som från allmän eller enskild synpunkt är nyttiga och nödvändiga

Te - Nyttan av verksamheten o behovet av material kan beaktas

Te - LST får vid avvägning ta med hur stort samhällsintresset är av att naturtillgången exploateras

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först. (LST är en förkortning av länsstyrelsen.)

Uttryck om naturvärden dominerar i antal, men nytt jämfört med tidigare är många uttryck om resurshushållning. Många uttryck handlar också om teknik/ekonomi. Endast ett uttryck berör miljöstörningar och då opreciserat (tabell 1).

Tabell 2. Egna rubriker om regionala inventeringar

Te - Förbättrat beslutsunderlag gagnar inte bara naturvårdsintressen utan klargör även på tidigt stadium för täktexploatörer var han kan påräkna att få bedriva täkt o minskar kostnader för undersökning av nya täktområden

Te - Samhällets kostnader för inventeringar o provning o tillsyn täckas av täktavgift som täktinnehavare betalar

Na, Hu, Te - Regionala inventeringar av främst landbaserade täktförekomster av berg, sten, grus o sand – ingå täkttillgångars storlek o läge, aktuell förbrukning o bedömning av framtida förbrukning, bevarandeanspråk från naturvård, kulturminnesvård o vattenförsörjningssynpunkt, om kommunala planer påverkar möjligheter att bedriva täkt = utmynna i regional hushållningsplan med riktlinjer för användning av inventerade naturresurser

Na, Hu, Te - Regionala inventeringar främst kartlägga naturgrustillgångarna inbegripet möjligheter att ersätta naturgrus med bl a bergkross, viktigt kartlägga bevarandeintressen o andra väsentliga motstående intressen för uppfattning av hur stor andel av inventerade tillgångar som kan bli tillgängliga för exploatering

Na, Hu, Te - Inventerings första etapp inriktas på områden där största konflikterna mellan bevarandeintressen o exploateringsintressen antas, Första etapp på ca 5 år koncentreras till befolkningstäta områden med stort behov av täktmaterial och till områden där betydande naturvårdsintressen finns

Na, Te - Syftet i första hand skapa ett ur naturvårdssynpunkt bättre beslutsunderlag ang. täktexploatering

Hu - Föreslår program för regionala inventeringar av dessa naturresurser o täktföretag årligen ska lämna produktionsavgift för täkterna

Hu - Regionala inventeringar skapar förutsättningar för regional hushållningsplanering

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

I avsnittet om regionala inventeringar ges störst utrymme för tekniska/ekonomiska uttryck, följt av uttryck om resurshushållning och naturvärden. Inget explicit sägs om miljöstörningar (tabell 2).

Tabell 3. Egna rubriker om behovsutredning och skyldighet att lämna produktionsavgift

Hu - Om täkttillstånd redan lämnats som täcker beräknat behov för flera år framåt inom en region kan ytterligare tillstånd vägras

Hu - Förordar samordnad provning enligt VL för att skydda grundvatten med NVL, o i princip uppskjuta täktprovning tills fråga om skydd för grundvatten avgjord

Hu - F n endast ålagts den som bedriver bergtäkt, därmed saknas närmare kännedom om årlig produktions storlek o sammansättning av grus o sand

Hu - Bättre planering av täktverksamhet kräver kännedom om hur mycket som finns kvar att bryta i beviljade täkter samt Behövs löpande uppgifter om produktion o hur stora kvantiteter som finns kvar att bryta i lovgivna täkter (**2 ggr**)

Hu - Tillståndshavare enligt NVL o VL ska kunna åläggas att årligen lämna produktionsuppgift för täkt av berg, grus, sand o morän, Samma för produktion av krossmaterial som ej sker i anslutning till bergtäkt => lämnas till LST för dess prövning o register över tillstånd

Hu - Uppgifter avse mängd o kvalitet av producerat material

Hu - Täkt av kvalificerade industrimineral bör omfattas

Hu - Små täkter bör undantas

Na, Hu, Te - LST få förelägga belysning av behovet – bara tillgripas för uppgift av väsentlig betydelse, i praktiken täkt i område där LST är ”osäker på tyngden i exploateringsintresset” (**2 ggr**), finns akut behov av material i aktuell fyndighet, Sökande ej åläggas översiktligt utreda materialförsörjning inom hel region (orimlig utredningsbörda), möjliggöra samlad bedömning – vid ansökan om ny täkt i grusås där öppna täkter redan finns berättigat ifrågasätta behov av ytterligare täkt, Och då tillstånd lämnats som täcker beräknat behov inom en region för lång tid framåt men där brytning inte påbörjats

Na - Omfattning på uppgiftsskyldighet påverkas av täktens storlek o känslighet från naturvårdssynpunkt (**2 ggr**)

Na - Även omfatta täkt av ”vissa s k kvalificerade industrimineral” – behövs bättre beslutsunderlag från naturvårdssynpunkt

Na - Antalet täkter som samtidigt ska vara öppna bör vara så litet som möjligt

Na - Öppna täkter bör lokaliseras till områden med så små olägenheter som möjligt för naturvård, kulturminnesvård o andra bevarandeintressen

Na - Från naturvårdssynpunkt mest påtagliga nackdel LST begränsade möjligheter bedöma aktuellt behov av att ta viss fyndighet i anspråk

Na, Te - F n tillståndsansökan utifrån enskilda fallet åtföljd av karta, skiss o utredning som behövs och LST få förelägga om täktplan o täktområdets utbredning i terrängen, brytningstid, -djup, -riktning insynsskydd, efterbehandling, täktmaterialets beskaffenhet o omfatta hela fyndigheten om ansökan bara berör en fastighet

Te - Rimligt avkräva enskild sökande: belysa konsekvenser från kostnads- o transportsynpunkt av olika alternativ till sökt täkt

Te - Täktexploatör med täkter på olika platser behovet av en ny täkt istället för att hämta täktmaterial från redan öppna täkter

Te - Behovet av täktmaterial av viss kvalitet bör också beaktas

Te - Alltför stor restriktivitet vid tillståndsprövning kan medföra ökad energiförbrukning för längre transporter o knapphet på täktmaterial som orsakar prisstegringar

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först. (VL är en förkortning för vattenlagen.)

I avsnittet om behovsutredning och produktionsuppgifter ges störts utrymme för uttryck om resurshushållning, följt av uttryck om naturvärden och om teknik/ekonomi. Inget explicit sägs om miljöstörningar (tabell 3).

Tabell 4 Obestämda idéer och uttryckssätt

I NVL anges inte direkt efter vilka grunder en ansökan om täkttillstånd ska prövas eller hur olika intressen ska vägas mot varandra

Vid prövning ska tillbörlig hänsyn tas övriga berörda allmänna o enskilda intressen (**2 ggr**)

Ofta stora brister i LST:s beslutsunderlag försvårar allsidiga prövningen som är nödvändig

Fordras att LST i täktärende ha god kännedom inte bara om förhållanden runt ansökan utan också om täktsituationen inom regionen

Förslår LST får befogenhet kräva behovsprövning av täkt

Beslutsregler: uttryck som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

Sammantaget anser jag att naturvärden fortsätter att ges ökad tyngd i denna proposition. Planering och resurshushållning är nya idéer som också ges stort utrymme.

NATURRESURSLAGEN - NRL

Lagen om hushållning med naturresurser utfärdades den 8 januari 1987. I förordningen om tillämpning av denna lag framgick av 2 § att Naturvårdsverket var central förvaltningsmyndighet, som efter samråd med berörda länsstyrelser skulle lämna skriftliga uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse för naturvård och friluftsliv enligt 2 kap 6 § naturresurslagen. Gällde det fritidsfiske och vattenområden med skyddsvärda fiskbestånd skulle Naturvårdsverket först samråda med Fiskeriverket. När det gällde andra riksintressen redovisades bl.a. att Riksantikvarieämbetet var central förvaltningsmyndighet för att utse riksintressen för kulturminnesvärden medan SGU skulle utse ämnen eller material av riksintresse.

MILJÖSKYDDSLAGEN - ML

Förutom att täkterna krävde tillstånd enligt naturvårdslagen blev större bergtäkter också tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen, i den nya miljöskyddsförordningen (1989:364) som utfärdades den 11 maj 1989. Övriga täkter blev anmälningspliktiga till kommunen. Gränsen för tillstånd avsåg bergtäkter med total produktion över 100 000 ton, om årsproduktionen översteg 25 000 ton.

Naturvårdsverkets branschfaktblad om miljöskyddsprövning av bergtäkter från 1996

Under rubriken ”Branschpresentation” (s. 5) redovisas inledningsvis bl.a. att:

”Med bergtäkt avses ett företag som primärt syftar till att spränga och krossa berg för försäljning. ... Verksamheten vid en större bergtäkt är omfattande. Vid de flesta täkter

förekommer en stationär krossanläggning med flera krossteg sorteringsverk, bandtransportörer och materialhantering. I många fall finns också ett asfaltverk och en betongstation. Samtliga dessa anläggningar kräver stora markytor. ...Från grushushållningssynpunkt är det angeläget att i första hand använda bergkross och spara naturgruset till de specifika ändamål, där naturgrus är överlägset bergkross. Material bör därför så långt möjligt tas från bergtäkter.I de fall förberedelser till bebyggelse ger väsentliga mängder överskottsmassor som kan ha betydelse för grusförsörjningen i en region, bör detta finnas med i bedömningen av behovet av eventuella nya bergtäkter. ...En större bergtäkt för produktion av många olika sorters krossprodukter kräver stora investeringar. I normalfallet eftersträvas därför tillgång på material för minst 25 år.” *Jag tolkar att påståendet om behovet av stora markytor hör ihop med hushållning med mark. Att spara på naturgrus hör också ihop med hushållning. Stora investeringar kopplade till stor materialtillgång är ett ekonomiskt argument.*

Beträffande lagstiftning nämns naturresurslagen (NRL), miljöskyddslagen (ML), naturvårdslagen (NVL) samt plan- och bygglagen (PBL). Det redovisas att: ”NRL är en paraplylag som i huvudsak verkar genom andra lagar. Vid tillståndsgivning enligt exempelvis naturvårdslagen och miljöskyddslagen ska hushållningsbestämmelserna i andra och tredje kapitlet NRL tillämpas. För att kunna tillämpa bestämmelserna om hushållning, ska prövningsmyndigheterna enligt 6 kapitlet NRL se till att få del av aktuella planer och planeringsunderlag som belyser hushållningsfrågorna.” (s. 5) *Jag konstaterar att hushålla med samt planera användning av mark och vatten framhölls som centrala aspekter.*

Miljöskyddslagen”...är tillämplig på verksamhet som kan orsaka förorening av mark och vatten samt störningar av olika slag, t.ex. buller, vibrationer och damning. Vissa av dessa verksamheter kräver tillstånd eller anmälan ...En ansökan om tillstånd till bergtäkt ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (13 § ML). Denna ska ge en samlad bild av verksamhetens påverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Det innebär att även omfattningen av externa och interna transporter kan behöva belysas.” (s. 6). Hänvisning görs till lagändringen att det krävs tillstånd enligt ML enligt punkt 29.01 B i miljöskyddförordningen för en bergtäkt med en total produktion överstigande 100 000 ton, om produktionen överstiger 25 000 ton/år.

Vidare anges att alla kommersiella bergtäkter kräver tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen och att: ”Länsstyrelsen ska bland annat bedöma täktens påverkan på naturmiljön och behovet av täkten från grushushållningssynpunkt. Tillämpningen av NRL gör att behovsbedömningen har ökat i betydelse vid prövningen av täktansökningar. Ansökan enligt NVL ska även omfatta en efterbehandlingsplan. I 25 § naturvårdsförordningen (1991:1165) föreskrivs att det vid behov ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning i ansökan om täkttillstånd enligt NVL.” (s. 6).

Slutligen anges avseende lagstiftning att: ”Enligt PBL ska varje kommun ha en översiktsplan, som anger hur kommunens mark- och vattenområden ska användas. Den bör anvisa lämpliga områden för t.ex. en bergtäkt. I planen redovisas bland annat de allmänna intressen enligt NRL som ska beaktas. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande, men med stöd av områdesbestämmelser eller detaljplan kan kommunen med bindande verkan styra

markanvändningen, till exempel avstyra en bergtäkt eller främja den genom att avstyra bebyggelse kring den. I detaljplanen får också meddelas bestämmelser om begränsning av störningar från verksamhet som påverkar det område som omfattas av planen.” (s. 6f). *Jag noterar på nytt betoningen av att hushålla med och planera användning av mark och vatten. Detta upprepas också på sida 3: ”I den kommunala planeringen bör täktverksamheten samordnas med framtida markanvändning.”*

Under den inledande rubriken ”Miljöpåverkan” anges att ”de dominerande miljöproblemen vid bergtäkter och krossanläggningar är buller, vibrationer och damning.” (s. 2)

Det redovisas att: ”Buller uppstår vid de flesta av de arbetsmoment som förekommer vid bergtäkter och krossanläggningar, t.ex. avtäckning, borrhning, sprängning, lastning, transporter och krossning.” (s. 2) och ”Finns det risk för att närboende kan störas av buller bör alternativa placeringar av verksamheten övervägas. För befintliga verksamheter kan det vara svårt att kräva omlokalisering.” (s. 15) *Liksom som tidigare fortsatte Naturvårdsverket att betona människors boende, inte buller kopplat till friluftsliv eller naturmiljön i övrigt. Det samma gäller för vibrationer: ”Markvibrationer och luftstöt vågor uppstår vid sprängning. Vibrationer kan även orsakas av tunga fordon, krossar och siktar. Påverkan på byggnader och störningar för människor kan förekomma på stora avstånd från täkten.” (s. 2) samt ”Sprängning bör endast ske dagtid på bestämd veckodag och vid tider som de kringboende känner till.” (s. 16)*

När det gäller luftföroreningar skriver man: ”Utsläppen till luft består av framför allt damm och avgaser. Damm alstras vid borrhning, sprängning, transporter, krossning och materialupplag. Damningen är ofta diffus. Avgaser kommer framför allt från transporter.” (s. 2)

Beträffande föroreningar av mark och vatten anges att: ”Mark, grund- och ytvatten kan förorenas av t.ex. avlopp, oljor, sprängmedelsrester, salt från upplag och vägar m.m.” (s. 2) och ”Etablering av en bergtäkt kan innebära att grundvattenytan sänks i berget och kring täkten. ... Tillgången på vatten i omgivningens brunnar kan därför påverkas.” (s. 14) *Precis som i avsnitten om buller och vibrationer utelämnas helt påverkan på naturmiljön.*

För avfall redovisas att: ”Avfall, kasserade filter, maskindelar och övrig utrustning, skrotsten, spillolja från krossar och fordon.” (s. 2)

Påverkan på naturmiljön tas upp i några avsnitt: ”Övrigt, stenkast, stenar som slungas iväg vid sprängning. Stenkast kan förekomma på stora avstånd från en sprängplats. Radon kan avges från krossat material. Naturmiljön påverkas påtagligt av en bergtäkt.” (s. 2)”, samt: ”En större bergtäkt innebär mycket påtagliga ingrepp i naturmiljön. Efterbehandlingen kan därför normalt inte gå ut på att i nämnvärd grad dölja ingreppet. I en täkt för blocksten etc. kan oftast endast en begränsad del av det utbrutna materialet användas. Återstoden, den s.k. skrotstenen, är ofta svår att få avsättning för. Detta leder till stora upplag av skrotsten som stör landskapsbilden och som kan försvåra efterbehandlingen.” (s. 14), och: ”En bergtäkt under grundvattenytan kan efter avslutad täkt iordningsställas till en sjö. De ovanför sjöytan synliga delarna kan jordtäckas.” (s. 17) *Jag konstaterar att påverkan på naturen begränsades till*

påverkan på landskapsbilden. Denna slutsats stöds också av vad Naturvårdsverket redovisar om lokalisering:

”Lokalisering, rekommenderat skyddsavstånd till bostäder är 500 m enligt *Bättre plats för arbete* (Boverket Allmänna råd 1995:5). En lokaliseringsutredning krävs vid miljöskyddsprövningen.” (s. 2), och: ”Lokaliseringen är den kanske viktigaste frågan vid miljöskyddsprövning av bergtäkter eftersom en lämplig lokalisering är avgörande för möjligheterna att begränsa miljöstörningarna från verksamheten. Det är viktigt att redan vid valet av plats utreda miljöpåverkan från verksamheten i form av buller, markvibrationer, luftstötstågor, grundvattenproblem osv. En bergtäkt innebär ingrepp i naturmiljön som inte går att återställa på ett tillfredsställande sätt. Lokalisering av en större bergtäkt bör därför i första hand samordnas med kommande behov av markytor för andra verksamheter. Lokaliseringsprövningen bör organiseras så att beslut enligt NVL, ML och PBL, i samtliga fall med tillämpning av NRL, så långt möjligt kan samordnas. Beskrivning av den planerade verksamheten bör göras samlat och på ett sådant sätt att den fungerar för samtliga beslut. Bland annat bör miljökonsekvensbeskrivningen utgöra ett enda samlat dokument.” (s. 18).

Naturvärden minskad vikt i denna text, främst på grund av begränsningen att koppla dem till påverkan på landskapsbilden. Hushålla med mark och vatten är den centrala aspekten.

SKATT PÅ NATURGRUS SOM EKONOMISKT STYRMEDEL

Förslag till lag om skatt på naturgrus (sid.18-30) i S-prop. 1995/96:87

I bakgrunden redovisas samhällsbehovet att kunna exploatera vissa grus- och bergområden samt att områden av riksintresse för naturvård och för exploatering ibland sammanfaller:

”Områden som innehåller så värdefulla ämnen och material att de kan anses vara synnerligen viktiga för vårt lands materialförsörjning kan förklaras vara av riksintresse enligt 2 kap. 7 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Det innebär att man kan förbjuda sådana åtgärder som skulle påtagligt försvåra en utvinning av ämnena och materialen ur dem. Bland förslagen till förekomster som bör utpekas som riksintresse för materialförsörjning finns ett litet antal naturgrusförekomster med material som är speciellt lämpligt för gjuteriverksamhet, vattenrening och betongtillverkning. Ett antal grus- och bergförekomster har ansetts vara av riksintresse med hänsyn till såväl naturvård som materialförsörjning.” (s. 19).

Det framgår att det politiska målet med den nya lagen var att hushålla med grusområden genom ökad användning av krossat berg och andra alternativa material. Detta förmodades innebära mindre skador på naturmiljön: ”Regeringen har tidigare i bl.a. prop. 1990/91:90 En god livsmiljö s. 38 i fråga om täktverksamhet framhållit att ändliga naturresurser skall nyttjas så försiktigt att även framtida generationer får tillgång till råvaror. I områden där det är ont om behövligt material eller där det föreligger starka markanvändningskonflikter skall materialförsörjningen främst inriktas mot bergtäkter eller andra alternativa material. Statens naturvårdsverk ansåg i aktionsprogrammet Ett miljöanpassat samhälle/Miljö-93 (SNV Rapport 4234) att antalet täkter som samtidigt är öppna inte bör vara större än vad som svarar

mot samhällets behov av täktmaterial. I första hand skall sådant material utnyttjas som är ett fullt acceptabelt alternativ till naturgrus och som medför mindre skador vid utvinning och nyttjande. Som ett delmål angavs att berg skulle svara för minst 30 procent av ballastproduktionen 1994. Samtidigt bedömdes att 70-80 procent av naturgrusproduktionen skulle kunna ersättas med alternativa material.” (s. 19).

I avsnittet om problem redovisas att: ”Naturgrus är en icke förnybar naturresurs. Som framgått av tidigare avsnitt används naturgrus i stor utsträckning för sådana ändamål där, från naturvårds- och naturresurssynpunkt men även från tekniska synpunkter, lämpligare material står till buds. Visserligen har en tydlig förändring skett i produktionsinriktningen. Mot bakgrund av den brist på naturgrus som inom en nära framtid kommer att uppstå i vissa områden är det dock regeringens uppfattning att åtgärder måste vidtas för att ytterligare påskynda övergången till alternativa material. Den möjlighet som sedan 1983 funnits för länsstyrelserna att i samband med tillståndsprövningen ta hänsyn till behovet av en täkt har inte gett tillräcklig effekt. En avgörande faktor för att naturgruset står för så stor del av ballastproduktionen är kostnadsskäl. Som kommer att redovisas för i avsnitt 6.2 är kostnaderna för att producera naturgrus i genomsnitt 7-8 kr lägre per ton än för jämförbart krossmaterial. En skatt på naturgrus som jämnar ut dessa skillnader bör därför styra konsumenterna till att använda annat material än naturgrus för sådana ändamål där det är möjligt.” (s. 21). *Jag konstaterar att den politiska slutsatsen var att behovsprövning av ansökningar om täktillstånd sedan 1982 varit otillräcklig för att skydda grusområden när det gäller naturvärden och resurshushållning. Som huvudorsak angavs kostnadsskäl samtidigt som det också angavs att naturgrus använts där andra material varit tekniskt lämpligare.*

Angående effekter av en skatt på naturgrus redovisas: ”Den önskvärda övergången till ökad användning av krossat berg leder till en ökning av energiförbrukningen och i vissa fall också till något längre transporter. Utredningen har beräknat att branschens energiförbrukning i det extrema fall att all nuvarande naturgrusproduktion ersätts med krossat berg skulle öka från cirka 4 procent till cirka 6 procent av hela industrins energiförbrukning. De ökande föroreningsutsläpp som blir följderna får dock bedömas som förhållandevis små och skall ställas mot förbrukningen av en ändlig naturresurs med stor betydelse för bl.a. dricksvattenförsörjningen. Energiförbrukning och utsläpp av föroreningar kan också efter hand komma att minska i omfattning genom bl.a. teknisk utveckling. En naturgrusförekomst däremot kan inte ersättas annat än möjligen som formelement i landskapet. Om naturgruset tar slut framtvingsas för övrigt ändå en övergång till krossat berg med åtföljande miljöeffekter.” (s. 30). *Här ställdes förbrukning av den ändliga resursen naturgrus, med betoning av dess värde som resurs för dricksvattenförsörjningen, mot ökad energiförbrukning och ökade luftföroreningar. Samtidigt fanns en tilltro till teknik, för att minska energiförbrukning och luftföroreningar. Övergången till brytningen av berg ansågs som oundviklig. Bevarandet av naturvärden kopplade till grusområden nämndes i detta avsnitt om effekter av skatten. Sammantaget anser jag att naturvärdenas ställning är oförändrad efter denna proposition medan resurshushållning ges allt större utrymme.*

MILJÖBALKEN, MB – ETT EGET, 12.E KAPITEL 1999

Inledningsvis skriver regeringen att. ”Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Människans rätt att förändra och bruka naturen är knutet till ett förvaltningsansvar. I balken ges därför regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare ges regler som skall trygga en god hushållning med mark- och vattenresurserna. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med råvaror, material samt med energi främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås. Grundläggande internationella miljöprinciper görs rättsligt bindande.” (s. 1).

Täktverksamhet (s. 375-380 och 782-786) i S-prop. 1997/98:45 om miljöbalken

I avsnittet om tillståndspliktiga täkter dominerade uttryck om naturvärden, men nytt jämfört med tidigare var flera uttryck om miljöstörningar. Få uttryck handlade om teknik/ekonomi och resurshushållning (tabell 5). Ett antal obestämda uttryck förekom också (tabell 6).

Tabell 5. Egna rubriker om tillståndspliktiga grus- och bergtäkter

Na - Inte tillåta täkt som befaras skada livsbetingelserna för någon växt- eller djurart som är hotad eller sällsynt
Na – Enligt praxis, dock med större tyngd på intresset att bevara den biologiska mångfalden
Na - Ej uppfattas som att betydande skador på naturmiljön kan accepteras om materialbehovet är mycket stort
Na – När risk täkt orsakar stora skador kan tillstånd nekas, där särskild risk skada intresset ”försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller hänsynskrävande”
Na - Behovet av efterbehandling efter täkt särskilt stort eftersom orsakar ”stora och förfulande sår i landskapet”
Na - Obligatorisk skyldighet ställa säkerhet införd 1974 i NVL som led i allmän skärpning till skydd för naturmiljön
Na - Säkerhet begränsa eller motverka skador på miljön
Na, Mi - Verksamhetens samtliga effekter på omgivningen ska prövas vid ett tillfälle av att NVL och ML samordnas i MB
Na, Mi, Te - Skador på miljön ska vägas mot materialbehovet o allmänna hänsynsregler
Na, Mi - Beakta för- och nackdelar som inte har omedelbart samband med täkten, men som är av betydelse för miljön – skador på miljön i övrigt: grundvattenmagasin eller framställa dricksvatten genom filtrering, värdet av geologiska formationer , transporter orsakande olägenheter för människa, djur o natur
Na, Te - Enskilds utgångspunkt vägs mot angivna intressen o skälighetsavvägning enligt 2:7 MB – stoppregel enligt 2:9 kan hindra verksamhet oavsett hur stort materialbehovet är
Mi - Skärpta regler pga MB:s gemensamma regler för miljöstörande verksamhet
Mi - Prövning också med hänsyn till aspekter för miljöfarlig verksamhet dvs. buller och damm
Te - Utredningsskyldighet med täktplan, materialbehov o MKB

Te - Markägaren skyldig tåla åtgärder som efterbehandling enligt ett tillstånd

Hu - Behovsprövning kvar då vissa täktmaterial utgör en ytterst begränsad resurs

Hu - Vid täkt har hushållningsbestämmelserna stor betydelse för avvägning mellan olika intressen, bl a företräde för markanvändning som medför från allmän synpunkt god hushållning

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först. (MKB är en förkortning av miljökonsekvensbeskrivningar.)

Tabell 6 Obestämda idéer och uttryckssätt

NVL framgår ej vilka överväganden som bör göras

I MB samordnas NVL o ML så samtliga effekter på omgivningen prövas vid ett tillfälle

Prövning ske som intresseavvägning enligt prövningsregel

En särskild och tydlig tillåtlighetsregel införs

Ej motsats mellan särskild hänsynsregel för täkter o allmänna hänsynsregler – båda uppfyllas

Införs prövningsregel om hur intresseavvägning bör göras

Prövning allsidig och djupgående

Beslutsregler: uttryck som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

Angående husbehovstäkter skriver Regeringen att ”det finns starka skäl” för att införa prövningsplikt för dessa, istället för endast samråd som enligt 20 § NVL. Därför införs möjlighet att föreskriva om tillståndsplikt vid införandet av miljöbalken. Mer oprecist anges att länsstyrelsen har bäst kunskap regionalt om risker för olägenheter med täkter och att kommunen har detta lokalt. Texten om husbehovstäkter domineras helt av uttryck om naturvärden (tabell 7).

Tabell 7 . Egna uttryck om husbehovstäkter

Na - Omfattande och spolia värdefulla områden för naturvärden

Na – Kan orsaka större ingrepp i landskapet än kommersiella täkter

Na - Otillfredsställande med olika regler för täkter som kan orsaka jämförbara skador

Na - Svårt motivera avslag till kommersiella täkter inom känsliga naturområden när fritt fram för husbehovstäkter

Na - Stoppa täkter som befaras skada naturmiljön

Na - Tillståndsplikt för områden o material med skyddsbehov – där naturgrus börjar ta slut, täktstorlek, lokalisering, materialslag

Na - Skyddsbehovet får generellt genomslag genom att jämställa husbehovstäkt o andra täkter

Na - Vid skyddsbehov tillståndsplikt för stora täkter överstigande 1000 m³ naturgrus eller flera tusen m³ morän

som totalt uttag över flera år

Na - Särskilt skyddsvärt område: under 100 m³ naturgrus ej tillstånd då sådana uttag ”vanligen relativt obetydlig inverkan på naturresurser och miljön”

Na - Ej omfatta husbehov för hållbart jord- och skogsbruk, om inte områden o material behöver särskilt skydd

Na, Hu - Tillstånd mer betydande motverka hushållning med täktmaterial o betydande skada på miljön

Na, Hu - Jämställa alla täkter som medför stora o skadliga ingrepp i naturen

Na, Hu - Motverka hushållningen med angivna naturresurser eller medföra icke obetydlig skada på miljön – t ex begränsade resursen naturgrus o medföra skadliga ingrepp i naturen

Hu - Samhällets synvinkel innebära dålig hushållning med naturresurser

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

I ett annat avsnitt, som handlar om naturvärden, diskuteras skärpning av reglerna om samrådsskyldighet enligt 20 § NVL för arbetsföretag som väsentligt kan komma att förändra naturmiljön, men som inte kräver tillstånd. (Notera att denna regel berör husbehovstäkter.) Regeringen anger att denna regel, som föreslås hamna i 12 kap 6 § MB, har en väsentlig funktion som komplement till tillståndsprövning. Regeln avser sådana arbetsföretag som normalt har ”mer begränsad omfattning och effekter”, men som samtidigt är ”så pass ingripande att naturmiljön kan ändras i strid med MB”. Samrådsskyldigheten anses vara ett förebyggande och lättillgängligt medel för kontroll, styrning och eventuellt hinder mot miljöstörande verksamheter. Det konstateras att regeln i 20 § NVL successivt skärps: År 1975 infördes skyldighet att samråda om väsentliga ändringar av landskapsbilden. Senare uppstod behov av att skärpa bestämmelsen, som använts relativt lite. År 1991 infördes möjlighet att förbjuda arbetsföretag, om andra åtgärder var otillräckliga och det var nödvändigt från naturvårdssynpunkt. Samtidigt utgår ersättning till markägaren om pågående markanvändning avsevärt försvaras. Skärpningen i och med 12 kap 6 § MB är att arbetsföretag får påbörjas tidigast 6 veckor efter anmälan om samråd. Utan denna skärpning anser Regeringen att de miljömässiga vinsterna sannolikt minskar betydligt.

Jag anser sammantaget att denna proposition innebär ytterligare ökad vikt för naturvärdena, genom den nya betoningen av biologisk mångfald.

Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd 2003

I avsnittet ”Grunder för beslut” (s. 27f) *dominerar helt argument om hushållning*. Tre obestämda uttryck är att stor vikt ska läggas vid MB:s övergripande bestämmelser, att avvägningar mellan t ex miljömål och andra politiska mål ryms inom MB:s inledande bestämmelser samt att fastställda miljömål ger vägledning vid bedömning av vad hållbar utveckling innebär.

Hu - MB ska bl a tillämpas så en långsiktigt god hushållning tryggas

Hu - För naturgrustäkter målet att begränsa naturgrusuttaget 2010 till högst 12 miljoner ton/år

Hu - Grundvattenförande geologiska formationer av vikt för nutida och framtida vattenförsörjning senast 2010 ha ett långsiktigt skydd mot exploatering, om denna begränsar vattenanvändningen

Hu, Mi, Te - Regering avgöra tillstånd, om täkt på väsentligt sätt kan leda till skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, men ändå är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt (hänsyn då tas till andra intressen än 1:1 MB)

Avsnittet ”Hänsynsregler” (s. 28) *domineras helt av argument om naturvärden, där idén om att gynna djur- och växtarter vid efterbehandling är ny jämfört med tidigare vägledningar.*

Ett obestämt uttryck är att prövning grundas på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB och på de särskilda strängare bestämmelserna i 12 kap MB.

Na - Ej tillstånd om täkt befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande, 12:2 MB särskild hänsynsregel som går längre än allmänna hänsynsregler inkl stoppregel i 2 kap MB – avvägningen mellan olika intressen är redan avgjord till förmån för sådana arter

Na - Vilka arter: i EG:s Fågeldirektiv och Habitatdirektiv (återfinns i artskyddsförordningen), den s k rödlistan från NV och Artdatabanken (hotade arter, sårbara arter och missgynnade arter). ”Det bör noteras att listorna bygger på bedömningar som gäller Sverige som helhet. Många arter har i någon del av Sverige en population som är liten och mer eller mindre hotad medan den i andra delar av landet inte är hotad.”

Na - Arter som gynnas av täkt skyddas med villkor för efterbehandling

Avsnittet ”Hushållning med mark och vatten” (s. 28-30) *innehåller argument om naturvärden och hushållning. Behovet att skydda områden för exploatering nämns endast i en mening.*

Hu - 3 kap MB grundläggande bestämmelser för ”vilka allmänna intressen som har särskild betydelse för långsiktigt god hushållning med mark och vatten”.

Hu - I första hand avvägningsregler om vilka samhällsintressen som har särskild betydelse och ska ges företräde framför andra intressen angående markanvändning,

Hu, Te - Skydda nyttjandeintressen: ”områden med värdefulla ämnen eller material, områden särskilt lämpliga för vattenförsörjning eller kommunikationsanläggningar eller områden av betydelse för rennärings.”

Na - Skydda bevarandeintressen: ”områden med natur- och kulturvärden eller värden för friluftslivet”

Na - 4 kap MB särskilda hushållningsbestämmelser gäller vissa geografiskt områden som är direkt angivna i lagen och som i sin helhet anses vara av riksintresse för sina natur- och kulturvärden. Här kommenteras speciellt EU:s nätverk av värdefulla naturområden som ska bevaras, Natura 2000: ”Enligt en ny bestämmelse i 4:8 MB får en användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som kräver tillstånd enligt 7:28 a MB komma till stånd endast om ett sådant tillstånd lämnats. Detta gäller även sådan verksamhet som bedrivs utanför själva Natura 2000-området men som kan påverka området. Det innebär att 4 kap lägger hinder för alla verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga enligt de särskilda tillståndsbestämmelserna för Natura 2000-områden och som inte fått ett sådant tillstånd.”

Naturvårdsverket jämför ett område av allmänt intresse med ett av riksintresse: ”Ett område, som har betydelse från allmän synpunkt, ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada det allmänna intresset... Om ett mark- eller vattenområde har utpekats som riksintresse för ett visst ändamål ska det skyddas mot sådana verksamheter eller åtgärder som kan påtagligt skada områdets värde...” Vid oförenliga morstående riksintressen redovisas att företräde ska ges ”åt det ändamål som på lämpligast sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.” Verket definierar ”påtaglig skada” som ”exempelvis sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa (MB-prop, del 2, s. 36).” Verket klargör att 3 och 4 kap MB bara kan tillämpas, inklusive de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap MB, tillsammans med prövningsreglerna för t ex miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

I avsnittet ”Kommunala planer” (s. 30f) nämns *hushållning med mark och vatten*. Verket anger att en kommunal översiktsplan ska ge vägledning om hur de allmänna intressena ska beaktas vid planering och i ärenden som gäller mark- och vattenanvändning. Det anges att det kan ”...finnas möjlighet att bl.a. med stöd av översiktsplanen utläsa om det finns förutsättningar att lokalisera en täkt till ett visst område eller om det finns områden lämpliga för täktverksamhet.” Vidare redovisar verket att: ”Tillstånd till täktverksamhet får inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen inte motverkas (16:4 MB).”

Jag konstaterar att uttryck om naturvärden dominerar stort i avsnittet ”Avvägning mellan behov och skada” (s. 31f) efter det inledande stycket där alla fyra kategorierna ingår:

Na, Hu, Mi, Te - ”Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt ska behovet av det material som kan utvinnas vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten befaras orsaka (12:2 MB). Begreppet ”miljön i övrigt” omfattar såväl naturmiljön, ekosystem, biotoper, vattenmiljön, geologiska formationer, landskapsbilden, kulturmiljön m m. som sådana hälsoaspekter som buller, vibrationer, utsläpp till luft av t.ex. damm och avgaser, utsläpp till mark och vatten av t.ex. sprängmedelsrester, oljor, drivmedel m m. Den sammanlagda effekten på miljön ska vägas mot behovet av materialet. För att belysa behovet av materialet kan sökanden självmant eller efter begäran av länsstyrelsen lägga fram en behovsutredning.”

Na - Naturvårdsverket räknar upp följande exempel på områden ”där höga naturvärden finns och där särskild uppmärksamhet kan ägnas avvägningen mellan behovet av materialet och skador på miljön”: * större opåverkade områden enligt 3:2 MB, * ekologiskt särskilt känsliga områden enligt 3:3 MB, * områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller för friluftslivet enligt 3:6 MB, * områden av riksintresse enligt 4 kap. MB såsom vissa kustområden och vissa obrutna fjällområden, * Natura 2000-områden, * strandskyddsområden, * områden som omfattas av regionala eller kommunala naturvårdsplaner, * områden som omfattas av nationella, regionala eller lokala inventeringar såsom: * ängs- och hagmarksinventeringar, * våtmarksinventeringar, * grusinventeringarnas klass I-objekt (eventuellt även klass-II-objekt), * lövskogsinventeringar, * nyckelbiotops- och sumpskogsinventeringar, * urskogsinventeringar, * områden som hyser hotade, sällsynta eller i övrigt hänsynskrävande arter (särskild hänsynsregel i 12:2 MB)”

Na, Hu - Vidare anger verket: ”Exemplen får inte uppfattas som att andra betydande skador på naturmiljön eller miljön i övrigt kan accepteras även om behovet av täktmaterialet är mycket stort. För att tillstånd ska kunna meddelas måste verksamheten kunna förenas med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Om skadan blir för stor kan stoppregeln i 2:9 MB hindra verksamheten oavsett hur stort behovet av material är. De allmänna hänsynsreglerna innebär också att även sådana miljöeffekter av verksamheten som inte har direkt koppling till

själva täkten ska beaktas. Som exempel nämns i MB-prop. en ås betydelse för dricksvattenförsörjningen, värdet av geologiska formationer och transporter till och från täkten.”

Jag noterar det märkliga påståendet att värdet av den geologiska formationen inte har direkt koppling till själva täkten. Tvärtom är det ju så att en täkt innebär ett irreversibelt ingrepp i en geologisk formation. Även avsnittet ”Skyddade områden” (s. 32f) domineras stort av uttryck om naturvärden. Hushållning och miljöstörningar nämns också. Kulturmiljö och kulturmiljölagen, KML, diskuteras i ett längre stycke (sista stycket nedan).

Na, Mi - ”Om täkten berör ett område skyddat enligt 7 kap. MB, så som t.ex. nationalpark, naturreservat, kulturresevat, vattenskyddsområde, naturminne eller biotopskyddsområde, bör prövningsmyndigheten göra en bedömning om täktverksamheten kan komma att påverka det skyddade området. Eventuellt kan det vara aktuellt att pröva frågan om dispens enligt 7:26 MB. Dispens ska meddelas restriktivt. Om täkten berör ett Natura 2000-område är en intresseavvägning redan gjord. 7:26 är då inte tillämplig. Om täktverksamheten på ett betydande sätt kan komma att påverka miljön i ett Natura 2000-område ska verksamhetsutövaren söka tillstånd enligt 7:28 och 7:29 MB hos länsstyrelsen för prövning av tillståndsfrågan. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för bedömningen om tillstånd krävs. Ett område kan påverkas direkt eller indirekt, t.ex. i form av att mark tas i anspråk, bullerstörningar uppstår eller att hydrologin kan påverkas. Om dessa åtgärder innebär att tillstånd behöver sökas beror framförallt på vad som var syftet med att ett område föreslagits till Natura 2000.”

Na - ”Vid tillståndsprövningen ska beaktas att verksamheten avses bedrivas i strandskyddsområde. Syftet med strandskyddet ska vara med som ett moment i prövningen och de särskilda skäl som är en förutsättning för att medge dispens från strandskyddet enligt 7:18 MB måste vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna meddelas (jämför MB-prop. del 2, s. 88). Bestämmelserna om strandskyddsdispens ska tillämpas restriktivt.”

Hu - ”Om länsstyrelsen överväger att meddela föreskrifter om skydd för grundvattnet enligt 7:22 MB för ett område som avses med ansökan om tillstånd enligt 12:1 MB, får frågan om ett sådant tillstånd prövas först när frågan om skyddet för grundvattnet har avgjorts. Om det finns särskilda skäl får dock länsstyrelsen fatta beslut om täktillståndet utan att frågan om skydd för grundvattnet är avslutad.”

”Miljöbalken inrymmer hänsyn till kulturmiljön i sin tillämpning (1 kap. MB) och i de allmänna hänsynsreglerna (2 kap. MB) men också genom skyddet mot skador i riksintresseområden (3 kap. MB), skydd för natur- och kulturvärden i det historiska landskapet (4 kap. MB) samt genom bevarande av värdefulla kulturlandskap genom kulturresevat (7 kap. MB)... Det finns anledning att nämna KML i detta sammanhang. Tidigare okända synliga fornlämningar samt svårupptäckta fornlämningar utan synlig markering ovan jord, såsom förhistoriska boplatser, kan påträffas i samband med täktverksamhet... I de fall en fast fornlämning kommer att direkt påverkas av en planerad täkt måste ansökan om tillstånd för att ta bort fornlämningen göras hos länsstyrelsen.”

Avslutningsvis innehåller avsnittet om ”Tillståndstid” (s. 36) *endast aspekter på miljöstörningar:*

”Täktverksamhet är ett kontinuerligt ingrepp som under hela verksamhetstiden förorsakar förändringar i miljön... Om verksamhetsutövaren avser fortsätta verksamheten efter att tillståndstiden gått ut ska obligatoriskt en ny tillståndsprövning ske... En ny sådan ansökan om täktillstånd kan medföra ändrade eller nya villkor eller avslås helt om det finns skäl för det. I MB-prop. del 1, s. 480 anges att ”en fördel med tidsbegränsade tillstånd är att de inom ramen för prövningssystemet medför automatiska och regelbundna omprövningar och att det

därmed blir en motiverad uppdatering av villkoren, däribland bästa möjliga teknik används.” Nya villkor, som också kan innebära ändring av tidigare villkor, får föreskrivas vid den nya prövningen, exempelvis sådana om skydd för grundvattnet, bättre säkerhetsåtgärder eller nya villkor om buller eller utsläpp.”

Sammanfattningsvis saknas i denna vägledning i stort sett helt argument om teknik och ekonomi medan uttryck om naturvärden och resurshushållning dominerar och uttryck om miljöstörningar får litet utrymme. Jag anser att naturvärden ges fortsatt ökad tyngd eftersom biologiska värden också tas upp i samband med efterbehandling. Geovetenskapliga naturvärden behandlas dock knapphändigt.

MILJÖBALKEN – ÖVERFLYTTNING TILL 9 KAPITLET år 2005

Inledningsvis skriver regeringen att den i maj 2003 gav miljöbalkskommittén ett tilläggsdirektiv att med förtur undersöka möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningar utan att miljö- och hälsoskyddskraven åsidosattes. En utgångspunkt skulle vara ”...intresset av att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt utan att försvåra möjligheterna att uppnå miljömålen, eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande.” (s. 38).

Regeringen anser att propositionen innebär: ”Med förslagen minskar de administrativa kraven. Prövningsförfarandet blir mer flexibelt och bättre anpassat till de enskilda verksamheterna. De krav som gäller skydd för miljön eller åtgärder för en hållbar utveckling minskar inte.” (s. 39). När det gäller täktverksamhet konstateras att med prövningen enligt 12 kap miljöbalken är det länsstyrelsen som beslutar om tillstånd. För övriga miljöfarliga verksamheter som prövas enligt 9 kap miljöbalken är det miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen som beslutar (s. 41).

Täktverksamhet (s. 74-78) i S-prop. 2004/05:129 om effektivare miljöprövning

Exploatering av grus- och bergområden berörs av förslagen om effektivare miljöprövning. I avsnittet om huvudproblem och lösningar dominerar uttryck om naturvärden och teknik/ekonomi (tabell 8). Här finns också många obestämda uttryck (tabell 9).

Tabell 8. Vilka är huvudproblemen och hur bör de lösas

Na – Utgår att tillstånd inte får lämnas i strid med 7 kap 28 a -29 §§ (handlar om Natura 2000-områden)
Na, Te - Dock i fortsättningen särskilda bestämmelser – materialbehov vägas mot skador på djur- och växtlivet och miljön i övrigt
Na, Mi - Husbehovstäckter indelar i de som kräva tillstånd, anmälan och övriga, utifrån MKB-direktiv
Te - Samordningsvinster och ökad enhetlighet i reglerna
Te - Utgår – markägaren skyldig tåla åtgärder enligt villkor i tillståndet
Hu - Genom tillståndsprövning kan miljömål om t ex uttag av naturgrus bättre beaktas

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

Tabell 9 Obestämda idéer och uttryckssätt – huvudproblem och lösningar

Täkter ska prövas enligt samma regler som andra miljöfarliga verksamheter
Dock vissa skillnader motiverar att några särregler kvar för täkter
Typiskt skiljer sig täkttillstånd genom att avse viss mängd under viss tid
Utgår – särskild reglering om ändra villkor för täkter om otillräckliga för motverka negativ påverkan på miljön, Motiv: förenas med ändrade villkor, 24 kap 5 § tillräckliga
Kvar helt eller delvis upphäva täkttillstånd när 10 år förflutit
Skäl på nytt pröva täkt som återupptas efter nedlagd under längre tid – tillstånd upphävas helt eller delvis
Prövning för täkter skiljer sig – brist inte kunna meddela verkställighetsförordnade
Tillstånd enligt 9 kap rättskraft som övriga miljöfarliga verksamheter
Samtidigt kunna pröva täkt och annan samlokaliserad miljöfarlig verksamhet
Enligt 9 kap regering föreskriva tillstånds- och anmälningsplikt – även gälla täkter

Beslutsregler: uttryck som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

I avsnitten om behovsprövning, biologisk mångfald och produktionsuppgift ges stort utrymme för uttryck om resurshushållning. I andra hand kommer uttryck om teknik/ekonomi (tabell 10).

Tabell 10. Egna rubriker om behovsprövning, biologisk mångfald samt skyldighet lämna produktionsuppgift

Hu - Typiskt att täktmaterial ofta ändligt och i vissa delar av landet mycket begränsad tillgång på t ex naturgrus
Hu - Används för planering av naturvården
Hu - Sammanställs av SGU och redovisar försörjningsläget av täktmaterial
Hu - Används vid bedömning om det är god hushållning att öppna en ny täkt
Hu - LST får överblick över uttagna mängder i täkttillstånd och hur mycket som finns kvar i befintliga täkter
Hu, Te - Vissa täktmaterial utgör en ytterst begränsad resurs, därför pröva om täkt fyller behov som överväger nackdelar för miljön
Hu, Te - Behovsprövning som instrument för resursplanering särskilt vikt vid resursbrist på något täktmaterial
Hu, Te - Behövs särskild regel om behovsprövning 12:2 MB en avvägningsregel med likheter med stoppregeln i 2:9 MB
Na, Te - Behovsprövning ren avvägning där behovet i enskilt fall kan vara större än befarad skada

Na, Mi, Te - Allmänna hänsynsregler är aktsamhetsregler som anger grad av hänsyn som ska tas tillsammans med skälighetsregeln 2:7 MB ska ställa krav på vara miljömässigt motiverat utan att vara ekonomiskt orimligt

Na - Kommittéförslag stärka hänsyn till naturvård genom att ta bort mening i 12:2 MB och ersätta med generell tillämpad avvägningsregel om biologisk mångfald i MB - Ej ändra då ingen åtgärd för effektivare prövning – ny allmän regel om skydd för biologisk mångfald får tas i samband med MB om sanktioner och hänsynsregler

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

Tabell 11 Obestämda idéer och uttryckssätt – behovsutredning, biologisk mångfald, produktionsuppgift

Behovsprövning vara kvar för effektiv miljöprövning

Stoppregeln 2:9 MB dock tillämpas i sista hand för att hindra verksamhet med oacceptabla följder

Särskild produktionsuppgift vara kvar och bara för tillståndspliktiga täkter

Ej produktionsuppgift för husbehovstäkt då endast vissa blir anmälningspliktiga

Krav på miljörapport för alla tillståndspliktiga täkter

Undersöka samtidig rapportering av produktionsuppgift och miljörapport

Beslutsregler: uttryck som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

När det gäller säkerhet för efterbehandling av täkter förekommer ett obestämt uttryck, att 16:3 MB är fakultativ, vilket innebär risk för att denna regel inte tillämpas på likartat sätt av olika prövningsmyndigheter. *Avsnittet om säkerhet och om markägarens bör tåla åtgärder enligt villkor precis som tidigare, domineras av uttryck om naturvärden. Det förekommer också ett par uttryck om teknik/ekonomi (tabell 12).*

Tabell 12. Egna rubriker om säkerhet för efterbehandling och tåla åtgärder enligt villkor

Na - Obligatorisk säkerhet för att stärka skyddet för naturmiljön

Na - Obligatorisk säkerhet då täkter begränsade uttag som förutses avslutas inom viss tid och så gott som alltid behov av efterbehandling

Na - Täkter orsakar omfattande och förfulande sär i landskapet

Na - Säkerhet viktig så markområde efterbehandlas på acceptabelt sätt

Na - Endast fåtal husbehovstäkter kommer att omfattas av tillståndsplikt, därför litet behov av säkerhet

Na - Inte heller krav på säkerhet för husbehovstäkter idag

Te - Utgå – markägare skyldighet tåla åtgärder enligt villkor, Hanteras genom civilrättsliga avtal och behandlas som annan miljöfarlig verksamhet

Te - Åtgärder där VU saknar rådighet över mark – tillämpa 28:4 och 5 §§ (tillträde åtgärda o ersätta markägare)

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

Jag bedömer att naturvärdena har oförändrad ställning. Man behåller den särskilda behovsprövningsregeln med avvägning ang. skador på djur och växter och miljön i övrigt (inklusive geologi) och att tillstånd inte får ges som befaras försämra livsbetingelserna för djur- eller växtarter som är hotade, sällsynta eller i övrigt hänsynskrävande, samt betonar naturvärden vid efterbehandling. Det är dock otydligt om det var av lagtekniska skäl vid överföringen till 9 kap MB som man ville ta bort reglerna 7 kap 28 a-29 §§ MB, vilka handlar om tillståndsprövning när Natura 2000-områden berörs. I propositionen anges på sida 41 dels att enligt 12 kap 1 § andra stycket MB behöver täkter för husbehov inte tillstånd, om det inte krävs enligt dessa Natura 2000-regler, dels att kommersiella täkter inte får ges tillstånd som strider mot Natura 2000-reglerna.

MILJÖBALKEN – MKB-direktivet för husbehovstäkter fr.o.m. januari 2008

Regeringskansliet redovisade i PM 2008-06-23 att ett antal förändringar i bilagan (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd trädde i kraft 2008-01-01. Dessa förändringar hörde ihop med implementering av EG:s direktiv om MKB.

Av bilagan framgår bl.a. att nuvarande undantag från tillstånds- eller anmälningsplikt för husbehovstäkter tas bort, för att uppfylla MKB-direktivet. Husbehovstäkter för berg större än 25 hektar blir tillståndspliktiga. Husbehovstäkter av naturgrus blir anmälningspliktiga vid uttag över totalt 10 000 ton. Även husbehovstäkter av berg blir anmälningspliktiga vid uttag över totalt 10 000 ton. Anmälan ska ske till kommunen senast 6 veckor innan uttaget överskrider 10 000 ton. (Det är viktigt att notera att uttag av naturgrus och berg under 10 000 ton inte är anmälningspliktiga som miljöfarlig verksamhet, men fortfarande gäller samrådsskyldighet enligt 12 kap 6 § MB beträffande väsentlig påverkan på naturmiljön.)

Jag bedömer att det är oklart om naturvärdens vikt förändras. Å enda sidan blir alla större husbehovstäkter av grus och berg anmälningspliktiga som miljöfarlig verksamhet. Å andra sidan kan det vara en försvagning jämfört med 12 kap MB från 1999, där det för områden med skyddsbehov respektive särskilt skyddsbehov fanns gränser för tillståndsplikt på 2 000 ton (1 000 m³) naturgrus respektive 200 ton (100 m³) naturgrus. Dock hade länsstyrelserna inte fastställt några sådana områden, så dessa regler hade inte hunnit börja tillämpas.

MILJÖBALKEN – FÖRENKLADE BESTÄMMELSER augusti 2009

Enklare och bättre täktbestämmelser (sid. 9-25) i C-prop. 2008/09:144

I den inledande sammanfattningen redovisas att regeringen föreslår att: "...de särskilda prövningsreglerna om täkter i 9 kap. 6 a § miljöbalken tas bort. Det är fråga om dels en bestämmelse om avvägning mellan behovet av täktmaterialet och den skada som täkten kan befaras orsaka, dels en särskild stoppregel till skydd för biologisk mångfald. När det gäller den generella prövningen av täkter kan en allsidig prövning av frågor som rör hushållning och biologisk mångfald istället åstadkommas med en tillämpning av bestämmelserna i främst 2 och 3 kap. miljöbalken. Regeringen föreslår att nya bestämmelser om täkt av naturgrus och

täkt av torv införs i 9 kap. miljöbalken. Det föreslås att en takt av naturgrus inte får komma till stånd om det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att nyttja ett annat material för det avsedda användningsområdet eller om förekomsten av naturgrus är betydelsefull för nuvarande och framtida dricksvattenförsörjning och takten kan medföra en försämrad vattenförsörjning eller om förekomsten av naturgrus utgör en värdefull kultur- eller naturmiljö” (s 1).

Regeringen hänvisar i fördjupningen till SGU:s uppgift om att det finns ca 3000 täkter i landet, där drygt hälften är naturgrus och morän, en fjärdedel berg samt fjärdedel torv och matjord. Regeringen betonar att tillämpning av 2 och 3 kap MB möjliggör en allsidig prövning av täkter.

Tabell 13. Vilka är huvudproblemen och hur bör de lösas

Hu - Naturgrusuttag minskar för långsamt, krävs bl a att naturgrus ersätts i betong ersätts av bergkross
Hu - Naturgrusuttag sker i områden med viktiga grundvattentillgångar, därför påverkar möjligheterna att nå miljömålet Grundvatten av god kvalitet
Hu - Naturgrus och torv behöver tydligare och starkare skydd än idag
Hu - Takt innebär uttag av naturresurs som inte är förnybar
Hu - Tillgången på vissa material är mycket begränsad
Hu - Viktigt särskilt nyetablering ta ställning till god hushållning o lämplig lokalisering
Na, Hu - Förra regeringens motiv särskilda regler då typiskt täkter att material ofta ändligt och i vissa delar av landet mycket begränsad tillgång på t ex naturgrus, – möjlighet alternativ lokalisering begränsad då material bara finns på vissa platser, - takt orsaka skada som är omöjlig att reparera, - ersätta med allmän hänsynsregel försvaga skydd för djur- och växtlivet och oklart sådan hänsynsregel jämförd med 2:3 MB
Na, Hu, Te - Miljömål för naturgrus årligt uttag år 2010 12 milj ton och bara användas där ersättningsmaterial saknas för användningsområdet o naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvatten och natur- och kulturmiljö ska bevaras
Na, Hu, Te - Täktmaterial nödvändig råvara vid allt byggande, samtidigt stora ingrepp i naturmiljö inte möjliga att helt återställa intrånget i miljön
Na - Skyddsregeln om biologisk mångfald omfattar mkt stort antal arter, därför svårt avgränsa tillämpningsområdet och oklart hur regeln förhåller sig till regler om artskydd i 8 kap MB
Na - Vid tillstånd viktigt säkra att intrånget i naturmiljön o påverkan på djur- och växtlivet så liten som möjligt
Na, Te - Särskild behovsprövningsregel 9:6 a § MB otydlig och svår tillämpa - Oklart hur avväga mellan materialbehov och befarade skador
Na, Mi - Miljöpåverkan främst hydrologi, vattenkvalitet o naturmiljö, buller, vibrationer o damning
Te - Största administrativa kostnad att söka tillstånd, därför regelverk vara tydligt och ändamålsenligt

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

De övergripande avsnitten om huvudproblem och lösningar domineras helt av uttryck om resurshushållning och naturvärden (tabell 13).

Tabell 14. Egna rubriker om hushållning, behovsutredning, behovsprövning och lokalisering

Hu – Resurshushållning ska alltså beaktas vid prövning

Hu - Ansökan kan avslås om materialbehov tillgodoses från annan täkt

Hu - VU ska visa att det är god hushållning utvinna materialet

Hu - Naturgrustillgång begränsad o i vissa delar av landet en mycket begränsad resurs

Hu - Vara möjligt bryta naturgrus men viktigt förenligt med långsiktigt god hushållning

Hu - Naturgrus bara användas för ändamål där ej möjligt ersätta med alternativa material – oavsett nyetablering eller förlängt tillstånd för etablerad grustäkt

Hu - MPD överväga annat material än naturgrus, t ex bergkross i ökad utsträckning användas i betong

Hu - MPD beakta huvudskäl för ansökan om bryta material av olika fraktioner, där det för vissa fraktioner finns alternativa material och för andra inte

Hu - MPD överväga redan öppnade naturgrustäkter fyller behovet, när naturgrus måste användas – viktigt för god resurshushållning

Hu - 2:6 MB och 3 kap MB tillämplig vid ändrad markanvändning (=täkt)

Hu - Boverket påpekat kommunal ÖP som anger lämpliga platser för täkt värdefullt underlag

Hu - Täkter som avser material där förekomst är god t ex bergtäkter god möjlighet till alternativ lokalisering

Hu, Te - VU redovisa användningsområdet o varför ej möjligt använda annat material än naturgrus

Hu, Te - LST fortsättningsvis kunna förelägga om behovsutredning

Hu, Te - Behovsutredning ofta nödvändig

Hu, Te - Göras behovsprövning där det objektiva behovet ska redovisas

Hu, Te - Avslå då naturgrusbehov tillgodoses från öppnad täkt – detta reellt alternativ ang. lokalisering samt beakta hur konkurrensförhållanden för företagen påverkas

Hu, Te - Tänkt täktmaterial ersättas från andra täkter eller andra närbelägna områden bättre att exploatera – med stöd av 2:6 MB olämplig lokalisering

Hu, Te - Materialuttag där tillgång mycket begränsad saknas i princip alternativ lokalisering – 2:6 MB då bara begränsad betydelse

Hu, Te - 3:1 MB precis som nuvarande behovsprövningsregel 9:6 a § MB en avvägningsregel – avväga mellan bevarande- och utnyttjandeintressen i ett långsiktigt hushållningsperspektiv

Na, Hu, Te - Kortsiktiga ekonomiska motiv ej åsidosätta långsiktiga behov att skydda värden knutna till mark- och vattenområde som är väsentliga från allmän synpunkt

Na, Hu - Avslå ansökan enligt 3:1 MB om uttag av täktmaterial avser begränsad tillgång o därför ej möjligt pröva alternativ lokalisering samtidigt som vald plats olämplig pga höga naturvärden, t ex vissa **berg** i områden

där lämpligt berg är begränsat (Naturvärden hos berg)

Hu, Mi - Enligt 2:3 MB skyddsåtgärder, begränsningar o försiktighetsmått för förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, med ”skada” avses bl a misshushållning med naturresurser (Naturvärden nämns inte)

Na, Mi, Te - Lokaliseringsregel 2:6 MB välja plats så ändamål uppnås med minsta intrång o olägenhet för människors hälsa o miljön

Na - Särskild stoppregel för skydda biologisk mångfald svår att tillämpa

Na - Oklart vilka djur- o växtarter som omfattas **eller** när livsbetingelserna blir försämrade

Na - Brytområde av betydelse från allmän synpunkt pga naturvärden, kulturvärden eller friluftsliv ska långt möjligt skyddas mot påtaglig skada av natur- o kulturvärden enligt 3:6 MB

Na - Område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan bevarandevärdet ligga i rikt fågelliv, ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör det skyddsvärt (Geovetenskap nämns inte)

Te - Ersättningsmaterial ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt (**2 ggr**)

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

I avsnittet om hushållning, behovsprövning och lokalisering handlar klart flest uttryck om resurshushållning. I andra hand förekommer uttryck om teknik/ekonomi. Det stora antalet uttryck om både resurshushållning och teknik/ekonomi är något nytt. Naturvärden får stå tillbaka i två avseenden. När ”skada” exemplifieras görs det med ”misshushållning” medan effekter på naturvärden inte nämns. När betydelsefulla områden med naturvärden exemplifieras, nämns inte geovetenskapliga värden (tabell 14).

Tabell 15. Obestämda idéer och uttryck – hushållning, behovsutredning, lokalisering

Oklart hur avväga mellan behov och skador enligt behovsprövningsregel 9 kap 6 a §

Otydligt vilket behov som ska vägas mot befarade skador

Otydlig behovsprövningsregel o stoppregel i 9 kap 6 a § gör att ej komplement till allmänna regler i 1:1 MB och 2 samt 3 kap MB – därför tas bort

Beslutsregler: uttryck som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

Tabell 16. Egna rubriker om naturgrusförekomster och naturgrustäkter

Na - MB tillämpas så värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas

Na - Åsar med naturgrus har stort värde för natur- och kulturlandskapet

Na - Naturgrusförekomster till havs utgör viktiga naturmiljöer

Na - Vid uttag av naturresurser med begränsad tillgång finns små möjligheter till alternativ lokalisering, därför regel som skyddar naturgrusförekomster som är värdefulla natur- och kulturmiljöer

Na - Ej möjligt uttömmande ange när naturgrusförekomst är värdefull natur- eller kulturmiljö – avgörs i det

enskilda fallet

Na - Områden i naturvårdsklass 1 har regelmässigt stort värde

Na - Eftersom indelning i grusinventeringarna utifrån landskapsbild och **geologiska värden**, finns naturgrusförekomster som är värdefulla trots inte naturvärdesklassade

Na - Ännu inte inventerade områden kan vara värdefulla

Na - Område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan värdet vara rikt fågelliv, ovanlig flora, eller en kombination av egenskaper

Na - Naturgrusförekomst i marin miljö värdefull naturmiljö, - tillflyktsområde för marina organismer som varit vanliga i grundare kustnära områden men försvunnit eller minskat pga ökade störningar o föroreningar (därför rymma arter o habitat kännetecknande för mer opåverkade vattenmiljöer), - lekplatser för stort antal arter

Na - Områden kan vara av riksintresse för naturvård eller kulturmiljövård

Na - Även inom riksintresse möjligt medge viss täktverksamhet, förutsatt inte påtagligt skadas

Na - Värdefull kulturmiljö: miljö med fornminnen o andra lämningar från äldre bosättningar

Hu - Även om naturgrusuttaget minskat behöver det minska i snabbare takt, - tillgång mycket begränsad, - naturgrusavlagringar ofta viktiga grundvattenmagasin som bör skyddas för nuvarande o framtida vattenförsörjning, - för att nå miljömål måste skyddet bli tydligare

Hu - Ofta stora grundvattenmagasin

Hu - Naturgrusuttag sker i allt högre grad i de viktigaste grundvattenområdena

Hu - Otydlig behovsprövningsregel 9 kap 6 a § ras bort – ersättas av regel att naturgrustäkt inte ske inom områden av betydelse för nutida eller framtida dricksvattenförsörjning

Hu - Områden betydelsefulla för dricksvattenförsörjning kan antas vara samma som i miljömål Grundvatten av god kvalitet

Hu - SGU som ansvarig för miljömål utse områden, inriktning samma grundvattenförekomster som Vattenmyndigheten ska registrera som skyddade områden enligt ramdirektivet för vatten (skydda vattenförekomst över viss storlek som används/avses användas för dricksvattenuttag

Hu - Inte någon risk för försämrade vattenförsörjning, bör vara möjligt tillåta viss täktverksamhet

Hu, Te - MÖD i två domar intresset bevara och skydda områden för nutida o framtida dricksvattenförsörjning betydligt större tyngd än behovet av grusmaterial

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

I avsnitten om naturgrusförekomster och naturgrustäkter handlar flest uttryck om naturvärden. Här nämns också geologiska värden. Många uttryck handlar också om resurshushållning medan övriga kategorier av uttryck i stort sett saknas (tabell 16).

Tabell 17. Obestämda idéer och uttryck – naturgrusförekomster och naturgrustäkter

Nya regler bara gälla täkter som kräver tillstånd eller anmälan 9 kap MB (2 ggr)

Inte anmälningsplikt för husbehovstäkt mindre än totalt 10 000 ton

Beslutsregler: uttryck som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

Tabell 18. Egna rubriker om biologisk mångfald

Na - Biologisk mångfald ett övergripande mål, enligt 1:1 MB ska biologisk mångfald bevaras

Na - Vid lokalisering naturvärden alltid beaktas o värden av betydelse från allmän synpunkt ska skyddas så långt möjligt – följer av 2:6 och 3:1 o 3:6 MB

Na - Bevarandevärdet utgöra ovanlig djur- eller växtart

Na - Gäller också regler om områdesskydd enligt 7 kap MB och om skydd för djur- o växtarter enligt 8 kap MB – därför borttagen stoppregel ej minska förutsättningar för bevara biologisk mångfald

Na - Artskyddsförordning enligt 8 kap MB och straff enligt 29 kap MB gäller oberoende av täktområden i tillståndsärende

Na - 2:3 MB preciserar att anpassa verksamhet så ej försämra livsbetingelser för djur och växter – för Efterbehandling gynna Biologiska mångfalden

Na, Te - MÖD i dom 2008-12-03 att stoppregeln förutsätter djur- eller växtart är hotad, sällsyn eller i övrigt hänsynskrävande i hela landet eller inom delen av landet där täkt bedrivs – men stoppregel gäller ej om arter finns i livskraftiga bestånd inom delen av landet där täkt bedrivs **trots att** arten med i direktiv 79/409/EEC om bevara vilda fåglar, **eller om** enstaka individer kan skadas av täkten

Na, Mi - Villkor om försiktighetsmått otillräckliga för undvika skada eller olägenhet av väsentlig betydelse – stoppregel enligt 2:9 tillämplig

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först. (MÖD är en förkortning av Miljööverdomstolen.)

I avsnittet om biologisk mångfald berör alla uttryck naturvärden, men ett också teknik/ekonomi och ett även miljöstörningar. En hänvisning görs till en dom av Miljööverdomstolen, MÖD (tabell 18).

Tabell 19. Egna rubriker om redovisade konsekvenser av lagförslaget och ikraftträdande

Te - Handläggningstid för naturgrustäkt inledningsvis ta längre tid

Te - Tydligare och mer förutsägbar lagstiftning

Te - Många gånger klart för VU - i vilka områden o för vilket syfte täkt inte får bedrivs, ELLER – angivna områden eller där välkända ersättningsmaterial finns för naturgrus, ELLER - osannolikt täkt medges => i dessa fall initieras inte prövning (**3 ggr**)

Te - Tids- o kostnadsbesparande VU redan i förväg uppfatta förutsättningar för tillstånd

Te - Minska kostnader med tydlig stoppregel - ökar förutsebarhet o undvika ansöka i onödan

Te - Ungefär 400 ansökningar/år om nya/förnyade tillstånd – utredning enligt 9 kap 6 a § enligt SBMI 50-100 kkr per täkt – total kostnadsminskning 20-40 milj kr per år

Te - Ny stoppregel medför kostnader – dock uppvägs av kostnadsminskning

Te - Nettoeffekt väsentlig minskning av kostnader

Te - MPD behandla 5-10 täktärenden per år – bör gå snabbare med nya regler

Na, Hu, Te - Ej möjligt på förhand exakt ange för vilka ändamål ersättningsmaterial för naturgrus, eller vilka områden där naturgrustäkt ej bör ske, därför finnas ärenden med helt olika uppfattningar OCH, - Naturligtvis situationer då inte lika tydligt om regeln tillämplig (dock prövning i dessa fall tagit längre tid än genomsnittet även om prövning bara enligt 2 och 3 kap MB) OCH, - Inte uttömmande anger hur stoppregel tillämpas (finnas ärenden med olika uppfattning – inte ta längre tid pröva jämfört med bara 2 och 3 kap MB) **(3 ggr)**

Hu, Te - Tidsbegränsade tillstånd längst 2011, få tillstånd längst 2011 för avsluta verksamhet – om naturgrus använts under flera år använts trots att det finns ersättningsmaterial, skäligt viss tid för avveckling

Hu, Te - Om täkt fortsätter efter 2011 måste naturgrus få användas där det inte finns ersättningsmaterial

Na, Hu - Stoppregel som stärker o tydliggör skyddet för naturgrusförekomster

Na, Hu - Upphäva 9 kap 6 a § medför ej några negativa konsekvenser för miljön eller möjlighet nå miljömålet, eftersom även utan denna göra tillräckligt djupgående o allsidig prövning (Motsägelse jfr nedan)

Na, Hu - För naturgrus ny stoppregel

Na, Hu - Eftersom lokaliseringsregelns betydelse minskar ang. uttag av lägesbunden resurs – ej självklart olämplig lokalisering kunnat avstyras utan nya stoppregeln (Motsägelse jfr ovan)

Na, Hu - Även utan stoppregeln ett områdes betydelse för natur- o kulturvärden o naturgrusförekomst betydelse för dricksvattenförsörjning

Na, Hu - *Det allmänna*: positivt för att nå miljömålen

Na, Hu - *Areella näringar*: ej påverka jord- och skogsbruk, fiske eller rennäring

Hu - Bidrar till att nå naturgrusmål inom **God bebyggd miljö o Grundvatten av god kvalitet**

Mi - Viktigt för bra miljöskydd tydliga o ändamålsenliga regler – förutsättning för enhetlig tillämpning o underlätta tillsyn

Beslutsregler: induktiv indelning av uttrycken i de fyra kategorierna. Kategorin med störst antal uttryck redovisas först.

Avsnittet om konsekvenser är det enda i denna studie där antalet uttryck om teknik/ekonomi är flest till antalet. Även här finns dock många uttryck om naturvärden och resurshushållning. Miljöstörningar får precis som i de övriga propositionerna mycket begränsat utrymme. Man bör uppmärksamma motsägelsen mellan påståendet om att upphävandet av 9 kap 6 a § inte får några negativa konsekvenser för miljön och uppfyllandet av miljömålen och påståendet att det inte är självklart att en olämplig lokalisering kunnat avstyras utan den nya stoppregeln för grustäkter och torvtäkter (som uttryckligen inte gäller för bergtäkter) (tabell 19). Detta kan tolkas som en nedtoning av naturvärden kopplade till bergområden, om man ser på vilken betydelse 9 kap 6 a § gavs av Naturvårdsverket 2003 och av den dåvarande Regeringen 2005. Berg med höga naturvärden betonas dock, i områden där lämpligt berg är begränsat (tabell 14). I övrigt sägs att tillgången på berg är god, så det går att hitta alternativa lokaliseringar.

Tabell 20. Obestämda idéer och uttryckssätt - konsekvenser

För **bergtäkt** innebär prövning i huvudsak enligt 2 och 3 kap MB

Allmänheten: enskilda och allmänhetens deltagande påverkas inte

Upprätthåller starkt skydd för enskilda o allmänna intressen med ny regel o 2 o 3 kap MB

Reglerna gäller täkter som inte är prövade i tillstånd och anmälan

Beslutsregler: uttryck som inte omedelbart och entydigt kan hänföras till någon av de fyra kategorierna.

Sammanfattningsvis får man tudelad bild av den senaste propositionen. Å ena sidan ges naturvärden hos grusområden ökad betydelse genom att Regeringen i praktiken lyft in miljömål från "God bebyggd miljö" (ang. naturgrus) och "Grundvatten av god kvalitet" i lagtext och kommentarer. En ökad betydelse uppnås också genom att kulturmiljön kopplas till naturmiljön samt av betoningen att ej inventerade grusområden kan vara värdefulla och den nya aspekten värdefulla grusområden i marin miljö. Naturvärden hos bergområden ges däremot som sagt minskad betydelse. Å andra sidan får tekniska och ekonomiska argument parallellt ett stort utrymme genom införandet av uttryck om tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, som tillhör idétraditionen inom miljöfarlig verksamhet i motsats till en idétradition inom naturskyddet. Nytt är också ett flertal uttryck som kopplar ihop teknik/ekonomi med resurshushållning. Hushållning som begrepp knyts alltså tydligare till marknadslösningar jämfört med tidigare tal om olika allmänna intressen, för bergområden samt för grusområden utan höga naturvärden eller av betydelse för dricksvattnet.

De viktigaste resultaten

Samlad utveckling för de fyra kategorierna under perioden 1964 till 2009

Naturvärden hos grusområden ges inledningsvis ökad betydelse genom uttalad minskad hänsyn till ekonomiska argument. Därefter ökar tyngden hos dessa naturvärden under hela perioden, genom stor omfattning samt framväxt av flera nya kännetecken på sådana värden (från början bara påverkan på landskapsbilden och irreversibla skador på naturen) och koppling av naturvärdena till flera moment vid exploatering (orörd natur, brytning och efterbehandling). Sista året framhålls skyddet av grusområden med höga värden, med hänvisning till miljömålen. Dessa höga värden definieras, men i begränsad utsträckning. Det innebär att tolkningstvister till betydande del får hanteras i efterföljande ärendeprovningar. Naturvärden hos bergområden diskuteras explicit i mycket mindre utsträckning. Naturvårdsverket tar 1979 upp geovetenskapliga värden, landskapsbild och friluftsliv, för att 1996 begränsa argumenten om naturvärden till påverkan på landskapsbilden och 2003 utöka dem till geologiska formationer. Sista året framhålls skyddet av bergområden med höga värden medan övriga bergområdets värden nedtonas.

Resurshushållning blir viktig 1982 i samband med idén att naturgrusanvändning bör ersättas av berg och alternativa material. Därefter ökar omfattningen på argument om hushållning med mark och vatten under hela tidsperioden. Sista året knyts argument om hushållning tydligt till

marknadslösningar, jämfört med tidigare tal om olika allmänna intressen. Detta år framhålls samtidigt skyddet av grusområden som är viktiga för dricksvattenförsörjningen, med hänvisning till miljömålen. Dessa berörda områden definieras mer konkret än områdena med höga naturvärden. Därmed torde tolkningstvisterna bli färre när det gäller vilka grusområden som bör skyddas för sin betydelse för dricksvattnet.

Miljöstörningar som buller, vibrationer, damning, vattenföroreningar och luftföroreningar diskuteras explicit genomgående ytterst lite. De förekommer i högre grad bara hos Naturvårdsverket 1996, av naturliga skäl p.g.a. miljöskyddstemat i den publikationen, och i propositionen om miljöbalken 1999. Samtidigt hör denna typ av argument ihop med idétraditionen inom miljöfarlig verksamhet. Därmed kan man hävda att miljöstörningarna implicit får större betydelse 2009, när tekniska och ekonomiska argument ges större utrymme.

Betydelsen av tekniska och ekonomiska argument minskar från 1964 till 1982. Därefter får de successivt ökat utrymme och betydelse, med koppling minskad naturgrus användning och tro på teknisk utveckling, år 2005 angående effektivare miljöprövning utifrån företagets behov, år 2009 även för exploatering av bergområden och för grusområden utan höga naturvärden eller av betydelse för dricksvattnet.

Två viktiga teman under perioden 1982 till 2009

Mer i detalj är ett tema utvecklingen av *huvudproblem och lösningar* från år 1982 (tabell 1) via år 2005 (tabell 8) till år 2009 (tabell 13) som ser kortfattat ut så här: År 1982 var problemet ett otillräckligt kunskapsunderlag. Genom centrala beslut om regionala inventeringar skulle förutsättningar för bättre planering skapas. Därefter skulle man dels kunna hushålla med naturgrus och använda alternativa material, dels kunna hantera konflikter mellan naturvårdsintressen och exploateringsintressen. Införandet av miljöbalken 1999 innebar främst en betoning av att skydda biologisk mångfald. År 2005 var problemet att förkorta handläggningstider och få en enhetlig prövning av miljöfarlig verksamhet, utan att försvåra uppfyllandet av miljömålen (minska användningen av naturgrus) och allmänhetens deltagande i ärendeprovningen. År 2008 indelas genom 9 kap MB husbehovstäckter i olika klasser enligt MKB-direktivet och samtidigt upphävs länsstyrelsernas möjlighet att besluta om tillståndsplikt för husbehovstäckter av grus inom skyddsvärda naturområden. Markägares skyldighet att tåla åtgärder vid efterbehandling av täkter regleras på ett annat sätt. År 2009 är ett problem att 9 kap 6 a § MB är otydlig och svår att tillämpa, dels avväga behov mot skada, dels stoppregeln för skydd av biologisk mångfald. Detta problem orsakar stora kostnader för företagen vid tillståndsansökningar. Lösningen är tydligare och mer förutsägbar lagstiftning. Ett annat problem är att naturgrus användningen minskar för långsamt, vilket är allvarligt för en begränsad och inte förnybar resurs. Lösningen är förbättrad hushållning genom att naturgrus bara ska användas när det inte är tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att använda annat material. Ett tredje problem är att grusuttag sker i områden med viktiga grundvattentillgångar eller höga naturvärden. Lösningen är att tydliggöra att grusområden som är betydelsefulla för dricksvatten, eller för natur- eller kulturvärden är olämpliga för täktverksamhet. På så sätt uppfylls sannolikt också två av miljömålen.

Jag bedömer att idéutvecklingen gått från tyngdpunkt på central planering till tydligare miljöregler utifrån företagens behov. Hela tiden har hushållning med naturgrus samtidigt varit en viktig idé, som senare kompletterats med idéer om biologisk mångfald och betydelsen av grusområden för dricksvattenförsörjningen. En uttalad tro på teknisk utveckling för att ersätta naturgrus finns från år 1995 efter idén om naturgrusskatt.

Ett annat tema är utvecklingen av mer konkreta idéer om *behovsutredning och behovsprövning* från år 1982 (tabell 3) via år 2005 (tabell 10) till år 2009 (tabell 14) som framgår nedan. Jag bedömer att utvecklingen byggt på tidigare idéer, som senare preciserats med målet att ersätta naturgrus tekniskt och ekonomiskt, med mer explicit betoning av konkurrens på marknaden och tro på teknisk utveckling.

Proposition 1982:

LST behöver veta hur stor mängd som finns kvar i lämnade tillstånd och materialkvaliteter

LST bör beakta behovet av en viss materialkvalitet

Lämnade tillstånd räcker flera år – skäl för att vägra flera tillstånd

Antal öppna täkter bör vara så litet som möjligt, annars förlängs exploatering och efterbehandling

VU belysa kostnader och transporter för olika alternativ till sökt täkt

VU med flera täkter visa varför ny täkt behövs och varför inte använda öppna täkter

VU belysa dels behov vid osäkerhet om tyngd i exploateringsintresset, dels akut behov av material

För restriktivt – ökad energi för längre transporter och prisstegring p.g.a. materialknapphet

Proposition 1999:

behovet av material som kan utvinnas ska vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka

Proposition 2005:

Vissa täktmaterial utgör en ytterst begränsad resurs - pröva om behov överväger nackdelar för miljön

Täktmaterial, t ex naturgrus mycket begränsad resurs i delar av landet

Behovsprövning särskilt viktig vid resursbrist på något material

God hushållning med täktmaterial via behovsprövning

Behöver behålla särskild regel om behovsprövning, en: avvägningsregel som liknar stoppregel i 2:9 MB

Proposition 2009:

Naturgrus mycket begränsad resurs i delar av landet

Naturgrus bara användas där ej möjligt ersätta, oavsett nyetablering eller förlängning av täktillstånd

Om redan öppna naturgrustäkter täcker behov när naturgrus måste användas: - finns reella alternativ till sökt täkt? – hur påverkas konkurrensförhållanden vid avslag?

VU redovisa användningsområde för sökt material och varför ej använda annat material än naturgrus

VU redovisa objektivt behov av täkten

MPD överväga annat än naturgrus, t ex bergkross, i ökad utsträckning i betong

MPD bedöma huvudskäl bryta material av olika fraktioner, där alternativ finns för vissa fraktioner, men inte för andra fraktioner

Särskilt viktigt vid nyetablering ta ställning till god hushållning och lämplig lokalisering (även berg)

Avslå ansökan om behov täcks från annan täkt (även berg)

God förekomst av berg – god möjlighet till alternativa lokaliseringar

Avslå berg, där tillgång på berg är begränsad och naturvärdena är höga

Kortsiktig ekonomi ej skäl åsidosätta långsiktigt behov att skydda områden väsentliga från allmän synpunkt

Diskussion

Den allmänna tidsandan i samhället från 1970-talet till 2000-talet återspeglas i de studerade texterna. Det kanske förvånar lite eftersom texterna trots allt handlar om relativt specifika miljöproblem. Idéutvecklingen har gått från tyngdpunkt på central planering av användningen av mark och vatten till tydligare miljöregler utifrån företagets behov i kombination med en tro på teknisk utveckling. Statlig central styrning lever dock kvar i ett avseende – målet att uppfylla de nationella miljömålen, med årlig uppföljning.

Opinionsbildningen i samhälle, en handlings- och förhållandenivå för värderingsförändringar (Alvesson & Skoldberg), tycks alltså få genomslag åtminstone i lagtexterna, men även i Naturvårdsverkets vägledningsmaterial. Till exempel blev biologisk mångfald ett honnörsord i samband med införandet av miljöbalken 1999 och 2009 står regelförenkling för den berörda branschen i centrum. Det har dock inte ingått i denna studies syfte att analysera hur olika typer av aktörer agerat i olika tidsskeden och vilka konsekvenser dessa ageranden fått.

Studien ger empiriskt stöd för idén om fler ekologiska uttryck i texterna och då från 1964 ända till 2009, med målet att främst bevara grusområden med höga naturvärden. En ny antropocentrisk idé som vuxit i styrka de senaste åren är bevarandet av grusområden som har betydelse som magasin för vårt dricksvatten. Parallellt med förändrade definitioner av naturvärden ser man från 1980-talet och framåt fler idéer om marknadslösningar och ovannämnda tro på teknisk utveckling för att lösa problemet med krympande tillgång på naturgrus. Vilket av dessa två synsätt som får störst inflytande på vad som händer med våra grus- och bergområden framöver kommer i hög grad att avgöras vid prövningar av enskilda tillståndsärenden. Man kan förvänta sig tolkningstvister om vilka områden som har höga respektive inte höga naturvärden samt vilka grusområden som är viktiga för vår dricksvattenförsörjning respektive inte viktiga för detta behov. Utifrån resultaten i denna studie kan man förvänta sig fler tvister om naturvärden än om viktiga områden för

dricksvattnet. Detta är en intressant fråga för fortsatt forskning särskilt om olika lokaliseringsalternativ.

Denna studie, som saknar ett aktörsperspektiv, ger inget belägg för idén om utestängning av naturvårdsfrågor från debatten (Foucault och Habermas). Det har inte gått att se begränsningar av det legala ramverket för *vilka naturvärdesargument* som är rättsligt legitima vid ansökningar om exploatering av grus- och bergområden. Däremot kan man hävda att *utrymmet* för argument om naturvärden och resurshushållning begränsats av ändringar av miljöbalken från 2005.

Den ena begränsningen från 2009 gäller utrymmet för naturskydd och allmänna intressen till förmån för fokus på marknadslösningar angående tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt vid exploatering av grusområden utan höga naturvärden eller av värde för dricksvatten, samt generellt angående exploatering av bergområden utan höga naturvärden. Lerman (2007) redovisar att allmänna intressen rörande hushållning enligt tidigare miljölagstiftning omfattar många fler aspekter än de som hör ihop med marknadslösningar, med axplocket: ”sociala synpunkter, försörjning, landskapsbild, anläggningar för produktion, samhällets utveckling, samhällsekonomiska bedömningar, sysselsättning, regional balans, fördelning av levnadsstandard i landet, olika användningssätt över tiden, råvaruförsörjning, teknisk försörjning, rekreativa behov, vetenskapliga behov, mångformighet, försiktighet med oåterkalleliga förändringar, behålla handlingsfrihet, referensområden, estetiska upplevelser, goda levnadsförhållanden.”

Den andra begränsningen fr.o.m. 2005 är ökad betydelse för idétraditionen inom miljöfarlig verksamhet jämfört med en idétradition inom naturskyddet. Inom förstnämnda idétradition är det är ovanligare att ansökningar om tillstånd på en viss plats avslås, jämfört med ansökningar som bedöms från en idétradition inom naturskydd. En huvudorsak till denna skillnad är fokus på rimliga skyddsåtgärder mot miljöstörningar, istället för på vilka naturvärden som oåterkalleligen försvinner vid en exploatering. Miljöstörningar som buller, vibrationer och damning går i de flesta fall att reducera till acceptabla nivåer för människor, genom villkor om arbetstider, intensitet i verksamheten och olika skyddsåtgärder. Vid ensidig fokus på denna typ av aspekter riskerar mångfalden av argument om ingreppet i varje unik del av naturen att komma i skymundan. Detta syns tydligt i Naturvårdsverkets vägledning om miljöskyddsprövning från 1996. Hur förhållandet mellan argument om miljöskydd och naturskydd ser ut i enskilda ärendeprövningar är en intressant fråga för fortsatt forskning, särskilt om olika lokaliseringsalternativ.

Avslutningsvis har tiden för genomförandet av denna studie inte medgett ”residualanalys” av kartlagda obestämda uttryck. Inget talar dock för att en sådan analys skulle påverka de viktigaste resultaten.

Sammanfattning

Ett rimligt antagande är att opinionsbildningen i samhället får genomslag i lagtexter inom ett så publikt område som miljölagstiftningen. Utifrån detta antagande förmodas det att definitioner av naturvärden förändras över tid, beroende på forskningsresultat,

myndighetsarbete, aktiviteter i politiska partier och miljörelsen, lobbyarbete från branschorganisationer etc.

Syftet med studien är att kartlägga förändringar i definitioner av naturvärden hos grus- och bergområden i lagparagrafer, propositioner samt Naturvårdsverkets vägledning från år 1964 till 2009. Vilka idéer och uttryckssätt finns i de undersökta texterna, och i vilken omfattning, beträffande de fyra kategorierna naturvärden, resurshushållning, miljöstörningar samt teknik och ekonomi? Av resursskäl begränsas studien till ett strategiskt urval av texter där man kan förvänta sig brytpunkter i definierandet av naturvärdena hos grusområden och bergområden. Studien är inriktad på tillståndsprovning, inte samrådsplikt eller tillsynsfrågor och metoden är innehållsanalys av skriftligt material.

Samlad utveckling för de fyra kategorierna under perioden 1964 till 2009 ser ur så här:

Naturvärden hos grusområden ges inledningsvis ökad betydelse genom uttalad minskad hänsyn till ekonomiska argument. Därefter ökar tyngden hos dessa naturvärden under hela perioden, genom stor omfattning samt framväxt av flera nya kännetecken på sådana värden (från början bara påverkan på landskapsbilden och irreversibla skador på naturen) och koppling av naturvärdena till flera moment vid exploatering (orörd natur, brytning och efterbehandling). Sista året framhålls skyddet av grusområden med höga värden, med hänvisning till miljömålen. Dessa höga värden definieras, men i begränsad utsträckning. Det innebär att tolkningstvister till betydande del får hanteras i efterföljande ärendeprovningar. Naturvärden hos bergområden diskuteras explicit i mycket mindre utsträckning. Naturvårdsverket tar 1979 upp geovetenskapliga värden, landskapsbild och friluftsliv, för att 1996 begränsa argumenten om naturvärden till påverkan på landskapsbilden och 2003 utöka dem till geologiska formationer. Sista året framhålls skyddet av bergområden med höga värden medan övriga bergområdets värden nedtonas.

Resurshushållning blir viktig 1982 i samband med idén att naturgrus användning bör ersättas av berg och alternativa material. Därefter ökar omfattningen på argument om hushållning med mark och vatten under hela tidsperioden. Sista året knyts argument om hushållning tydligt till marknadslösningar, jämfört med tidigare tal om olika allmänna intressen. Detta år framhålls samtidigt skyddet av grusområden som är viktiga för dricksvattenförsörjningen, med hänvisning till miljömålen. Dessa berörda områden definieras mer konkret än områdena med höga naturvärden. Därmed torde tolkningstvisterna bli färre när det gäller vilka grusområden som bör skyddas för sin betydelse för dricksvattnet.

Miljöstörningar som buller, vibrationer, damning, vattenföroreningar och luftföroreningar diskuteras explicit genomgående ytterst lite. De förekommer i högre grad bara hos Naturvårdsverket 1996, av naturliga skäl p.g.a. miljöskyddstemat i den publikationen, och i propositionen om miljöbalken 1999. Samtidigt hör denna typ av argument ihop med idétraditionen inom miljöfarlig verksamhet. Därmed kan man hävda att miljöstörningarna implicit får större betydelse 2009, när tekniska och ekonomiska argument ges stort utrymme.

Betydelsen av tekniska och ekonomiska argument minskar från 1964 till 1982. Därefter får de successivt ökat utrymme och betydelse, med koppling minskad naturgrus användning och tro

på teknisk utveckling, år 2005 angående effektivare miljöprövning utifrån företagens behov, år 2009 även för exploatering av bergområden och för grusområden utan höga naturvärden eller av betydelse för dricksvattnet.

Två viktiga teman under perioden 1982 till 2009 är idéutvecklingen av huvudproblem och lösningar respektive utvecklingen av konkreta idéer om behovsutredning och behovsprövning. Det första temat har gått från tyngdpunkt på central planering till tydligare miljöregler utifrån företagens behov. Hela tiden har hushållning med naturgrus samtidigt varit en viktig idé, som senare kompletterats med idéer om biologisk mångfald och betydelsen av grusområden för dricksvattenförsörjningen. En uttalad tro på teknisk utveckling för att ersätta naturgrus finns från år 1995 efter idén om naturgrusskatt. Angående behovsutredning och behovsprövning har nyare idéer byggt på tidigare, som senare preciserats med målet att ersätta naturgrus tekniskt och ekonomiskt, med mer explicit betoning av konkurrens på marknaden och tro på teknisk utveckling.

I diskussionen hävdas att den allmänna tidsandan i samhället från 1970-talet till 2000-talet återspeglas i de studerade texterna, trots att dessa handlar om relativt specifika miljöproblem. Idéutvecklingen har gått från tyngdpunkt på central planering av användningen av mark och vatten till tydligare miljöregler utifrån företagens behov i kombination med en tro på teknisk utveckling. Statlig central styrning lever dock kvar i ett avseende, i form av målet att uppfylla de nationella miljömålen. Opinionsbildningen i samhället tycks alltså få genomslag i lagtexterna, men även i Naturvårdsverkets vägledningsmaterial. Studien ger empiriskt stöd för idén om fler ekologiska uttryck i texterna från 1964 till 2009, med målet att främst bevara grusområden med höga naturvärden. En ny antropocentrisk idé som vuxit i styrka de senaste åren är bevarandet av grusområden som har betydelse för vårt dricksvatten. Parallellt med förändrade definitioner av naturvärden ser man från 1980-talet fler idéer om marknadslösningar och tron på teknisk utveckling för att lösa problemet med krympande tillgång på naturgrus. Vilket av dessa två synsätt som får störst inflytande på vad som händer med våra grus- och bergområden framöver kommer i hög grad att avgöras vid prövningar av enskilda tillståndsärenden. Man kan förvänta sig fler tolkningstvister om naturvärden än om viktiga områden för dricksvattnet, vilket är en intressant fråga för fortsatt forskning särskilt om alternativa lokaliseringar.

Denna studie, utan aktörsperspektiv, ger inget belägg för idén om utestängning av naturvårdsfrågor från debatten. Det har inte gått att se förändringar av det legala ramverket för *vilka naturvärdesargument* som är rättsligt legitima vid ansökningar om exploatering av grus- och bergområden. Däremot kan man hävda att *utrymmet* för argument om naturvärden och resurshushållning begränsats av ändringar av miljöbalken från 2005.

Den ena begränsningen från 2009 gäller utrymmet för naturskydd och allmänna intressen till förmån för fokus på marknadslösningar angående tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt vid exploatering av grusområden utan höga naturvärden eller av värde för dricksvatten, samt generellt angående exploatering av bergområden utan höga naturvärden. Lerman (2007) redovisar att allmänna intressen rörande hushållning enligt tidigare miljölagstiftning omfattar många fler aspekter än de som hör ihop med marknadslösningar.

Den andra begränsningen fr.o.m. 2005 är ökad betydelse för idétraditionen inom miljöfarlig verksamhet jämförd en idétradition inom naturskyddet. Inom förstnämnda idétradition är det är ovanligare att ansökningar om tillstånd på en viss plats avslås, jämfört med ansökningar som bedöms från en idétradition inom naturskyddet. En huvudorsak till denna skillnad är fokus på rimliga skyddsåtgärder mot miljöstörningar, istället för på vilka naturvärden som oåterkalleligen försvinner vid en exploatering. Miljöstörningar som buller, vibrationer och damning går i de flesta fall att reducera till acceptabla nivåer för människor, genom villkor om arbetstider, intensitet i verksamheten och skyddsåtgärder. Vid ensidig fokus på denna typ av aspekter riskerar mångfalden av argument om ingreppet i varje unik del av naturen att komma i skymundan. Hur förhållandet mellan argument om miljöskydd och naturskydd ser ut i faktisk ärendeprövning är en annan intressant fråga för fortsatt forskning, även denna särskilt om alternativa lokaliseringar.

Referenser

Litteratur

Alvesson, M & Skoldberg, K (1994): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur, Lund.

Foucault, M (1993): *Diskursens ordning*. Brutus Östlings Bokförlag, Symposion, Stockholm/Stehag.

Habermas, J (1992): "Further Reflections on the Public Sphere and Concluding Remarks", s 421-480 i Calhoun, C (red): *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge, London.

Jonsson, S-G, Delin, L och Bengtsson, B (1988): *Naturvårdslagen. En kommentar*. Norstedts förlag, Stockholm, tredje upplagan.

Lerman, P (2007): Presentationsmaterial från Lagtolken AB, vid seminarium 2007-09-21 på Länsstyrelsen i Västerbottens län, Umeå.

Miles, M B and Huberman, A M (1994): *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook*, SAGE Publications, London.

Naturvårdsverket (!979): *Täkt – allmänna råd. (Råd och riktlinjer 1979:4)*. Liber distribution, Vällingby.

Naturvårdsverket (1996): *Branschfakta: Bergtäkt, berg- och gruskrossverk, punkt 29.01 B, 29.02 C och 36.10 C i miljöskyddsförordningen*. Stockholm, februari 1996.

Naturvårdsverket (2003): *Prövning av täkter. Handbok med allmänna råd. Handbok 2003:1*. Stockholm, april 2003.

Odum, E P (1980): *Ekologi. Länken mellan natur och samhälle*. Wahlström & Widstrand, Borås, andra upplagan.

Lagförslag etc.

Regeringens proposition 1981/82:220 om ändring i naturvårdslagen

Regeringens proposition 1995/96:87 om skatt på naturgrus

Regeringens proposition 1997/98:45 om miljöbalken

Regeringens proposition 2004/05:129 om en effektivare miljöprövning

Regeringens proposition 2008/09:144 om enklare och bättre täktbestämmelser

Regeringskansliet, Miljödepartementets PM 2008-06-23

Författningstexter

Förordning (1993:191) om tillämpning av lagen om hushållning med naturresurser m.m.

.....

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utdrag ur bilaga

tillståndsplikt för husbehovstäkt:

10.11 Täkt av berg med ett verksamhetsområde som är större än 25 hektar

anmälningsplikt för husbehovstäkt:

10. 30 C Täkt för markinnehavarens husbehov av över 10 000 ton naturgrus (totalt uttagen mängd)

10.40 C Täkt för markinnehavarens husbehov av över 10 000 ton berg (totalt uttagen mängd)

.....

Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

.....

Lag (1995:1667) om skatt på naturgrus

.....

Miljöbalken (1998:808)

Nya versionen 2009

9 kap

6 a § Tillstånd till täkt får ges endast om det för uppfyllandet av de villkor som ska gälla för tillståndet ställs säkerhet enligt 16 kap 3 §. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet. Lag (2009:649).

6 b § Om en täkt av naturgrus kräver tillstånd eller anmälan enligt detta kapitel eller föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet, får täkten inte komma till stånd om

1. Det med hänsyn till det avsedda användningsområdet är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att använda ett annat material,
2. Naturgrusförekomsten är betydelsefull för nuvarande eller framtida dricksvattenförsörjning och täkten kan medföra en försämrade vattenförsörjning, eller
3. Naturgrusförekomsten utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö. Lag (2009:649).

.....

Nya versionen 2005

9 kap

6 a § Vid prövningen av en ansökan om tillstånd till täkt skall behovet av

det material som kan utvinnas vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt av matjord skall behovet av bruksbar jordbruksmark beaktas.

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet för de villkor som skall gälla för tillståndet. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria den sökande från kravet på säkerhet.

Första versionen 1999

12 kap. Täkter, jordbruk och annan verksamhet

1 § Det krävs tillstånd av länsstyrelsen för täkt av berg, sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter. För husbehov får dock markinnehavare vidta sådana åtgärder utan tillstånd, om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att åtgärder enligt första stycket för markinnehavarens husbehov inte får vidtas utan tillstånd. Tillståndsplikt enligt detta stycke får föreskrivas om åtgärderna kan antas motverka hushållningen av de i första stycket angivna naturresurserna eller medföra en icke obetydlig skada på miljön.

Första och andra stycket gäller inte

1. åtgärder i vattenområden som kräver tillstånd enligt 11 kap.,
2. åtgärder som kräver tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, eller
3. täkt av torv som bearbetningskoncession har lämnats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

2 § Vid prövningen av en ansökan om tillstånd till täkt skall behovet av det material som kan utvinnas vägas mot de skador på djur- och växtlivet och på miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd för täkt av matjord skall beaktas behovet av bruksbar jordbruksmark.

3 § Tillstånd till täkt får lämnas endast om det ställs säkerhet för de villkor

som skall gälla för tillståndet. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen befria den sökande från kravet på säkerhet. Ytterligare bestämmelser om säkerhet finns i 16 kap. 3 §.

4 § Ägaren eller annan innehavare av marken är skyldig att tåla åtgärder i enlighet med villkor i täkttillståndet.

.....

Miljöskyddsförordningen (1989:364), utdrag ur bilaga med förteckning över miljöfarlig verksamhet som kräver tillståndsplikt eller anmälningsplikt:

29.01 B: bergtäkt för en total produktion överstigande 100 000 ton, om produktionen per år överstiger 25 000 ton, samt torvtäkt för produktion överstigande 25 000 kubikmeter per år

29.02 C: annan täkt än som avses i 29.01 för vilken krävs tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen (1964:822) eller 1 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

.....

Naturvårdslagen (1964:822)

Sista versionen innan miljöbalken trädde i kraft 1999

18 § Täkt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter för annat ändamål än markinnehavarens husbehov får ej ske utan länsstyrelsens tillstånd. Vad nu sagts avser dock ej täkt i vattenområde vartill tillstånd lämnats enligt vattenlagen (1983:291) eller fordras enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln eller täkt av torv vartill bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Länsstyrelsen får förelägga den som söker täkttillstånd att, vid äventyr att ansökningen avvisas, lägga fram utredning som belyser behovet av täkten samt en täktplan av erforderlig omfattning. Tillståndet skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka företagets menliga inverkan på naturmiljön. Täkttillstånd får beviljas endast om sökanden ställt säkerhet för de villkor som skall gälla för tillståndet. Visar sig säkerheten otillräcklig, får länsstyrelsen föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs. Om särskilda skäl föreligger, får länsstyrelsen befria sökanden från kravet på säkerhet. Staten, kommuner och landstingskommuner behöver inte ställa säkerhet.

Om fullgörandet av föreskriven åtgärd ankommer på annan än markens innehavare, är innehavaren skyldig tåla att åtgärden vidtages.

Täkttillstånd skall vägras den som inte fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.

Har tio år förflutit från det täkttillstånd har vunnit laga kraft, får länsstyrelsen upphäva tillståndet helt eller delvis eller förena tillståndet med ändrade villkor. Visar det sig att föreskrivna villkor inte i den utsträckning som behövs begränsar eller motverkar företagets menliga inverkan på naturmiljön, får länsstyrelsen före utgången av den angivna tiden förena tillståndet med de ytterligare villkor som behövs. Lag (1991:641).

18 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som,

1. exploaterar en täkt som kräver tillstånd enligt 18 §,
2. exploaterar en täkt med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291), eller
3. bedriver stenkrossrörelse

att lämna de uppgifter om verksamheten som behövs som underlag för planering av naturvården.

Versionen före 1982

18 § Tägt av sten, grus, sand, lera, jord, torv eller andra jordarter för annat ändamål än markinnehavarens husbehov får ej ske utan länsstyrelsens tillstånd. Vad nu sagts avser dock ej täkt i vattenområde vartill tillstånd lämnats enligt vattenlagen (1983:291) eller fordras enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln eller täkt av torv vartill bearbetningskoncession har meddelats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Länsstyrelsen äger förelägga den som söker täkttillstånd att, vid äventyr att ansökningen avvisas, framlägga täktplan i erforderlig omfattning. I samband med tillstånd får länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på naturmiljön begränsas eller motverkas. Om ej särskilda skäl föranleder annat, skall tillstånd för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställs för sålunda föreskrivna åtgärder. Visar sig sådan säkerhet otillräcklig, kan länsstyrelsen föreskriva att tillståndet skall gälla endast om ytterligare säkerhet ställs.

Om fullgörandet av föreskriven åtgärd ankommer på annan än markens innehavare, är innehavaren skyldig tåla att åtgärden vidtages.

Ha tio år förflutit från det täkttillstånd vunnit laga kraft, kan länsstyrelsen upphäva tillståndet helt eller delvis eller förena tillståndet med ändrade föreskrifter. Visar det sig att meddelade föreskrifter ej i erforderlig mån begränsa eller motverka företagets menliga inverkan på naturmiljön, kan länsstyrelsen före utgången av angivna tid förena tillståndet med de ytterligare föreskrifter som behövas.