



2016-02-01

Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
johan.fallenius@regeringskansliet.se.

Svar på remiss M2015/02675/R

Prövning av miljöfarlig verksamhet

Sveriges Bergmaterialindustri, SBMI, är en branschorganisation som företräder landets producenter av bergkross, naturgrus och återvunnet inert material för bygg- och anläggningsändamål. Totalt produceras cirka 80 miljoner ton bergmaterial varje år. Materialet utvinns ur och bearbetas i täkter, ”dagbrott”.

Naturvårdsverket har haft till uppgift att bedöma SBMIs förslag till regelförenklingar som SBMI presenterade för Miljödepartementet 2014-06-18:

1. Ändring av 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod 10.50) så att den omfattar mekanisk bearbetning av allt material för byggnads- och anläggningsändamål.
Avvisas av Naturvårdsverket. SBMI ämnar för närvarande inte driva denna fråga vidare.
2. Ändring av 29 kap. MPF rörande entreprenadberg.
Avvisas av Naturvårdsverket. SBMI utvecklar sin talan nedan.
3. Justering av 14 kap. 16 § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod 26.150) så att det tydligare framgår att uppställning av asfalt- eller oljegrusverk är undantagna anmälningsplikt, om uppställningen sker utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser och inte överskrider 90 kalenderdagar under en tolv månaders period (gäller även i täkter).
Avvisas av Naturvårdsverket. SBMI utvecklar sin talan nedan.
4. Förtydligande i 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen (verksamhetskod 10.50) så att det tydliggörs att sorterings- och krossningsverksamhet som tillståndsprövats inom bergäktverksamhet inte är anmälningspliktig enligt denna paragraf.
Avvisas av Naturvårdsverket. SBMI ämnar för närvarande inte driva denna fråga vidare.
5. Ändring av 20 c § förordningen (1998:899) rörande yta som undantas från efterbehandling införs för att anpassa denna till större täktverksamheter (utökas till 3 hektar).
SBMI tillstyrker Naturvårdsverkets förslag.
6. Avskaffande av den särskilda behovsprövningen för täktverksamheter 20 e § förordningen (1998:899) eftersom frågan kan hanteras genom miljöbalkens allmänna bestämmelser på samma sätt som sker för andra industriella verksamheter.
Avvisas av Naturvårdsverket. SBMI utvecklar sin talan nedan.
7. Nivån för vilka täktverksamheter som ska anses medföra risk för betydande miljöpåverkan bör höjas och bestämmelserna anpassas till MKB-direktivet.
Avvisas av Naturvårdsverket. SBMI ämnar för närvarande inte driva denna fråga vidare.
8. I enlighet med regeringens tidigare förslag bör lokaliseringsprövningen för befintliga verksamheter avskaffas när inte starka motstående intressen föreligger.
Avvisas av Naturvårdsverket. SBMI utvecklar sin talan nedan..

SVERIGES BERGMATERIALINDUSTRI

Tel 08-762 62 28 • kansliet@sbmi.se • www.sbmi.se
Box 55684, 102 15 Stockholm • Besök: Storgatan 19

Något år tidigare hade SBMI påpekat att:

9. Det finns en legal inkonsekvens vid användning av begreppen tillståndshavare, verksamhetsutövare och exploatör som bör åtgärdas.
SBMI tillstyrker Naturvårdsverkets förslag.

Hantering av entreprenadberg

EU:s mål är att öka återvinningen av alla material. Regelverket behöver utformas så att återvinning gynnas. Risken med en allt för omfattande byråkrati för att hantera entreprenadberg är att berget inte återvinns utan att berget t.o.m. dumpas illegalt, vilket måste betraktas som oacceptabel resursanvändning.

Detta beskrivs mer i en bilaga till detta remissvar: *Konsekvenser av dagens regelverk*.

SBMI har i sitt brev 2014-06-18 gett ett förslag till regelförenkling. Senare diskussioner med Miljödepartementet pekar dock på att flera möjligheter är tänkbara:

1. Ändringar 4 kap. 6 § samt 29 kap. 6-10 och 51-53 §§ miljöprövningsförordningen
2. Utnyttja Avfallsdirektivets artikel 24
3. Definiera end-of-waste så att entreprenadberg som har mottagits i täkten (och krossats vid behov) till en säljbar produkt har upphört att vara avfall

Förslagen i detalj redovisas i bilaga 2: Entreprenadberg.

Kortvarig uppställning av asfaltverk och oljegrusverk

Under vissa förutsättningar råder inte anmälningsplikt för uppställning av asfalt- och oljegrusverk oberoende av om uppställningen sker i eller utanför täkter. Tillsynsmyndigheterna agerar dock i vissa fall som att det alltid råder anmälningsplikt när verken ställs upp i täkter.

SBMIs förslag syftar till att *tydliggöra* när anmälningsplikt råder resp. *inte* råder. Förslaget syftar inte till att ändra reglerna i sak. Det torde därför vara frågan om ett missförstånd både i fråga om nuvarande bestämmelser och SBMIs förslag när Naturvårdsverket uppger att man anser att skyldighet att anmäla uppställning av asfalt- och oljegrusverk inom ett täktområde bör kvarstå.

Naturvårdsverkets resonemang innebär att det bör råda anmälningsplikt för all uppställning av asfaltverk eftersom farhågorna angående transporter, buller och damning bör vara aktuella oberoende av om verket är uppställt i en täkt eller utanför. I Naturvårdsverkets ställningstagande saknas det argument varför anmälningsplikt skulle gälla i just täkter men inte i övrigt.

SBMI föreslår därför att det görs en vägledning i denna fråga.

Behovsprövning av täkter

SBMIs förslag innebär att bergtäkter inte skulle omfattas av 20 e § FMH, men väl andra täkter av begränsat material, t ex torv, kalk och naturgrus. Detta för att minska risken för att sökande av slentrian åläggs en behovsutredning. Förslaget hindrar inte prövningsmyndigheten från att ändå begära en behovsprövning.

Naturvårdsverkets ställningstagande innehåller inget resonemang om varför just bergtäkter, och inte andra miljöfarliga verksamheter, omfattas av bestämmelser motsvarande 20 e § FMH. Frågan om huruvida behovet kan tillgodoses på annat sätt bör vara aktuell även när det gäller gruvor, smältverk, och andra verksamheter där andra icke förnybara resurser utvinns eller används.

Rättspraxis, förarbeten till lagförslag och SBMIs förslag redovisas i bilaga 1: Behovsprövning.

Lokaliseringsprövning

Lokaliseringsprövningen för befintliga täkter som söker förlängt täktillstånd inom tidigare tillståndsgiven yta bör förenklas, såvida det inte finns starkt skäl emot en sådan anpassning i det enskilda fallet. En fullständig lokaliseringsprövning ska inte behöva göras av slentrian utan endast om något i omgivningen förändrats, t ex ny bebyggelse närmare täkten, sedan föregående prövning.

En kontroll av om den kommunala planeringen ändrats, som Naturvårdsverket föreslår, kan i så fall vara en tillräcklig åtgärd. Revideringen av kraven på lokaliseringsprövning vid omprövning av befintliga täkter bör genomföras genom tillsynsvägledning, d.v.s. att det ges riktlinjer för tillämpningen av lokaliseringsprövningen för befintlig täktverksamhet.


Förslaget leder till att tillståndsprocessen för omprövning av befintliga täkter underlättas, vilket förenklar för såväl sökande som prövningsmyndighet. Detta uppnås utan risk för negativ påverkan på människors hälsa eller miljön eftersom den slopade eller begränsade prövningen av lokaliseringen inte medför en risk när lokaliseringen redan är prövad och det inte har skett några förändringar i omgivningen sedan prövningen genomfördes. När så är motiverat kan det även framgent begäras in en lokaliseringsprövning.

Slutord

Det övergripande målet med SBMIs förslag är att få bort onödiga detalj- och dubbelregleringar som skapar merarbete för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter utan att ge någon miljönytta, samt rättsosäker lagstiftning där lagen missgynnar nyetablering och konkurrens.

Det är samhället och miljön som förlorar på dåliga regler. Då offentlig sektor står för merparten av den svenska bergmaterialanvändningen är det samhällsbyggandet som drar den största nyttan av kloka regelförenklingar.

Med vänliga hälsningar
SVERIGES BERGMATERIALINDUSTRI



Björn Strokirk, VD



Behovsprövning

Så spretar domsluten vad gäller behovsprövning

Mot bakgrund av den historik som finns avseende behovsprövning har SBMI studerat praxis under ett antal år. Det som kan konstateras är att praxis varken är konsekvent eller förutsebar. Som exempel kan nedan angivna domar tas upp, vilka dock refereras mycket översiktligt för att undvika ett allt för omfattande underlag. Den intresserade finner domarna i sin helhet via angivna målnummer.

Det ska även nämnas att det inte har varit möjligt att finna en röd tråd mellan utslagen i domarna och frågan om tillämpningen av 20 e§ i F om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

MÖD 2000:24 - Oskarshamn

Utredningen i målet visade att det fanns behov av bergmaterial till vägbeläggningar i högtrafikerade områden såsom Stockholm, Malmö, Göteborg och Norrköping. Det saknades direkta motstående intressen.

Med hänsyn till det föreliggande behovet och närheten till utskeppningshamn beviljades tillstånd.

MÖD 2003:108 – Uppsala E4

Utredningen i målet visade att stenmaterialet hade hög hårdhet och kunde användas till vägbeläggningar.

Länsstyrelsen avslag tåktansökan med hänvisning till att behovet redan var uppfyllt.

”Det ska inte finnas fler bergtäkter inom ett försörjningsområde än vad som är nödvändigt för att täcka behovet med en acceptabel konkurrenssituation”.

Konkurrensverket yttrade sig i målet i MÖD och anförde bl.a. att en behovsprövning är komplicerad och att man inte kan förlita sig på enbart siffror. Behov kan föreligga ur konkurrensynpunkt. Därutöver måste man ta hänsyn till ”affärsmässiga” skäl, som innebär att en sökande måste ha en praktisk och ekonomisk möjlighet att skaffa material från någon annan närliggande täkt.

Enligt MÖD fanns det behov av stenmaterial av samma hårdhet. Med beaktande härav och med hänsyn till nyttan med konkurrens beviljades tillstånd.

MÖD Mål nr M 5176-11 - Jumstaberg

Behovet av det ansökta materialet ifrågasattes i MD då det inte ansågs lämpligt för betongballast. Vidare angavs att behovet hade betydelse för lokaliseringbedömningen. Om det material som ska utvinnas kan ersättas av material från andra täkter, eller om det finns andra närbelägna områden som skulle vara bättre att exploatera för täktverksamhet, kan lokaliseringen anses olämplig.

MÖD ifrågasatte inte bolagets uppgifter om att materialet var tillräckligt bra för betongballast samt att bolaget hade avsättning av materialet. Tillstånd meddelades.

MÖD mål nr M 497-12 – Skuleskogens nationalpark

Då det förelåg högt skyddsvärde i tåktens omgivning angav MÖD att det ställdes högre krav på att styrka behovet av materialet.

I ansökan hade sökanden redogjort för ett antal alternativ till tåkten. Förutom nollalternativ och leverans från andra tillståndsgivna tåkter hade två platser redovisats, ett med tunt eller inget lager av morän och ett där morän saknades.

Någon närmare beskrivning av var den önskade kvaliteten på berggrund i kombination med morän fanns, samt vilka transportavstånd som förelåg till avsättningsområdet från dessa lokaliseringar, hade inte redovisats och kunde därför inte bedömas. Inte heller har något annat likvärdigt alternativ utvärderats. Ansökan avslogs.

MÖD mål nr M 3113-13 - Hedemora

SGU hade anfört att behovet av en ny bergtäkt översiktligt kunde bedömas utifrån nyckeltal som ballastleverans per invånare. Enbart i Hedemora fanns ett lägre nyckeltal än i riket i snitt, men när ytterligare kommuner inkluderades fick regionen klart högre ballastleverans per invånare än riket i snitt.

Bergtäkter med olika huvudändamål har ofta olika tekniska egenskaper vilket gör att de inte kan jämföras. Det krävs även att konkurrens upprätthålls på marknaden och att det finns många producenter representerade så att utbudet vid varje tidpunkt är större än efterfrågan.

Slutligen angavs ett antal andra faktorer som kan påverka behovet. SGU saknade förutsättning att bedöma de faktorer som krävs för att ge ett entydigt svar på frågan om behovet av en ny bergtäkt i Hedemora.

Enligt MÖD gav utredningen i målet, framförallt yttrandet från SGU, inte någon tydlig bild av behovet av en ny bergtäkt på aktuell plats, varför ansökan avslogs.

MÖD Mål nr M 9233-13 - Arendal

Utredningen visade att materialet var lämpligt för vägbyggnation. Materialet var dock inte unikt.

MD konstaterade att behovet kan tillgodoses på annat sätt och att lokaliseringen inte var lämplig med hänsyn till risk för stenkast.

MÖD ansåg att risken för olyckor var på en godtagbar nivå, och förutsatt att bolaget följde sina åtaganden. MÖD saknade anledning att ifrågasätta vad bolaget anfört om avsättning av materialet. Tillstånd meddelades.

MÖD mål nr M 5627-14 - Fastarp

Enligt MÖD var en behovsutredning nödvändig med tanke på hushållningsbestämmelserna. En ansökan kan således avslås med motiveringen att behovet kan tillgodoses med material från annan täkt och att lokaliseringen därmed är olämplig.

Ansökan avslogs.

Därför kan prövningen inte bli förutsägbar

Inledningsvis kan det konstateras att det löpande pågår en stor mängd tillståndsprövningar avseende täktverksamheter. Täktverksamheterna är en förutsättning för en betydande del av alla svenska entreprenader och infrastrukturprojekt. Det är därför av stor betydelse för rättsäkerheten att uppnå förutsebarhet och därmed möjlighet att bedöma ärendets tidsutdräkt samt chanserna att vinna framgång med en ansökan.

Mot bakgrund av bl.a. ovan redovisad praxis och branschens erfarenhet av tillståndsprövningar kan det konstateras att behovsprövningarna är otydliga och att miljönyttan med dessa är ytterst tveksam. Som exempel kan det faktum att man förhindras öppna nya täkter medföra att bolagen i princip uppmanas till längre transporter. Varje ny bergtäkt minskar transportavstånd vilket minskar utsläpp, slitage och trafikrisker från tunga lastbilar samt sänker samhällets kostnader för ett nödvändigt material.

Vidare är det av stor vikt att kunna arbeta vidare med nya täkter för att kunna ersätta naturgrus med krossad bergballast, d.v.s. för att begränsa den risk för påverkan som uttaget av naturgrus har med avseende på grundvattenförsörjningen. Se även SBMIs inställning som redovisades som bemötande av regeringens proposition 2008/09:114 "Enklare och bättre täktbestämmelser" (nästa sida).

Avslutningsvis kan det även konstateras att det alltid, för varje ny täkt, är möjligt att ersätta det material som den tilltänkta täkten ska producera med material från andra täkter. Detta innebär att varje ny täkt kan anses olämplig utifrån bedömning av behovet och att varje ny ansökan om tillstånd till täkt kan avvisas eller avslås oavsett störningar och intrång. Det anförda leder till en godtycklig rättstillämpning.

Sammanfattningsvis bör behovsprövningen av bergtäkter tas bort. Inget företag lägger cirka en miljon kronor på en täktansökan om man inte har ett tydligt identifierat behov.

Konkret förslag vad som borde ändras

Den särskilda behovsprövningen för bergtäktverksamheter bör avskaffas genom att bergtäkter tas bort ur 20 e § i F om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Därutöver bör det genom tillsynsvägledning förtydligas om/på vilket sätt behovsfrågan ska vägas in vid prövningen enligt 2 och 3-4 kap. miljöbalken.

SBMI har inte kunnat finna något annat regelverk i EU eller någon annan lagstiftning som förhindrar en sådan förändring.

De praktiska konsekvenserna

De praktiska konsekvenserna av en förändring i enlighet med SBMIs förslag blir att:

- Verksamhetsutövare och prövningsmyndighet kan fokusera på den ansökta verksamhetens miljöpåverkan,
- Mer förutsägbar tillståndsansökan då verksamhetsutövaren slipper spekulera kring:
 - o Vem är det som har det erforderliga behovet?
 - o Vilken långsiktighet ska beaktas vad gäller behovet?
 - o Betydelsen av konkurrensen i området?
 - o Vilken materialkvalitet och behov av fortsatt utveckling som ska beaktas?
- Fler täkter och bättre konkurrens skulle minska utsläppen av koldioxid från transporter, vägslitage, trafikrisker och trängsel samt minska samhällets kostnad för ett oundgängligt material.

Bakgrund och gällande rätt - behovsprövning

(citat ur 4 kap. regeringens proposition 2008/09:114 ”Enklare och bättre täktbestämmelser”)

4.1 Äldre bestämmelser

Täktverksamhet reglerades från början i syfte att skydda landskapsbilden. En bestämmelse om behovsutredning infördes 1982 i naturvårdslagen (1964:822). Den motiverades med insikten om att samtidigt som täktmaterial är en nödvändig råvara för näringslivet och samhället ger täktverksamheter ofta upphov till mer eller mindre omfattande skador på naturmiljön. Syftet med en bestämmelse om behovsutredning var att åstadkomma en ökad hänsyn till hushållningsaspekterna vid utvinning av grus och annat täktmaterial. Regeln gav länsstyrelsen en rätt att förelägga sökanden att inkomma med en behovsutredning. Möjligheten att kräva en behovsutredning skulle utnyttjas i de fall då utredningen kunde förväntas tillföra ärendet uppgifter av väsentlig betydelse för prövningen och i praktiken främst aktualiseras när länsstyrelsen var osäker på tyngden i exploateringsintresset, t.ex. när ansökan om en ny täkt avsåg en grusås inom ett område där det redan fanns öppnade täkter (prop. 1981/82:220 s. 12).

Av naturvårdslagen framgick inte vilka överväganden som skulle göras vid en prövning av en ansökan om tillstånd för täktverksamhet. Däremot framgår det av praxis att det vid prövning av täkter gjordes en intresseavvägning där behovet av täkten vägdes mot hänsynen till naturmiljön.

4.2 Särskilda täktbestämmelser i miljöbalken

De särskilda prövningsreglerna om täkter infördes i samband med att miljöbalken trädde i kraft i januari 1999. Bestämmelserna placerades då i 12 kap. miljöbalken, men sedan den 1 augusti 2005 prövas täkter som miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. balken. De särskilda bestämmelserna om täkter finns numera i 9 kap. 6 a § och ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I förarbetena till miljöbalken konstaterade regeringen att det förhållandet att vissa täktmaterial utgör en ytterst begränsad resurs motiverar att det sker en prövning av om täkten fyller ett behov. Vidare ansåg regeringen att prövningen av täkter bör ske mot bakgrund av en intresseavvägning och att en regel om hur denna avvägning ska ske borde införas i miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 379 f.).

Behovsprövningsregeln finns i 9 kap. 6 a § första stycket första meningen miljöbalken. Regeln innebär att prövningen av en ansökan om täkttillstånd alltid ska ske mot bakgrund av en intresseavvägning. Regeln är en avvägningsregel, inte en aktsamhetsregel, och den har likheter med stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. En prövning måste göras i varje enskilt fall av om behovet av materialet är större än den skada som täkten kan befaras orsaka.

I första stycket andra meningen finns det en särskild stoppregel till skydd för biologisk mångfald. Den innebär att oavsett behovet av material får ett tillstånd inte ges till en täkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för något djur eller någon växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

De särskilda bestämmelserna om täkter sammanfattar det som gällde enligt praxis redan före balkens ikraftträdande, dock har intresset av att bevara den biologiska mångfalden fått större tyngd (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 146).

4.3 Tidigare överväganden om ändrade täktbestämmelser

Miljöbalkskommittén hade bl.a. i uppdrag att undersöka möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso och miljöskyddskraven åsidosattes. Kommittén utredde bl.a. möjligheterna att åstadkomma en tydligare tillståndsprövning för täkter. Kommittén bedömde att en särskild regel om behovsprövning inte behövdes utan att en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillsammans med bestämmelserna i 1 kap. 1 § samt 3 och 4 kap. miljöbalken var tillräckliga för den prövning som behöver göras. En sådan tillämpning borde, enligt kommittén, i allt väsentligt leda till samma resultat som tillämpningen av regeln om behovsprövning (SOU 2003:124 s. 207 f.).

Miljöbalkskommittén föreslog att stoppregeln till skydd för biologisk mångfald skulle ersättas av en ny bestämmelse. Den bestämmelsen föreslogs utformas som en avvägningsregel avseende biologisk mångfald och göras allmänt tillämplig på balkens område (SOU 2003:124 s. 209 f.). Kommittén lämnade i sitt nästa delbetänkande ett författningsförslag till en sådan ny allmän hänsynsregel (SOU 2004:37).

Till skillnad från Miljöbalkskommittén ansåg regeringen att det var motiverat med särskilda bestämmelser för täkter och anförde följande. De allmänna hänsynsreglerna är en sorts aktsamhetsregler, medan behovsprövningsregeln är en avvägningsregel som snarare har likhet med stoppregeln i 2 kap. 9 §. Det som är typiskt för just täkter är att det material som ska utvinna ofta är ändligt och att det i vissa delar av landet finns mycket begränsad tillgång till vissa material, t.ex. naturgrus. Möjligheten att i samband med tillståndsprövningen pröva alternativa lokaliseringar är också begränsad, eftersom materialet endast finns på vissa platser. En täktverksamhet är dessutom sådan att den riskerar att orsaka skador som är omöjliga att reparera. Om de särskilda bestämmelserna för täkter ersätts av en allmän hänsynsregel försvagas skyddet för växt och djurlivet och det är oklart hur skyddet enligt 2 kap. 3 § och en ny allmän bestämmelse ska förhålla sig till varandra (prop. 2004/05:129 s. 76 och prop. 2005/06:182 s. 129 f.).

4.4 Behovet av tydligare täktbestämmelser

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget.

Endast Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket har helt avstyrkt förslaget. Verket har anförts i huvudsak följande. Det är svårt att åstadkomma en motsvarande prövning av behovet med stöd av 2 kap. miljöbalken. Det är tveksamt om det med stöd av 2 kap. är möjligt att avslå en ansökan om täkt med motiveringen att behovet tillgodoses med material i en annan täkt eller med hänsyn till resurshushållning. De föreslagna bestämmelserna beaktar inte kalksten som också är en ändlig resurs och som nu bryts i allt snabbare takt. Det är oklart om skyddet för hotade arter och arter som Sverige internationellt förbundit sig att bevara kan upprätthållas om stoppregeln tas bort. Stoppregeln kan tillämpas i förhållande till fler arter än den som omfattas av artskyddsförordningen (2007:845). Ett alternativ till de föreslagna bestämmelserna är att uppdatera stoppregeln mot rödlistans nya kategorier och mot artskyddsförordningen. Det saknas en koppling mellan artskyddsförordningen och miljöbalken, vilket innebär en risk för att förordningen inte tillämpas i ett tillståndsärende om den inte åberopas av en part. Det behövs en bestämmelse som tydliggör den kopplingen. Förslaget kan inte antas minska den administrativa bördan för företagen och konsekvenserna av förslagen är inte tillräckligt väl belysta.

Växjö tingsrätt (miljödomstolen) och Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen) har inte haft några avgörande invändningar mot förslagen, men har anförts att de är tveksamma till om det är möjligt att med bestämmelserna i 2 och 3 kap. miljöbalken åstadkomma en lika djupgående och allsidig prövning av täkter som för närvarande och att det inte heller är säkert att prövningen kommer att gå snabbare. Boverket har framhållit betydelsen av att kommunerna i sina översiktsplaner preciserar lämpliga områden för bergtäkter enligt 3 kap. 7 § miljöbalken och att länsstyrelserna tar fram regionala planeringsunderlag för materialförsörjningen. Advokatfirman Åberg & Co AB har anförts att det är osäkert om det enligt de föreslagna bestämmelserna är möjligt att beakta värdet av att bevara täktmaterial för annat utnyttjande än det som täktansökan syftar till. Sveriges Kommuner och Landsting och Länsstyrelsen i Östergötlands län har påtalat behovet av vägledning till tillsynsmyndigheterna i samband med att regelverket ändras. Länsstyrelsen i Jönköpings län har anförts att det finns anledning att förtydliga att det med skada i 2 kap. 3 § miljöbalken även avses misshushållning med naturresurser.

Länsstyrelsen i Skåne län har avstyrkt att behovsprövningsregeln tas bort eftersom det då finns en risk för att skyddet för växt och djurliv och miljön blir försvagat när tillgången till material är begränsad. I södra och västra Skåne är tillgången på lämpligt berg för nya bergtäkter begränsad och möjligheterna att överväga alternativa lokaliseringar vid prövningen av bergtäkter är därför små. Göteborgs kommun har avstyrkt att behovsprövningsregeln tas bort och också framhållit att föreslagna bestämmelser inte enbart bör skydda den biologiska mångfalden generellt utan särskilt de arter som är hotade, sällsynta eller i övrigt hänsynskrävande.

Stockholms universitet (Institutionen för naturgeografi och kvartärgeologi) har avstyrkt förslaget att ersätta stoppregeln, som är en preciserad regel om skydd för biologisk mångfald, med allmänna hänsynsregler. Länsstyrelsen i Gotlands län har tillstyrkt upphävandet av behovsprövningsregeln, men vill att stoppregeln omarbetas så att det framgår att tillstånd inte får lämnas till en täkt som kan befaras försämra bevarandestatusen för någon djur- eller växtart som är hotad. Länsstyrelsen i Västerbottens län har anfört att man i stället för att ta bort den s.k. stoppregeln kan tydliggöra att den endast ska tillämpas från ett regionalt perspektiv. Länsstyrelsen i Kronobergs län har anfört att den föreslagna bestämmelsen är tydligare, men att det finns en viss risk att skyddet för den biologiska mångfalden kan komma att försämrats eftersom de föreslagna bestämmelserna inte omfattar alla typer av täkter.

Skälen för regeringens förslag

Täktverksamhet innebär uttag av naturresurser som inte är förnyelsebara. I fråga om vissa material är tillgången dessutom mycket begränsad. Samtidigt som täktmaterial är en nödvändig råvara vid allt byggande innebär uttaget av materialet stora ingrepp i naturmiljön som inte är möjliga att helt återställa. Det är därför viktigt att det, särskilt vid nyetablering av en täkt, är möjligt att vid prövningen ta ställning till dels om det innebär en god hushållning att bryta täktmaterialet, dels om täktens lokalisering är lämplig med hänsyn till det intrång i miljön som en täkt innebär. När tillstånd till en täkt ges är det också viktigt att säkerställa att intrånget i naturmiljön och påverkan på djur och växter blir så liten som möjligt. Med en tillämpning av bestämmelserna i främst 2 och 3 kap. miljöbalken är det möjligt att åstadkomma en allsidig prövning som omfattar dessa aspekter.

Slutord:

De som anför att behovsprövning behövs, och väljer att motivera sin ståndpunkt, talar alla om "en begränsad resurs" (naturgrus eller kalksten) och i något fall en icke förnybar resurs.

SBMI menar att:

- *tillgången på berg i vårt land i princip inte är ändlig*
- *varje ny bergtäkt minskar transportavstånd, vilket minskar miljöutsläpp, slitage och trafikrisker från tunga lastbilar, samt sänker samhällets kostnad för ett oundgängligt material (både p g a lägre transportkostnad och ökad konkurrens).*
- *det är alltid, för varje ny täkt, möjligt att ersätta det material som den tilltänkta täkten ska producera med material från andra täkter. Lagrådets skriver (sid 12-13) att "om det material som ska utvinnas ur den tilltänkta täkten kan ersättas med material från andra täkter ... kan prövningsmyndigheten med tillämpning av 2 kap. 6 § första stycket konstatera att lokaliseringen är olämplig.". Detta innebär att varje ny täkt kan anses olämplig och att varje ny täkt kan avvisas, vilket leder till en godtycklig rättstillämpning.*
- *behovsprövning av bergtäkter bör tas bort. Inget företag lägger cirka en miljon kronor på en täktansökan om man inte har ett tydligt identifierat behov.*

Den inledningsvis redovisade praxisen visar tydligt att inte ens den högsta prövande domstolen i Sverige är riktigt säker på vilka parametrar en behovsprövning ska innehålla eller hur dessa parametrar förhåller sig till varandra. Enbart av denna anledning bör behovsprövningen avseende bergtäktverksamheter tas bort.

Sammanfattningsvis anser SBMI att den särskilda behovsprövningen för bergtäktverksamheter bör avskaffas genom att bergtäkter tas bort ur 20 e § i FMH. Därutöver bör det genom tillsynsvägledning förtydligas om/på vilket sätt behovsprövningsfrågan ska vägas in vid prövningen enligt 2 och 3 - 4 kap. MB.



Entreprenadberg

Hantering av entreprenadberg leder till samma miljöpåverkan som om materialet hade brutits i bergtäckter. Det innebär att samma krav på anmälan/tillstånd borde gälla oavsett hur massorna har uppstått och att lagstiftningen därmed blir mer logisk. SBMI ser tre olika möjligheter att uppnå detta:

1. Ändringar 4 kap. 6 § samt 29 kap. 6-10 och 51-53 §§ miljöprövningsförordningen
2. Utnyttja avfallsdirektivets artikel 24
3. Definiera end-of-waste så att entreprenadberg som har mottagits i tükten (och krossats vid behov) till en säljbar produkt har upphört att vara avfall.

Alternativ 1 – berg undantas i MPF 29:6 och 7

Förslaget innebär att all bearbetning av berg, oavsett ursprung, enbart regleras av kapitel 4 (utvinning, brytning och bearbetning av torv, olja, gas, kol, malm, mineral, berg, naturgrus och annat) och undantas helt från kapitel 29 (avfall). Idag råder formellt tillstånds/anmälningsplikt för bearbetning av entreprenadberg enligt båda dessa kapitel.

För att säkerställa att tillstånds/anmälningsplikt råder för sortering/bearbetning av allt entreprenadberg som klassas som avfall ändras 4 kap 6 § så att enbart kortvarig sortering/bearbetning av berg som *inte* utgör avfall undantas från anmälningsplikten. För sortering/bearbetning av entreprenadberg som utgör avfall råder alltid minst anmälningsplikt enligt förslaget.

Förslag till ändring av 4 kap. miljöprövningsförordningen:

6 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för anläggning för sortering, ~~eller~~ krossning, eller motsvarande mekanisk bearbetning av berg, naturgrus eller andra jordarter

I fråga om material som inte utgör avfall gäller anmälningsplikten enbart

1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

Anmälningsplikten gäller inte om verksamheten har tillståndsprovats inom ramen för den verksamhet som beskrivs enligt 2 och 3 §§.

Förslag till ändring av 29 kap. miljöprövningsförordningen:

6 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.70 gäller för anläggning för sortering av annat avfall än farligt avfall, om den hanterade avfallsmängden är större än 10 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte sortering av berg eller annat avfall för byggnads- eller anläggningsändamål.

7 § Anmälningsplikt C och verksamhetskod 90.80 gäller för anläggning för sortering av annat avfall än farligt avfall, om den hanterade avfallsmängden är större än 1 000 ton per kalenderår.

Anmälningsplikten gäller inte sortering av berg eller om verksamheten är tillståndspliktig enligt 6 §.

9 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.100 gäller för anläggning för att genom mekanisk bearbetning återvinna annat avfall än farligt avfall, om den hanterade avfallsmängden är större än 10 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte

- 1. krossning, siktning eller motsvarande mekanisk bearbetning av berg eller annat avfall för byggnads- eller anläggningsändamål, eller*
- 2. om verksamheten är tillståndspliktig enligt 30 eller 50 §.*

10 § Anmälningssplikt C och verksamhetskod 90.110 gäller för anläggning för att genom mekanisk bearbetning yrkesmässigt återvinna annat avfall än farligt avfall.

Tillståndsplikten gäller inte bearbetning av berg eller om verksamheten inte är tillstånds- eller anmälningsspliktig enligt 9, 30, 31, 32, 50 §§.

51 § Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.410 gäller för anläggning för att återvinna eller bortskaffa annat avfall än farligt avfall, om den mängd avfall som tillförs anläggningen är större än 100 000 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte bearbetning av berg eller om verksamheten är tillstånds- eller anmälningsspliktig enligt någon av 1, 2, 6–10, 13–17, 22–37, 44 och 45 §§.

52 § Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.420 gäller för anläggning för att återvinna eller bortskaffa annat avfall än farligt avfall, om den mängd avfall som tillförs anläggningen är större än 500 ton per kalenderår.

Tillståndsplikten gäller inte bearbetning av berg eller om verksamheten är tillstånds- eller anmälningsspliktig enligt någon av 1, 2, 6–10, 13–17, 22–37 och 44–51 §§.

53 § Anmälningssplikt C och verksamhetskod 90.430 gäller för anläggning för att återvinna eller bortskaffa annat avfall än farligt avfall.

Anmälningssplikten gäller inte bearbetning av berg eller om verksamheten inte är tillstånds- eller anmälningsspliktig enligt någon av 1, 2, 6–10, 13–17, 22–37, 44, 45 och 49–52 §§.

Alternativ 2 – utnyttja artikel 24 i Avfallsdirektivet

Förslaget innebär att avfallsdirektivets möjlighet till undantag från tillståndsplikten för återvinning eller bortskaffande av avfall utnyttjas. Det som, enligt *artikel 24*, får undantas är:

- a) bortskaffande av eget icke-farligt avfall på den plats där detta uppkommer, och*
- b) återvinning av avfall.*

En medlemsstat som önskar göra ett sådant undantag ska för varje typ av verksamhet fastställa allmänna regler av vilka det framgår

- vilka typer och mängder avfall som omfattas av undantaget samt*
- vilken behandlingsmetod ska användas.*

Genom att utnyttja undantaget kan samma regler tillämpas för sortering och bearbetning av entreprenadberg och avsiktligt producerade bergmassor. Mer konkret innebär det att sortering och bearbetning av berg undantas från kap 29 miljöprövningsförordningen (MPF) på samma sätt som enligt alternativ 1 ovan.

Förslaget innebär att behandlingsmetod ska definieras, vilket görs ovan i Alternativ 1 (*sortering, krossning*). Reglerna ska utformas för att säkerställa att avfallet behandlas utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön i enlighet med artikel 13 i direktivet.

Detta skulle lämpligen ske genom ett tillägg i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) som redan idag innehåller särskilda bestämmelser om täkter.

20 i § Verksamhet som består av sortering, krossning eller annan bearbetning av berg som utgör avfall, och som inte omfattas av 4 kap. 2, 3 eller 6 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) ska bedrivas enligt följande villkor:

- För materialterminaler som hanterar bergmassor ska ...*

Alternativ 3 – entreprenadberg i täkt blir en produkt

Avfallsdirektivet, miljöbalken och avfallsförordningen innehåller bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall (end-of-waste: EOW). Specifika kriterier för när vissa avfallsslag ska anses ha upphört att vara avfall har beslutats på EU-nivå. Det har ännu inte skett för entreprenadberg och SBMI har inte fått några indikationer på att det skulle vara på gång.

I första hand anser SBMI därför att EOW-kriterier för entreprenadberg bör utarbetas på nationell nivå. Genom att begränsa kriterierna till entreprenadberg och inte inkludera andra typer av avfall som används för anläggningsändamål bör kriteriet vara enkla att utarbeta. Detta mot bakgrund av att entreprenadberget i allmänhet har samma miljö kvalitet som avsiktligt producerade bergmassor.

I andra hand anser SBMI principen om end-of-waste bör hanteras inom tillsynsmyndigheternas arbete. Det vill säga att tillsynsmyndigheterna kan fatta snabba beslut om när entreprenadberget inte ska anses vara avfall. I detta fall krävs det, enligt SBMIs mening, en tydlig vägledning från Naturvårdsverket angående vad som krävs för att entreprenadberget ska anses ha upphört att vara avfall.

Det bör handla om att det mottagna, och eventuellt krossade, entreprenadberget ska motsvara de bergmassor som avsiktligt producerats i tåkten och försäljs. SBMI kan medverka till att föreslå sådana regler så att de blir objektivt verifierbara och relevanta, samt att fortsatt användning säkerställs.

Praktiska konsekvenser

SBMI menar att eftersom entreprenadberg ofta har samma miljöegenskaper som berg från bergtäkter är det naturligt att lagra och krossa sådana massor i närliggande täkter. Samma krossning och siktning sker med entreprenadberg som med tåktens berg. En ordning där användningen inte prövas utifrån kap. 29 påverkar inte tillsynsmyndighetens kännedom om vilken verksamhet som bedrivs eller myndighetens möjligheter att följa upp villkoren.

Vanligt berg från bergtäkter kan innehålla mindre mängder kväverester från sprängningen. Täkter har normalt ett kontrollprogram och utgående vatten passerar en sedimentationsdamm där analyser av vattnets kemiska status sker. Skulle utgående vatten från denna damm visa olämpligt höga halter av kväve kan åtgärder vidtas för att se till att kvävet inte orsakar övergödning i recipienten.

Entreprenadberg har samma miljöegenskaper som berget i en bergtäkt, men det loss hålls ofta med mer sprängämne, vilket kan ge mer kväverester i bergmaterialet. Att kontrollera, och vid behov åtgärda, detta är dock varken lättare eller svårare än att göra det för tåktens berg.

Förslagen innebär i praktiken att en ansökan om tillstånd för täkt även i sig själv kan inkludera hantering och behandling av externt producerade bergmassor, utan att detta kräver särskilda tillstånd som det kan ta lång tid att få eller medför särskild tillsyn vilket dagens hantering enligt kap. 29 kräver. Därigenom skapas beredskap för att ta emot sådana massor, och tröskeln för återvinning sänks.

Förslaget innebär med andra ord att samma verksamhetskod gäller oavsett om massorna uppkommit utanför eller i tåkten. Avfallsdirektivet ställer heller inget krav på att tillståndsplikten ska vara införd i ett särskilt avfallskapitel, så det nya förslaget skulle inte innebära någon konflikt på den punkten.

Att hantering av externa massor inom täkt regleras helt inom prövningen av tåkten som sådan, och inte som särskild avfallsverksamhet, är vidare en motsvarighet till de regler som gäller för exempelvis massaindustrins användning av returpapper och smältverkens användning av metallskrot. Idag regleras den användningen helt inom kap. 9 (pappersindustri) respektive kap. 15 (metallindustri) i MPF.

Tunnelberg är kvalitetsmässigt jämförbart med den sämre tredjedelen av bergtäkters produktion. Förslaget innebär god resurshushållning med ökad återvinning av bergmaterial och kommer därtill att minska mängden tomkörning med tunga lastbilar då dessa istället kan köra enklare entreprenadberg in till tåkten och högvärdig asfaltballast ut ur tåkten. Mer effektiva transportflöden har positiva effekter på såväl miljö som ekonomi, väglitage, trafikrisker och trängsel.

Att hanteringen av entreprenadberg prövas som anmälningsärenden genom befintlig 10.50 eller som en del i tillståndsprövningen av tåkten främjar enligt SBMIs mening återvinning.



Miljönyttan av nya bergmaterialtäkter

Totalt produceras cirka 80 miljoner ton bergmaterial varje år i Sverige. Materialet utvinns ur och bearbetas i täkter, ”dagbrott”. Branschen som sådan har gamla anor, men har på senare tid moderniserats betydligt och användningen av ny teknik innebär såväl minskad miljöbelastning som ökad effektivitet.

Bergmaterialproduktion är en nödvändig del av samhällslivet på samma sätt som annan industri, jordbruk och övrigt näringsliv. Verksamheten har utvecklats i takt med att det moderna Sverige växt fram, i spåren av urbanisering och utbyggd infrastruktur. Bergmaterial är i praktiken en förutsättning för såväl bostadsbyggande som anläggning av nya järnvägar och vägar.

Idag används den största mängden bergmaterial för att bygga och underhålla den fysiska infrastrukturen. Järnväg anläggs på bankar av bergkross, vägar och gator grundläggs med bergmaterial som sedan täcks med asfalt, d v s bergmaterial blandad med några procent bitumen. Dränerande grus används inte bara under husgrunder utan även som fyllnad i rörgravar för såväl VA och elektricitet som städernas bredbandsutbyggnad.

Utvinning och bearbetning av bergmaterial är en mycket lokal verksamhet. Nya bergtäkter etableras för det mesta i anslutning till tätorter där man kan minimera transportavstånden och transportkostnaderna. Närhet till kund är en förutsättning både för minskad miljöbelastning och för att verksamheten ska vara ekonomiskt hållbar. Redan vid ett avstånd av 2 – 4 mil från täkt till kund är kostnaden för transport lika stor som materialkostnaden, vilket omöjliggör långa transporter.

Desto närmare kunderna en täkt kan etableras desto mindre miljöbelastning. Dessutom innebär naturligtvis nya täkter ökad konkurrens, som leder till lägre materialpris för kunderna – i första hand kommun och stat.

Kunskapen om hur och var nya bergtäkter bör etableras är beprövad, miljö-, kvalitets- och behovsaspekterna är alltid avgörande. Täkter etableras på platser som generellt inte har höga natur- eller kulturvärden och på tillräckliga avstånd till bebyggelse. Om det är nödvändigt kan man med bullervallar och mer ljuddämpade maskiner minska bullret.

Nya täkter ger också nya arbetstillfällen lokalt. För att driva en bergmaterialtäkt behövs inte högskoleutbildad personal och även för personer utan gymnasieutbildning erbjuds här bra långsiktiga arbetstillfällen.

Efter avslutad verksamhet ska täktområdet efterbehandlas. Med rätt kunskap och god planering kan man med relativt enkla medel bevara eller utveckla intressanta och gynnsamma miljöer för såväl människan som hotade växt- och djurarter. Branta bergsskärningar, små sjöar eller öppna sand- och grusslänter är exempel på miljöer som annars kan vara sällsynta i omgivningen

Möjligheterna att ”bygga natur” är stora. Erfarenheten visar att flera sällsynta arter trivs i täkter, och i avslutade bergtäkter kan i praktiken skapas större naturvärden än vad som var fallet innan täkten etablerades. Även flera andra samhällsbehov kan tillfredsställas, många bostads- och industriområden är byggda i tidigare täkter.

Behovsprövning eller konsekvensanalys?

För att en ny bergtäkt ska kunna etableras vill myndigheten ibland göra en behovsprövning. Det är dock tveksamt om detta någonsin kan bli en rättssäker prövning.

Ur ett försörjningsperspektiv kan man knappast tala om att det finns ett faktiskt behov av nya täkter. Det är rent praktiskt alltid möjligt att transportera bergmaterial från befintliga täkter längre bort från det aktuella behovet – dock till priset av ökad klimatpåverkan, högre transportkostnader och merkostnader för stat och kommun.

Att det finns behov av bergmaterial för infrastruktur och byggande torde vara uppenbart för de allra flesta. Däremot kan man knappast tala i termer av behov när det gäller nya täkter. Dagens täkter kan i dagsläget försörja Sverige kapacitetsmässigt många gånger om. Frågan är hur försörjningen kan lösas med minsta möjliga klimatpåverkan och till en rimlig kostnad.

En ordning med behovsprövning som fokuserar på den tekniskt möjliga försörjningsnivån missar både klimat- och kostnadsaspekter på bergmaterialförsörjningen.

Nya täkter ökar dessutom konkurrensen. MÖD framhåller (M 2003:108) att *”En lokal marknad där samtliga leverantörers möjligheter att producera utnyttjas till fullo karaktäriseras ofta av bristande konkurrens. Anledningen är att när samtliga leverantörer slår i sitt kapacitetstak finns inte någon praktisk möjlighet för köparna att spela ut olika säljare mot varandra eller att byta leverantör”*.

Ökad konkurrens och kortare transporter innebär således både minskad klimatpåverkan och billigare bergmaterial för kunden.

Lägre priser för kunderna innebär dock inte att den totala användningen av bergmaterial ökar. Ingen använder mer eller mindre bergmaterial än vad som behövs bara för att priset är lägre eller högre. Bergmaterial behöver användas, men det finns inget skäl att använda mer bara för att priserna skulle vara lägre. I denna mening fungerar bergmaterial ungefär som salt i maten – man tar det som behövs.

Inte heller är bergmaterial någon bristvara. Tvärtom, tillgången är mycket god. CBI har beräknat att det svenska berget ”räcker många miljoner år”. Det blir således aldrig brist på berg, vilket annars hade kunnat motivera ett förfarande med behovsprövning. Berget finns kvar i Sverige och kommer på lång sikt att återanvändas.

Juridiskt fanns det tidigare en bestämmelse avseende behovsprövning i 9 kap. 6 a § miljöbalken (MB). I augusti 2009 ersattes denna regel dock med särskilda regler om täkt av naturgrus, torv respektive matjord (9 kap. 6 b-d §§ MB).

Regeringen angav i förarbetena till lagändringen (prop. 2008/09:144 sid 12-15) att behovet av en bergtäkt ska prövas utifrån de allmänna hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. MB och att det i denna del ankommer på sökanden att styrka behovet.

Det borde i första hand vara sökandens behov av en bergtäkt som ska prövas i samband med tillståndsprövningen, inte ett allmänt behov av bergmaterial från den aktuella täkten.

Mot bakgrund av bergmateriallets särskilda egenskaper menar SBMI att behovsprövning av bergtäkter blir godtycklig och borde vid en revidering utgå.

Hur behovsprövningen kommer att utfalla är också mycket svårt att bedöma för den sökande. Med tanke på att en täktansökan ofta kostar över 1 Mkr (vanligen 1,5 Mkr) skapas en rättsosäkerhet och en tröskel för nya ansökningar. Konsekvensen kan bli att välplacerade täkter inte kommer till stånd, vilket i sin tur betyder sämre konkurrens och längre transporter. En prövning av en potentiell täkts konsekvenser för ekonomi och miljö är däremot mer transparent och har färre negativa bieffekter. Marknadens aktörer ser gärna strikta regler för hur beslut om nya täkter fattas, men reglerna behöver vara tydligare och mer förutsägbara.

Entreprenadberg, nått och jämnt lönsamt att ta emot

Entreprenadberg är sådant berg som loss hålls vid byggande av bostäder och infrastruktur och som inte används för markplanering inom fastigheten eller i det väg- eller järnvägsprojekt där det tas ut. Även om entreprenadberg kan betraktas som en rest betyder inte detta att det saknar användningsområde.

Entreprenadberg kan ersätta bergmaterial från täkter och bör användas till enklare ändamål. En del av den ballast som säljs från täkter idag härrör redan från entreprenadberg. En rationell användning av entreprenadberg minskar den mängd bergmaterial som tas ut ur bergtäkter.

EU:s mål är att öka återvinningen av alla material. Regelverket behöver utformas så att återvinning gynnas. Risken med en allt för omfattande byråkrati för att hantera entreprenadberg är att berget inte återvinns utan att berget t.o.m. dumpas illegalt, vilket betyder mindre effektiv resursanvändning. Orsaken är vissa uppenbara problem med nuvarande lagstiftning:

Om en närliggande täkt ska ta emot massor från bergbrytning på annan plats kräver många MPD:er en anmälan eller tillstånd enligt någon av verksamhetskoderna i kap. 29 (avfallshantering). Men den som i samband med ansökan om täktverksamhet även ansöker om avfallsgraving och avfallsbehandling av externt producerade bergmassor enligt 29 kap MPF, drabbas av extra tillsynsavgifter för en del av verksamheten vars intäkter eventuellt kommer att ske långt senare. Denna avgift är ofta högre än hela täktens ordinarie tillsynskostnad. Den som istället söker tillstånd enligt 29 kap i efterskott kan få vänta en avsevärd tid innan beslut om sådant tillstånd kan fattas.

Till detta ska läggas att ansökningar enligt 29 kap som omfattar återvinning även kan ge anläggningen en negativ image, då den uppfattas som en ”soptipp”.

Om nödvändiga tillstånd för återvinning saknas i närheten av där berget har brutits, kommer berget antingen att transporteras onödigt långt, vilket ökar klimatpåverkan, eller hanteras helt utanför regelverkets ramar och i värsta fall dumpas, i strid med Miljöbalkens intentioner.

Ytterligare en olägenhet är att entreprenadberg hanteras olika vid olika prövningar. Därför är det som verksamhetsutövare svårt att förutse vad som gäller. Det kan vara svårt att lämna anbud om man inte vet vilka krav som kan komma att ställas och hur lång tid prövningen tar. När osäkerhet råder vill företag generellt ha större vinstmarginal.

Det är också viktigt att kunna bedöma omfattning på prövningar för att kunna beräkna kostnader och lämna ett rimligt anbud. I projekt med stora mängder massor kan kostnaderna för transporter och hantering av massor bli stora. Om det råder osäkerhet om krav kommer entreprenörer att behöva räkna på de dyraste alternativen vilket kan medföra onödigt höga kostnader för samhället.

Osäkerhet kan medföra att beställaren måste betala för att bli av med berg i stället för att få betalt. I de stora projekt som pågår och planeras i storstadsområdena kan det komma att röra sig om fördyringar på 5-10 % för hela projekten vilket innebär miljardbelopp.

Större projekt ger överskottsmassor i form av berg som behöver hanteras under projektens inledande år. Vid förseningar under planerings- och projekteringsfaser kan genomförandetiden dessutom behöva kortas ännu mer. Avsevärt större mängder berg än som normalt avsätts i regionen kan då behöva hanteras under kort tid, vilket betyder att berg behöver lagras för att successivt avsättas under flera år. Mer än 30 000 ton berg kan då behöva lagras i mer än tre år.

Om entreprenadberg skulle behöva lagras längre än tre år innebär det att hanteringen övergår till att bli en tillståndspliktig deponi. Med det följer krav enligt deponiförordningen. Dessa krav är inte alltid möjliga att uppnå i täkten eller i direkt anslutning till täkten utan kan innebära att materialet behöver flyttas. All flytt av material innebär extra kostnader (ca 10 kr/ton) vilket gör att materialet då inte blir intressant att återvinna.

Lokaliseringsprövning vid förlängt täktillstånd

Idag finns ett omfattande och i allt väsentligt väl motiverat regelverk kring etablering av nya bergtäkter. I lokaliseringsprövning dokumenteras då konsekvenser i form av bl a risken för störningar för närboende (buller och damm), trafikflöden och påverkan på naturmiljön.

I merparten av fallen bedöms också att dessa faktorer är oförändrade under drifttidens gång och när en eventuell ansökan om förlängning av täktillståndet blir aktuell. Ändå ställs regelmässigt krav på förnyad lokaliseringsutredning vid ansökan om förlängt tillstånd, även om förutsättningarna vad gäller närboende, trafikflöden, etc. inte har ändrats. Detta skapar en onödig regelbörda på verksamhetsutövarna, vilket i förlängningen medför merkostnader för kunderna (i normalfallet stat och kommun). Dessutom försvagas incitamenten att fortsätta driva befintliga täkter jämfört med att etablera nya.

Det finns naturligtvis flera situationer då en ny lokaliseringsprövning är motiverad. Det kan t ex vara om den kommunala planeringen ändrats, om ny lagstiftning tillkommit eller om ny bebyggelse har etablerats så nära brytningsområdet att möjligheten att hålla begränsningsvärden för t ex buller och vibrationer påverkas. SBMIs uppfattning är att lokaliseringsprövning endast ska göras när förutsättningarna ändrats i sådan utsträckning att det verkligen är befogat.

I ansökan om förlängt täktillstånd bör grundkravet därför vara att redovisa i vilken mån de grundläggande förutsättningar som gällde vid det förra tillståndet har ändrats. Denna fråga bör kunna avgöras i samrådet för att, endast om behov sedan finns, gå vidare till en ny lokaliseringsprövning. Ett sådant förfarande överensstämmer med det nya MKB-direktivet där det anges att MKB:n ska innehålla en beskrivning av rimliga alternativ (exempelvis lokalisering) endast om det är relevant med hänsyn till projektets egenskaper och miljöpåverkan.

När tillståndsprövningen blir mera osäker, blir den också dyrare för företagen, som i många fall inte hinner få nytt tillstånd innan det gamla har gått ut. En orsak är krav på lokaliseringsutredning.

Till följd av osäkerheten blir täkterna såväl färre som dyrare att ta i anspråk, vilket påverkar miljön och marknaden genom längre transportavstånd och dyrare råvaror. Svevia räknar t ex med att kostnader för förnyad ansökan, tillsyn, med mera, jämfört med intäkter från deras 150 täkter i Norrland gör att de planerar att avveckla hälften av dem. Avsevärt längre transporter av ett oundgängligt material kan då förutses.

En viktig faktor för dagens långa handläggningstider är lokaliseringsprövningen. För sökande av ett förlängt täktillstånd som ska försöka prestera alternativa lokaliseringar är det ett krävande arbete.

Sammantaget är SBMIs uppfattning att förfarandet vid ansökan om förlängt täktillstånd bör utformas på ett sådant sätt att det både minimerar den fortsatta påverkan på miljön, minskar regelbördan på berörda verksamhetsutövare och sänker kostnaderna för samhället. Det tillgodoses bäst genom ett förfarande av det slag som beskrivs i vårt förslag.