

Lagrådsremiss

Enklare och bättre täktbestämmelser

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 12 februari 2009

Andreas Carlgren

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen att den särskilda behovsprövningsregeln och den särskilda stoppregeln i 9 kap. 6 a § första stycket miljöbalken tas bort. Regeringen föreslår att nya bestämmelser om täkt av naturgrus och täkt av torv införs i 9 kap. miljöbalken.

De föreslagna bestämmelserna om täkt av naturgrus innebär att en täkt 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 täkten kan medföra en försämrad vattenförsörjning eller om förekomsten av naturgrus utgör en värdefull kultur- eller naturmiljö.

Den föreslagna bestämmelsen om täkt av torv innebär att en täkt av torv inte får komma till stånd om torven avses att tas ut i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2009. Om en täkt den 1 augusti 2009 har ett tidsbegränsat tillstånd, får tillstånd till en fortsättning av täkten ges enligt äldre bestämmelser längst till utgången av 2011.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagförslag.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.....	6
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund och gällande rätt.....	7
4.1	Äldre bestämmelser.....	7
4.2	Särskilda täktbestämmelser i miljöbalken.....	8
4.3	Tidigare överväganden om ändrade täktbestämmelser	8
4.4	Behovet av tydligare täktbestämmelser.....	9
5	Förslag.....	10
5.1	Den generella prövningen av täkter	10
5.2	Naturgrustäkter.....	14
5.3	Torvtäkter.....	18
6	Ikraftträdande.....	21
7	Konsekvenser.....	21
7.1	Konsekvenser i allmänhet	21
7.2	Konsekvenser för företag	23
7.3	Övriga konsekvenser.....	25
8	Författningskommentar.....	25
8.1	Ändringarna i miljöbalken	25
8.2	Ändringarna i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.....	26
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	27
Bilaga 2	Remissinstanserna.....	29

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndligheter.

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 9 kap. 6 a § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 6 b–6 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §¹

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 brukningsbar jordbruksmark beaktas.

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det för uppfyllandet av de villkor som skall gälla för tillståndet ställs säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

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.

¹ Senaste lydelse 2007:660.

6 b §

En täkt av naturgrus får 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 försämrad vattenförsörjning, eller

3. naturgrusförekomsten utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

6 c §

En täkt av torv får inte komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

6 d §

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2009.

2. Om en täkt den 1 augusti 2009 har ett tidsbegränsat tillstånd, får tillstånd till en fortsättning av täkten ges enligt äldre bestämmelser längst till utgången av 2011.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

Härigenom föreskrivs att 7 § i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §²

Koncession får meddelas endast om det från allmän synpunkt är lämpligt att verksamheten kommer till stånd och sökanden från sådan synpunkt är lämplig att bedriva verksamheten.

Koncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid koncessionsprövning *skall* bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av bearbetningskoncession *skall* därutöver *tillämpas* bestämmelserna i 6 kap., 9 kap. 6 a § första och andra styckena och 16 kap. 5 §, 12 § 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Vid koncessionsprövning *ska* bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av bearbetningskoncession *ska man* därutöver *tillämpa* bestämmelserna i 6 kap., 9 kap. 6 c och 6 d §§ och 16 kap. 5 §, 12 § första stycket 1 och 13 § miljöbalken, bestämmelserna i 1–3 kap. och 7 kap. 21–27 och 29 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Bearbetningskoncession får meddelas endast om det görs sannolikt att fyndigheten kan tillgodogöras ekonomiskt.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2009.

² Senaste lydelse 2005:577.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen har som mål att minska företagens administrativa bördor med 25 procent till hösten 2010. Miljödepartementet för en löpande dialog med näringslivet för att skapa ett enklare och mer ändamålsenligt regelverk. Inom ramen för den dialogen har Sveriges Bergmaterialindustri, SBMI, och Svenska Torvproducentföreningen pekat på behovet av att ändra miljöbalkens bestämmelser för täkter (Regeringskansliets dnr M2007/4254/R och M2008/231/R).

Miljöbalkens täktbestämmelser omfattades av Miljöbalkskommitténs uppdrag att föreslå en effektivare miljöprövning och kommittén ansåg att bestämmelserna kunde tas bort. Till skillnad från kommittén fann regeringen att det var motiverat med särskilda bestämmelser för täkter bl.a. med hänsyn till att det material som ska utvinnas ofta är ändligt och tillgången på vissa material, t.ex. naturgrus, är mycket begränsad (prop. 2004/05:129 och 2005/06:182).

Miljömålsrådet har i den utvärdering av Sveriges miljömål som rådet lämnade till regeringen 2008 konstaterat att det behövs nya delmål för naturgrus och våtmarker för att det ska vara möjligt att nå miljökvalitetsmålen God bebyggd miljö och Myllrande våtmarker.

Efter beredning av frågan om ändrade täktbestämmelser inom Regeringskansliet upprättades i Miljödepartementet promemorian Enklare och bättre täktbestämmelser. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2008/3838/R).

Förslaget till ändring i 7 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter är en konsekvensändring och behöver inte beredas utöver den beredning som inom Regeringskansliet normalt sker mellan departementen.

4 Bakgrund och gällande rätt

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 slags 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. miljöbalken och de särskilda bestämmelserna för täkter finns numera i 9 kap. 6 a §. 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 täkt-tillstånd 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 livs-betingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande.

De särskilda bestämmelserna om täkter sammanfattar det som redan innan balkens ikraftträdande gällde enligt praxis, 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 miljö-skyddskraven åsidosattes. Kommittén utredde bl.a. möjligheterna att åstadkomma en tydligare tillståndsprövning för täkter. Kommittén be-dömde att en särskild regel om behovsprövning inte behövdes utan att en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillsam-mans 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 den nuvarande 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 utvinnas 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

Enligt uppgift från Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning, SGU, finns det närmare 3 000 täkter av berg, naturgrus och andra jordarter som bedrivs med tillstånd i Sverige. Drygt hälften av täkterna är grus-, sand- eller moräntäkter varav majoriteten är naturgrustäkter. En fjärdedel utgörs av bergtäkter och resten är torv- eller matjordstäkter. Miljöpåverkan från täkter består främst av påverkan på hydrologi, vattenkvalitet och naturmiljö samt buller, vibrationer och damning.

De största administrativa kostnaderna inom miljöområdet uppstår i samband med ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Det är därför viktigt att det regelverk som ska tillämpas vid en tillståndsprövning är tydligt och ändamålsenligt. Den särskilda behovsprövningsregeln för täkter i 9 kap. 6 a § första stycket första meningen är otydlig och svår att tillämpa. Det är oklart hur avvägningen ska ske mellan behovet av material och befarade skador. Bestämmelsen till skydd för biologisk mångfald i andra meningen omfattar ett mycket stort antal arter och det är svårt att avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde. Det är oklart hur bestämmelsen förhåller sig till artskyddsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken.

För miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö finns ett delmål om uttag av naturgrus. Enligt delmålet ska det årliga uttaget av naturgrus år 2010 vara högst 12 miljoner ton. Regeringen har preciserat målet till att naturgrus endast ska användas när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet och att naturgrusavlagringar med

stort värde för dricksvattenförsörjningen och natur- och kulturlandskapet ska bevaras (proposition 2004/05:150 s. 192 f.). Av det underlag som SGU har tagit fram inför Miljömålsrådets fördjupade utvärdering framgår att även om uttaget av naturgrus minskar så är minskningen för långsam för att målet ska kunna nås. Det krävs bl.a. en omställning där användningen av naturgrus i t.ex. betong ersätts av i första hand krossat berg.

I den utvärdering av Sveriges miljömål som Miljömålsrådet lämnade 2008 har rådet föreslagit att delmålet för naturgrus ändras. Målet bör enligt rådet vara att ”År 2020 sker uttag av naturgrus bara för oundgängliga behov och i områden där de motstående intressena i form av dricksvattenbehov, natur- och kulturvärden är begränsade.” För att delmålet ska kunna anses uppfyllt bör, enligt Miljömålsrådet, naturgrus bara nyttjas när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet och inga uttag av naturgrus ska ske i avlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet. Eftersom uttag av naturgrus sker i områden med viktiga grundvattenmagasin, påverkar uttaget av naturgrus även möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Regeringen har ännu inte tagit ställning till Miljömålsrådets förslag att ändra delmålet för naturgrus.

Miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker handlar om skyddet av våtmarker och bevarandet av dess ekologiska och vattenhushållande funktion. Inför Miljörådets fördjupade utvärdering föreslog Naturvårdsverket ett nytt delmål om hänsyn till våtmarker som innebär att torvtäkt inte ska ske i våtmarker med värdefulla natur- och kulturvärden eller på ett sådant sätt som leder till stora negativa effekter på den biologiska mångfalden. Miljömålsrådet föreslog i sin utvärdering av miljömålen att ett nytt delmål ska införas i enlighet med Naturvårdsverkets förslag.

Naturgrus och våtmarker behöver ett tydligare och starkare skydd än vad som gäller i dag.

5 Förslag

5.1 Den generella prövningen av täkter

Regeringens förslag: Behovsprövningsregeln och den särskilda bestämmelsen till skydd för biologisk mångfald i 9 kap. 6 a § första stycket miljöbalken tas bort. Bestämmelsen i andra stycket om täkt av matjord flyttas till en ny 6 d §. Till följd av det konsekvensändras 7 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget.

Endast *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Naturvårdsverket* har helt avstyrkt förslaget. Verket har anfört 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 takt 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 anfört 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 anfört att det är osäkert om det enligt de föreslagna bestämmelserna är möjligt att beakta värdet av att bevara täktmaterialet 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 anfört 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 begränsat 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 takt 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 biolo-

giska 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.

Hushållning och behovsutredning

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, följa de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som i övrigt behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att med skada avses bl.a. misshushållning med naturresurser (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 214). Frågan om resurshushållning ska alltså beaktas vid prövningen av en ansökan om tillstånd att bedriva en täktverksamhet. En ansökan kan sålunda avslås med motiveringen att behovet kan tillgodoses med material från en annan täkt. I en ansökan om tillstånd till täkt ska verksamhetsutövaren visa att det är förenligt med god hushållning att utvinna materialet. Det innebär att länsstyrelsen även fortsättningsvis ska kunna förelägga sökanden att inkomma med en behovsutredning enligt 3 § förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd. En sådan behovsutredning är ofta nödvändig för att myndigheten vid prövningen ska kunna tillämpa hushållningsbestämmelserna i 2 och 3 kap. miljöbalken.

Lokalisering av täkter

Enligt lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska det för en verksamhet eller åtgärd som tar ett mark- eller vattenområde i anspråk väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Som Boverket har påpekat i sitt remissyttrande kan en kommunal översiktsplan som anger lämpliga platser för täktverksamhet vara ett värdefullt underlag vid lokaliseringsprövningen.

I fråga om täkter som avser uttag av material där förekomsten är god, t.ex. bergtäkter, finns det goda möjligheter att överväga alternativa lokaliseringar. Om det material som ska utvinnas ur den tilltänkta täkten kan ersättas med material från andra täkter eller om det finns andra närbe-

lägna områden som skulle vara bättre att exploatera för täktverksamhet, kan prövningsmyndigheten med tillämpning av 2 kap. 6 § första stycket konstatera att lokaliseringen är olämplig. När ansökan avser uttag av ett material där tillgången är mycket begränsad, finns det i princip inte någon alternativ lokalisering. Lokaliseringsregeln i 6 § första stycket är tillämplig även i dessa fall, men den har endast en begränsad betydelse.

Av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken framgår att bestämmelserna i 3 kap. är tillämpliga i fall som gäller ändrad markanvändning. I 3 kap. 1 § finns en grundläggande bestämmelse om att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för och i 6 § finns en bestämmelse om områden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden. De bestämmelserna är tillämpliga oavsett om området för den avsedda täkten är av riksintresse. Precis som den nuvarande behovsprövningsregeln i 9 kap. 6 a § är 3 kap. 1 § miljöbalken en avvägningsregel. Den innebär att en avvägning ska göras mellan bevarande- och utnyttjandebestånden i ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Det innebär bl.a. att kortsiktiga ekonomiska motiv inte får leda till att man åsidosätter långsiktiga behov av skydd för värden som är knutna till mark- och vattenområden och som är väsentliga från allmän synpunkt. Om en ansökan avser uttag av ett täktmaterial där tillgången är begränsad och det därför inte är möjligt att pröva alternativa lokaliseringar samtidigt som den valda platsen är olämplig på grund av höga naturvärden, kan ansökan avslås med stöd av 3 kap. 1 § miljöbalken. Det kan t.ex. gälla vissa förekomster av berg i områden där förekomsten av lämpligt berg är begränsad. Om det område där materialet avses att brytas dessutom har betydelse från allmän synpunkt på grund av dess naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet, ska området så långt som möjligt skyddas från åtgärder som påtagligt kan skada natur- och kulturmiljön (3 kap. 6 § första stycket miljöbalken). Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan bevarandevärdet ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt.

Biologisk mångfald

Den biologiska mångfalden utgör en del av miljöbalkens övergripande mål. Enligt 1 kap. 1 § miljöbalken ska balken tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras. Några remissinstanser har anfört att ett borttagande av den särskilda stoppregeln skulle innebära ett sämre skydd för den biologiska mångfalden.

Miljööverdomstolen har i ett beslut den 3 december 2008 (M 389-08) tydliggjort tillämpningsområdet för stoppregeln. I beslutet konstaterade domstolen att en tillämpning av stoppregeln förutsätter att en djur- eller växtart är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande i hela landet eller inom den del av landet där täktverksamheten ska bedrivas. Om de arter som prövningen avser förekommer i livskraftiga bestånd inom den del av landet där täktverksamheten avses att bedrivas, kan den omständigheten att arten finns upptagen på listan till direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar eller att enstaka individer av arten kan skadas av den planerade verksamheten inte föranleda en tillämpning av stoppregeln.

Vid lokaliseringsprövningen av en täktansökan ska alltid naturvärdena på platsen beaktas och, om värdena har betydelse från allmän synpunkt, skyddas så långt så möjligt. Det följer av 2 kap. 6 § och 3 kap. 1 och 6 §§ miljöbalken. Bevarandevärdet kan utgöras av en ovanlig växt- eller djurart. Därutöver gäller bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. och bestämmelserna om skydd för djur- och växtarter i 8 kap. miljöbalken. Ett borttagande av stoppregeln innebär därmed inte att förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden minskar.

Av artskyddsförordningen framgår att den är meddelad med stöd av 8 kap. miljöbalken. Brott mot artskyddsförordningen är straffsanktionerade enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken. Förordningens bestämmelser gäller oberoende av om de särskilt nämns i ett prövningsärende enligt miljöbalken. Mot denna bakgrund finns det ingen tyngd i det som Naturvårdsverket har anfört i fråga om kopplingen mellan artskyddsförordningen och miljöbalken.

Vid prövningen av en täktverksamhet ska prövningsmyndigheten också överväga om man på grund av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken behöver precisera något krav på att anpassa verksamheten så att den inte försämrar livsbetingelserna för djur och växter. För villkor om efterbehandling av täktområden bör en av utgångspunkterna vara att gynna den biologiska mångfalden i området. Om villkor om försiktighetsmått inte räcker för att undvika att täktverksamheten orsakar en skada eller olägenhet av väsentlig betydelse, är stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken tillämplig.

Behovsprövningsregeln och stoppregeln för täkter är otydliga

Det är oklart hur avvägningen mellan behovet och skadorna ska ske när man tillämpar behovsprövningsregeln i 9 kap. 6 a §. Vidare är det inte tydligt vilket behov som ska vägas mot de befarade skadorna. Även den särskilda stoppregeln till skydd för biologisk mångfald är svår att tillämpa. Det är oklart vilka djur- och växtarter som omfattas eller när livsbetingelserna kan anses bli försämrade för en art.

Otydligheten gör att behovsprövnings- och stoppreglerna i 9 kap. 6 a § första stycket miljöbalken inte kan fungera väl som komplement till de mer allmänna bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 2 och 3 kap. De särskilda behovsprövnings- och stoppreglerna bör därför tas bort.

5.2 Naturgrustäkter

Regeringens förslag: En täkt av naturgrus får inte komma till stånd

1. om det är ekonomiskt och tekniskt rimligt att använda ett annat material med hänsyn till det avsedda användningsområdet,
2. om naturgrusförekomsten är betydelsefull för nuvarande och framtida dricksvattenförsörjning och täkten innebär att vattenförsörjningen försämras, eller
3. om naturgrusförekomsten utgör en värdefull kultur- eller naturmiljö.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Naturvårdsverket*, *Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI)*, länsstyrelser och kommuner har efterfrågat ett tydliggörande av vilka kultur- och naturmiljöer som är att anse som värdefulla och vilka naturgrusförekomster som är betydelsefulla för dricksvattenförsörjningen. *SBMI* har också anfört följande. När det gäller att förlänga tiden för pågående täkter behövs ofta inte samma restriktioner som för nya täkter utan då bör det i stället göras en sammanvägd bedömning av effekterna på miljö, ekonomi och sysselsättning. Det bör inte vara möjligt att avvisa en miljömässigt acceptabel ny täkt, trots att materialet ska användas till ändamål där det inte är ekonomiskt och tekniskt rimligt att använda ett annat material, enbart med hänvisning till att det finns andra täkter inom ett avstånd som lagstiftaren inte definierar. Både inom områden som är av riksintresse och inom Natura 2000 bör det vara möjligt till viss täktverksamhet. Det är inte rimligt att anse att dessa områden i sin helhet är värdefulla miljöer. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Älmhults kommun* har anfört att det är positivt att det skapas en tydlig koppling till miljö kvalitetsmålen. *Göteborgs kommun* har efterfrågat tydligare anvisningar på hur sökanden ska visa att det är inte rimligt att använda annat material och anfört att begreppet framtida dricksvattenförsörjning medför att kommunen i god tid måste ha planer på hur framtidslösningarna ska se ut. *Västra Dalarna (Avesta, Fagersta och Norbergs kommuner)* och *Uppsala kommun* har anfört att det är oklart hur prövningen ska ske av en ansökan som avser såväl fraktioner som kan ersättas med annat material som kornstorlek som inte är möjlig att ersätta och påpekat att man för att nå miljö kvalitetsmålet God bebygg miljö inte kan acceptera att en täkt utökas eller nyetableras om den i huvudsak består av andra fraktioner än den kornstorlek som inte kan ersättas. *Kiruna kommun* har påpekat att det är långt ifrån alla områden som enhetligt inventerats och getts naturvärdeklass eller bedömning av värde från vattensynpunkt. *Uppsala kommun* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har anfört att bestämmelsen bör avse nuvarande eller framtida dricksvattenförsörjning. Både *Uppsala kommun* och *SBMI* har anfört att det bör vara möjligt att beakta om vattenförsörjningen riskerar att skadas eftersom det finns exempel på täkter inom vattenskyddsområden där det inte finns någon konflikt mellan nyttjandeformerna. *Naturvårdsverket* har påpekat att det kan vara svårt för prövningsmyndigheten att bedöma vad produkten ska användas till om den som söker tillståndet och den som ska använda produkten inte är samma företag. Verket har också anfört att det finns skäl att överväga att utvidga punkten 2 till att omfatta kalkstens- täkter då dessa kan innebära en betydande påverkan på grundvattnet och de hydrologiska förhållandena kan ändras i samband med brytning. *Stockholms universitet (Institutionen för naturgeografi och kvartärgeologi)* har föreslagit att en fjärde punkt läggs till 9 kap. 6 b § som innebär att en täkt inte får komma till stånd om det kan befaras att täkten försämrar livsbetingelserna för en växt- eller djurart som är hotad, sårbar eller hänsynskrävande. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* har anfört att det behövs vägledning för hur icke utpekade grundvattenmagasin med stor potential för dricksvattenförsörjningen ska hanteras och värderas i samband med tillståndsprövning för täktverksamhet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* har anfört att den förslagna texten i 9 kap. 6 b § bör ändras till att ”en täkt av naturgrus inte får komma till stånd om det är ekonomiskt rimligt och

tekniskt möjligt att nyttja ett annat material för det avsedda användningsområdet” samt att lagstiftningen bör ge utrymme för regionala bedömningar. *Länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län* har påpekat att många befintliga täkter har stor betydelse för hotade arter och små regelbundna uttag av naturgrus kan vara ett sätt att bibehålla lämpliga livsmiljöer för vissa arter. *Miljööverdomstolen* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har avstyrkt förslaget och anför att de föreslagna bestämmelserna inte behövs eftersom samma skydd kan åstadkommas med 2 kap. 5 § och 3 kap. 1 § miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag

Även om uttaget av naturgrus har minskat behöver uttaget minska i en snabbare takt. Det finns flera angelägna skäl för att minska uttaget. Ett skäl är att tillgången på naturgrus är mycket begränsad. En annat skäl är att avlagringar med naturgrus ofta är viktiga grundvattenmagasin som bör skyddas för att säkra nuvarande och framtida vattenförsörjning. För att nå miljömålet för naturgrus måste skyddet bli tydligare än i dag.

God hushållning med naturgrus

Tillgången på naturgrus är begränsad och i vissa delar av landet är naturgrus en mycket begränsad resurs. Det bör ändå vara möjligt att tillgodogöra sig naturgrus, men det är viktigt att det sker på ett sätt som är förenligt med en långsiktigt god hushållning. Därför bör naturgrus endast användas för ändamål där det inte är möjligt att ersätta materialet med något annat. Det bör gälla oavsett om det är fråga om att nyetablera en täkt eller förlänga drifttillståndet för en redan etablerad täkt.

Det bör krävas att sökanden i en ansökan om tillstånd till täkt av naturgrus redogör för det avsedda användningsområdet och varför det inte är möjligt att använda ett annat material än det grus som avses att tas ur täkten. Det bör ske en behovsprövning där det objektiva behovet ska visas. Prövningsmyndigheten måste överväga om man i stället för naturgrus kan använda ett annat material, t.ex. bör krossat berg i ökad utsträckning kunna ersätta naturgrus som ballast i betong. Om en verksamhetsutövare avser att bryta material av olika fraktioner och det för vissa fraktioner finns alternativa material och för andra inte, bör prövningsmyndigheten beakta vad som är det huvudsakliga skälet för ansökan.

Om myndigheten finner att det är naturgrus som måste användas, bör myndigheten överväga om det redan finns öppnade naturgrustäkter som kan fylla behovet. Den bedömningen är viktig för att åstadkomma en god resurshushållning. För att en ansökan ska kunna avslås med motiveringen att behovet av naturgrus kan tillgodoses från en redan öppnad täkt måste den redan öppnade täkten vara ett reellt alternativ med hänsyn till t.ex. dess lokalisering. Myndigheten bör i sina överväganden också beakta hur konkurrensförhållanden för företagen kan komma att påverkas av beslutet. Vid bedömningen av om man kan använda ett ersättningsmaterial måste man naturligtvis ta hänsyn till om det är ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt att använda ett annat material. Som påpekats från remissinstanserna bör bestämmelsen formuleras så att det framgår att det ska vara tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Vid prövningen kan SGU

vara en värdefull remissinstans. SGU har påbörjat arbetet med att ta fram underlag över de användningsområden där naturgruset kan ersättas med annat material och bör ges ett fortsatt uppdrag att ta fram ett underlag över de användningsområden där naturgruset kan ersättas med annat material och uppdatera underlaget i takt med ny kunskap i frågan.

Naturgrusförekomster som är betydelsefulla för dricksvattenförsörjning

Grus- och sandavlagringar är ofta stora grundvattenmagasin. Enligt SGU:s underlag inför Miljömålsrådets fördjupade utvärdering sker uttagen av naturgrus i allt högre grad i de viktigaste grundvattenområdena. Miljööverdomstolen har i två avgöranden den 9 juni 2006 (mål nr M 4832-05 och M 7060-05) tillämpat behovsprövningsregeln i en prövning som rörde konflikten mellan intresset av grustäkt å ena sidan och intresset av att bevara och skydda områden för nuvarande och framtida vattenförsörjning å andra sidan. I båda fallen fann domstolen att det fanns behov av täktmaterial, men att behovet av att för framtiden säkerställa det aktuella området för dricksvattenutvinning hade betydligt större tyngd och därför skulle ges företräde.

När den otydliga behovsprövningsregeln i 9 kap. 6 a § tas bort bör det i stället införas en bestämmelse som anger att en täkt av naturgrus inte får komma till stånd inom områden av betydelse för nuvarande eller framtida dricksvattenförsörjning. En sådan bestämmelse överensstämmer med gällande praxis.

De områden som är betydelsefulla för dricksvattenförsörjningen kan, till den del de utgörs av naturgrusavlagringar, antas vara samma områden som avses i delmål 1 inom miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. SGU ska som ansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet bestämma vilka områden som avses. Inriktningen är att låta delmålet omfatta samma grundvattenförekomster som vattenmyndigheterna ska registrera som skyddade områden enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Enligt det s.k. ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) ska man skydda sådana vattenförekomster över en viss storlek som används eller avses att användas för uttag av vatten för dricksvatten. I SGU:s föreskrifter (SGU-FS 2006:1) framgår vilka uppgifter om grundvattentäkter och grundvattenmagasin som vattenmyndigheterna ska lämna till SGU. SGU har i sitt remissyttrande anförat att myndigheten för närvarande utvecklar kunskapsunderlag för att identifiera naturgrusförekomster som har betydelse för nuvarande eller framtida dricksvattenförsörjning. SGU samlar också in information från kommunerna om grundvattenförekomster som används eller kan komma att användas för dricksvattenframställning i databasen för grundvattenförekomster och vattentäkter (DGV).

Några remissinstanser har påpekat att det ibland är möjligt att tillåta en viss täktverksamhet utan att områdets betydelse som dricksvattentäkt skadas. Om det inte finns någon risk för att täkten medför en försämrad vattenförsörjning, bör det vara möjligt att tillåta en viss täktverksamhet. Det bör framgå av den föreslagna bestämmelsen.

Naturgrusförekomster som utgör värdefulla kultur- eller naturmiljöer

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket 2 miljöbalken ska balken tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas. Åsar med naturgrus kan ha ett stort värde för natur- och kulturlandskapet och naturgrusförekomster till havs kan utgöra viktiga naturmiljöer. För naturgrusförekomster på kontinentalsockeln gäller lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Vid uttag av naturresurser där tillgången är begränsad finns det små möjligheter att vid prövningen överväga alternativa lokaliseringar. Därför bör det finnas en bestämmelse som skyddar de naturgrusförekomster som utgör värdefulla natur- och kulturmiljöer.

Det är inte möjligt att uttömma ange när en naturgrusförekomst är en värdefull natur- eller kulturmiljö, utan den bedömningen måste ske i det enskilda fallet. Som underlag för den bedömningen kan prövningsmyndigheten bland annat använda de grusinventeringar som har genomförts i stora delar av landet, där en värdering av grusområden gjorts i tre naturvärdesklasser. Områden i naturvärdeklass 1 bör regelmässigt anses ha stort värde. Eftersom indelningen i naturvärdesklasser sker med beaktande av landskapsbilden och geologiska värden finns det naturgrusförekomster som inte är naturvärdeklassade men som ändå är värdefulla. Det finns också områden som ännu inte har inventerats men som kan utgöra en värdefull miljö. Inom ett område av betydelse från naturvårdssynpunkt kan värdet ligga i ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt. En naturgrusförekomst i marin miljö kan också vara en värdefull naturmiljö. Dessa miljöer kan fungera som tillflyktsområden (refugier) för marina organismer som tidigare varit vanliga i grundare mer kustnära områden, men som där försvunnit eller minskat till följd av ökade störningar och föroreningar. De kan därför rymma arter och habitat som är karaktäristiska för mer opåverkade vattenmiljöer. De fungerar dessutom som lekplats för ett stort antal fiskarter.

En värdefull kulturmiljö kan till exempel vara en miljö med fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar. Områden kan vara av riksintresse för naturvården eller kulturmiljövården. Även om ett område är av riksintresse kan det vara möjligt att medge viss täktverksamhet i området under förutsättning att natur- och kulturmiljön inte påtagligt skadas.

5.3 Torvtäkter

Regeringens förslag: En täkt av torv får inte komma till stånd om våtmarken utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

Bestämmelserna om bearbetningskoncession i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ändras i konsekvens med detta.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. *Uppsala kommun* har anfört att begreppet värdefull bör utvecklas i författningskommentaren. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* har betonat att i våtmarksinventeringen har många våtmarker fått klass 1 eller 2, utan

att de skyddas i myrskyddsplanen, som Natura 2000-områden eller som riksintresse och att förslaget kan tolkas som att det är oproblematiskt att få koncession för energitorvtäkt på våtmarker som vid inventering har klassats som skyddsvärda (klass 1 och klass 2). *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har anfört att det är mindre lämpligt att ange vilka specifika slag av områden som är värdefulla för natur- och kulturmiljön eftersom värderingarna av vad som är skyddsvärt har förändras över tiden och områden som inte anges riskerar att få en lägre status. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* har påpekat att fler våtmarker än de som omfattas av myrskyddsplanen, Natura 2000 eller riksintresse kan vara att anse som värdefulla och bör därmed skyddas mot exploatering och att förslaget inte får uppfattas så att det är ”fritt fram” för exploatering av våtmarker som inte omfattas av myrskyddsplanen, Natura 2000 eller riksintresse. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har framfört att det bör belysas tydligare hur bedömningen av nya tillstånd till torvtäkter påverkas av det generella markavvattningsförbudet. Länsstyrelsen i Jönköpings län har anfört att bestämmelsen bör kompletteras med ”eller hyser hotade eller sällsynta djur- och växtarter”. Flera länsstyrelser har påpekat att hänvisningen i 7 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter till 9 kap. 6 a § miljöbalken bör ändras till den föreslagna nya bestämmelsen i 9 kap 6 c §.

Naturvårdsverket har avstyrkt förslaget och anfört i huvudsak följande. Värdefulla våtmarker och sumpskogar omfattar våtmarker med höga naturvärden som kan bestå i orördhet eller sällsynt flora och fauna, hydrologiskt intakta våtmarker som inte påverkats av dikning samt våtmarker med höga kulturvärden genom kontinuitet i hävd eller kulturlämningar. Inventeringar och bedömningar av våtmarkers kulturvärden saknas. Mindre våtmarker har inte alls inventerats. Tidigare påverkade våtmarker kan utveckla höga naturvärden. *Miljööverdomstolen* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har avstyrkt förslaget och anfört att en särskild bestämmelse för torvtäkter inte behövs eftersom samma skydd kan åstadkommas med 3 kap. 1 och 4 §§ samt 2 kap. 5 § miljöbalken. Även *Svenska Torvproducentföreningen* har avstyrkt förslaget och anfört i huvudsak följande. Det finns inte behov av en särskild behovsprövning för torv. Begreppet värdefull är oprecist och kan öppna för vida tolkningar. Alla våtmarker är i någon mening värdefulla och skulle därmed göra en torvtäkt otillåtlig. Om en stoppregel för torv ska införas bör den formuleras ”tillstånd får inte lämnas till en täkt som kan befaras påverka värden i det aktuella området som kan äventyra livsbetingelserna för olika arter”.

Skälen för regeringens förslag: En stor del av de kvarvarande våtmarkerna i Sverige är i varierande grad påverkade av mänskliga ingrepp såsom torvbrytning och omfattande dikningar och sjösänkningar och andra verksamheter som har påverkat de biologiska värdena negativt. Det kan vara fråga om verksamheter som kraftigt försämrat landskapets förmåga att rena vatten från övergödande ämnen, att buffra vattenflöden och att fungera som kollager. Det är därför viktigt att värna om de våtmarker som i huvudsak är orörda och att restaurera skadade våtmarker där det är möjligt. Miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker innebär att torvbrytning ska ske med stor hänsyn till hydrologiska konsekvenser och på så sätt att påverkan på den biologiska mångfalden och kulturhistoriska värden undviks. För att nå målet bör torvtäkt endast i ske myrmar som redan

är kraftigt påverkade av dikning eller i ofullständigt utvunna täkter som inte bedöms vara lämpliga restaureringsobjekt. Torvbranschen har i olika sammanhang uttalat sig för att följa miljökvalitetsmålet.

I likhet med det som gäller för naturgrus blir betydelsen av lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken begränsad vid en prövning av uttag av torv eftersom det även då är fråga om en lägesbunden naturresurs där tillgången är begränsad. Därför bör det införas en särskild bestämmelse som skyddar de våtmarker som utgör värdefulla natur- och kulturmiljöer. En sådan bestämmelse överensstämmer också med miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker.

Flera remissinstanser har påpekat att begreppet värdefullt är oprecist och att alla våtmarker i någon mening kan anses värdefulla. Det finns därför anledning att precisera begreppet. Värdefulla våtmarker och sumpskogar omfattar våtmarker med höga naturvärden samt våtmarker med höga kulturvärden genom kontinuitet i hävden eller kulturlämningar såsom ängslador, hässjor och bevattningssystem. Höga naturvärden kan bestå i sällsynt eller hotad flora eller fauna och hydrologiskt intakta våtmarker. När det gäller bedömningen av naturvärden kan objekt som har klass 1 eller 2 enligt den nationella våtmarksinventeringen (VMI) utgöra riktlinjer för vad som avses med höga naturvärden. Dessa riktlinjer kan även användas som vägledning för bedömning av sådana våtmarker som inte omfattats av VMI. Som Naturvårdsverket har påpekat kan även tidigare påverkade våtmarker utveckla höga naturvärden och till värdeulla våtmarker bör därför även räknas sådana våtmarker som bedöms vara viktiga för ekosystemtjänster avseende vattenkvalitet, vattenflöden och kollagring samt sådana som bedöms lämpliga för restaurering för att återfå naturvärden och möjligheter att producera värdefulla ekosystemtjänster. De våtmarker som omfattas av den Myrskyddsplan över skyddsvärda myrar som tagits fram av Naturvårdsverket och länsstyrelserna, som är Natura 2000-områden eller av riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken kan regelmässigt antas ha höga naturvärden. Som Naturvårdsverket har påpekat kan även tidigare påverkade våtmarker utveckla höga naturvärden. Det är inte möjligt att uttömmande ange när en våtmark är att anse som värdefull natur- eller kulturmiljö, utan den bedömningen måste ske i varje enskilt fall. Den föreslagna bestämmelsen är inte avsedd att påverka eventuella generella bevattningsförbud som kan finnas i delar av landet.

I dag finns det en hänvisning i 7 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter till 9 kap. 6 a § första stycket miljöbalken. Eftersom behovsprövningsregeln och stoppregeln nu föreslås ersättas med en särskild bestämmelse för torvtäkter, bör hänvisningen i stället vara till den nya bestämmelsen.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2009. Om en täkt den 1 augusti 2009 har ett tidsbegränsat tillstånd, får tillståndets till fortsatt täkt ges enligt äldre bestämmelser längst till utgången av 2011.

Promemorians förslag var att ikraftträdandet skulle vara den 1 juli 2009. Regeringens förslag innebär att ikraftträdandet flyttas fram en månad och att en övergångsbestämmelse införs.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på tidpunkten för ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna bör träda i kraft den 1 augusti 2009 och tillämpas även om en ansökan om täktverksamhet redan har anhängiggjorts. I dessa fall kan det således bli aktuellt att komplettera ansökan. Tillstånd till täktverksamhet är ofta tidsbegränsade. I det fall en täkt har ett tidsbegränsat tillstånd som gäller längst till och med den 31 december 2011 bör täkten kunna få ett kort tidsbegränsat tillstånd längst till utgången av 2011 för att det ska vara möjligt att avsluta verksamheten. Den föreslagna övergångsbestämmelsen motiveras främst av den föreslagna 9 kap. 6 b § 1. En täkt för utvinning av naturgrus kan under flera år ha bedrivits i syfte att använda naturgruset för ett ändamål där det finns ett ersättningsmaterial. Det är skäligt att en sådan täkt ges en viss tid för att avvecklas. Om täkten avses att bedrivas vidare efter 2011 måste naturgruset i stället användas för ett ändamål där det inte finns ersättningsmaterial.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser i allmänhet

Konsekvenser för miljömålen

Förslaget innebär att två nya stoppregler införs som stärker och tydliggör skyddet för naturgrusförekomster och särskilt skyddsvärda våtmarker. De föreslagna bestämmelserna för täkt av naturgrus bidrar till möjligheterna att nå naturgrusmålet inom miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö och Grundvatten av god kvalitet. Den föreslagna bestämmelsen för täkt av torv bidrar till möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker. Upphävandet av nuvarande 9 kap. 6 a § första stycket miljöbalansen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för miljön eller möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen, eftersom det även utan de bestämmelserna är möjligt att åstadkomma en tillräckligt djupgående och allsidig prövning av täkter.

Konsekvenser för de areella näringarna

Förslagen bedöms inte inverka på jordbrukets, skogsbrukets, fiskets eller rennäringens intressen.

Konsekvenser för det allmänna

Eftersom förslaget bedöms underlätta möjligheterna att nå några av miljökvalitetsmålen, kan förslaget antas ha positiva effekter för det allmänna. Förslaget innebär inga statsfinansiella konsekvenser.

Konsekvenser för prövningsmyndigheterna

För att åstadkomma ett bra miljöskydd är det viktigt att bestämmelser som reglerar tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter är tydliga och ändamålsenliga. Tydliga bestämmelser ger förutsättningar för en enhetlig tillämpning och underlättar tillsynen. För täkter av berg innebär förslagen att prövningen i huvudsak ska ske mot bestämmelserna i 2 och 3 kap. miljöbalken. För täkter av naturgrus och torv föreslås nya stoppbestämmelser. Några prövningsmyndigheter har påpekat att de föreslagna bestämmelserna kan innebära att handläggningstiderna i ärenden om tillstånd för en naturgrus- eller torvtäkt inledningsvis kan ta längre tid. Det är regeringens uppfattning att med de exempel som anges i anslutning till bestämmelserna tillsammans med det underlag som bl.a. SGU kan tillhandahålla, kan det antas att det många gånger står klart för verksamhetsutövaren i vilka områden och för vilket syfte en täktverksamhet enligt de föreslagna bestämmelserna inte får bedrivas. I dessa fall kommer någon prövning överhuvudtaget inte att initieras. Det finns naturligtvis situationer då det inte är lika tydligt om bestämmelserna är tillämpliga eller inte och då verksamhetsutövaren och remissmyndigheterna har olika uppfattning i denna fråga. Det kan dock antas att prövningen av dessa ärenden skulle ha tagit en längre tid än genomsnittsårendet även om prövningen endast skett enligt 2 och 3 kap. miljöbalken.

Konsekvenser för allmänheten

Enskilda och organisationers möjlighet att delta i prövningen av täktärenden påverkas inte. De föreslagna bestämmelserna tillsammans med bestämmelserna i 2 och 3 kap. miljöbalken innebär att ett starkt skydd för enskilda och allmänna intressen upprätthålls.

Alternativa lösningar

Den nuvarande 9 kap. 6 a § miljöbalken är otydlig och svårtillämpad. Det finns därför anledning att upphäva bestämmelsen i syfte att åstadkomma ett enklare och tydligare regelverk. Samtidigt får ett upphävande av bestämmelsen inte leda till ett sämre miljöskydd. De föreslagna bestämmelserna behövs för att upprätthålla motsvarande miljöskydd som i dag vid prövning av täktärenden som avser uttag av en lägesbunden resurs där tillgången är begränsad. Alternativet att behålla den nuvarande bestämmelsen innebär att någon regelförenkling inte görs. Alternativet att ta bort den nuvarande bestämmelsen utan att införa de föreslagna nya bestämmelserna skulle innebära ett sämre miljöskydd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2009. Om en täkt den 1 augusti 2009 har ett tidsbegränsat tillstånd, får tillstånd till fortsatt täkt ges enligt äldre bestämmelser längst till utgången av 2011. För t.ex. befintliga naturgrustäkter där den föreslagna stoppregeln i 9 kap. 6 b § 1 blir tillämplig är det rimligt att täkten ges en viss tid för att avvecklas. Några särskild informationsinsatser bedöms inte vara nödvändiga.

7.2 Konsekvenser för företag

För företag som driver täktverksamhet medför förslagen en tydligare och mer förutsebar lagstiftning. De föreslagna bestämmelserna bör innebära att verksamhetsutövare inte initierar ett täktprojekt för ett syfte eller i ett område där det är osannolikt att ansökan kan medges. Det är både tids- och kostnadsbesparande för verksamhetsutövaren att redan på förhand kunna bilda sig en uppfattning om förutsättningarna att få ett tillstånd. Det är dock inte möjligt att på förhand exakt ange de områden där en täkt av naturgrus och torv inte bör ske, eller för vilka ändamål det finns ersättningsmaterial för naturgrus. Även med de föreslagna bestämmelserna kommer det därför att finnas ärenden där verksamhetsutövaren, remissinstanserna och prövningsmyndigheten har olika uppfattning i frågan om ett tillstånd kan ges. Sådana ärenden kan dock antas ha tagit en längre tid att pröva även om prövningen enbart hade gjorts enligt de mer generella allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Berörda företag

Enligt uppgift från Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning, SGU, finns det närmare 3 000 täkter av berg, naturgrus och andra jordarter som bedrivs med tillstånd i Sverige. Drygt hälften av täkterna är grus-, sand- eller moräntäkter varav majoriteten är naturgrustäkter. En fjärdedel utgörs av bergtäkter och resten är torv- eller matjordstäkter.

Tidsåtgången och administrativa kostnader för företagen

Branschorganisationerna Sveriges Bergmaterialindustri och Svenska Torvproducentföreningen har uppskattat att varje täktansökan kostar cirka en miljon kronor och har gjort bedömningen att ungefär 400 ansökningar om nya och förnyade täkttillstånd kommer till länsstyrelserna varje år. Den utredning som krävs enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken uppgår enligt Sveriges Bergmaterialindustri kostnadsmässigt till cirka fem till tio procent av hela täktansökningsprocessen, dvs. mellan 50 000–100 000 kronor per ansökan. Det innebär att den totala kostnadsminskningen för företagen av att enbart ta bort kraven i 9 kap. 6 a § miljöbalken kan beräknas till cirka 20–40 miljoner kronor per år. Länsstyrelsen har för närvarande möjlighet att behandla cirka fem till tio täktärenden per år. Genom att ta bort kraven i 9 kap. 6 a § miljöbalken borde processen gå snabbare, vilket minskar kostnaden för täktansökan ytterligare. Införandet av nya stoppregler för täkter av naturgrus och torv kan komma att medföra vissa administrativa kostnader för företagen. Dessa kostnader bedöms dock upp-

vägas av de kostnadsminskningar som upphävandet av kraven i 9 kap. 6 a § miljöbalken medför, varför nettoeffekten ändå bör bli en väsentlig minskning av företagens administrativa kostnader.

De föreslagna nya stoppbestämmelserna för täkter av naturgrus och torv bör också innebära att en verksamhetsutövare inte initierar en ansökan om att få bedriva täkt i de angivna områdena. Inte heller bör verksamhetsutövaren ansöka om att ta ut naturgrus om naturgruset avses att användas för ett användningsområde där det finns ett väl känt ersättningsmaterial. Med tydliga stoppregler ökar förutsebarheten och verksamhetsutövaren kan undvika att ge in ansökningar i onödan, vilket minskar företagets kostnader. Eftersom det inte är möjligt att uttömmande ange när de föreslagna stoppreglerna ska tillämpas, kommer det att finnas ärenden där verksamhetsutövaren, remissmyndigheterna och prövningsmyndigheterna har olika uppfattning i frågan om bestämmelsernas tillämplighet. Dessa ärenden kan dock inte antas ta längre tid att handlägga och pröva än om prövningen enbart hade skett enligt 2 och 3 kap. miljöbalken. Även utan de föreslagna bestämmelserna hade frågan om ett områdes betydelse med hänsyn till natur- och kulturvärden kunnat komma upp i prövningen, liksom vilken betydelse en naturgrusförekomst har för dricksvattenförsörjningen. Eftersom lokaliseringsregelns betydelse minskar vid en prövning av uttag av en lägesbunden resurs är det däremot inte självklart att en olämplig lokalisering hade gått att avstyra utan de föreslagna bestämmelserna.

Förändringar i företagets verksamhet

Förslagen bedöms inte medföra några förändringar i företagets verksamhet utöver det som nu har redovisats.

Konkurrensförhållanden

Förslagen bedöms gynna konkurrensen då branschen i olika sammanhang har framfört att den nuvarande behovsprövningsregeln i 9 kap. 6 a § miljöbalken riskerat att hämma konkurrensen.

Särskild hänsyn till små företag

I täktbranschen är både små och stora företag verksamma. Eftersom små företag kan antas ha svårare att bära kostnader om ett projekt initieras i onödan kan föreslagna stoppbestämmelser, som i förhand anger när en täkt inte får komma till stånd, underlätta speciellt för små företag att undvika att initiera projekt i onödan. Vidare innebär förslagen att kostnaderna för företagen minskar vilket bör vara särskilt viktigt för små företag. Det bedöms inte behövas någon särskild anpassning av reglerna till små företag.

7.3 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottsligheten, sysselsättningen eller den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.

8 Författningskommentar

8.1 Ändringarna i miljöbalken

9 kap. 6 a §

Bestämmelserna i 9 kap. 6 a § första stycket miljöbalken upphävs. Andra stycket flyttas till en ny 6 d §. Förslaget innebär att paragrafen endast kommer reglera ställandet av säkerhet, dvs. det som i dag anges i tredje stycket.

9 kap. 6 b §

Paragrafen är ny. Den anger i tre punkter olika förutsättningar för när en täkt av naturgrus inte får komma till stånd. Paragrafen innebär att en täkt av naturgrus inte får tillåtas eller påbörjas om det med hänsyn till det avsedda användningsområdet är ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt att använda ett annat material eller om naturgrusförekomsten är betydelsefull för nuvarande eller framtida dricksvattenförsörjning och täkten inte innebär att vattenförsörjningen försämras eller om den är en värdefull natur- eller kulturmiljö. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om täkten kräver tillstånd eller är anmälningsskyldig.

Första punkten innebär att prövningsmyndigheten i ett täktärende som avser uttag av naturgrus ska överväga om ett annat material kan användas med hänsyn till det avsedda användningsområdet. Det är sökanden som måste visa att det finns ett objektivet behov av att använda naturgruset. Om det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt att använda ett annat material så ska en täkt av naturgrus inte få komma till stånd. Vid den prövningen bör man beakta dels om det är möjligt att använda ett annat material, t.ex. bär krossat berg i ökad utsträckning kunna ersätta naturgrus som ballast i betong, dels om tillgången på naturgrus från redan öppnade naturgrustäkter i närheten kan tillgodose behovet. Bestämmelsen innebär en typ av behovsprövning där det är det objektiva behovet av naturgruset som ska prövas. Det är svårt att i ett tillstånd till täkt villkora användningsområdet för det naturgrus som tas ur täkten eftersom verksamhetsutövaren i många fall inte styr över slutanvändningen. Om verksamhetsutövaren däremot känt till vad naturgruset ska användas till men uppgett ett annat ändamål för prövningsmyndigheten, kan det vara ett skäl för att återkalla tillståndet enligt 24 kap. 3 § miljöbalken.

Bestämmelsens andra punkt innebär att tillstånd till täkt inte ska ges om naturgrusförekomsten är betydelsefull för nuvarande eller framtida

dricksvattenförsörjning. De områden som är betydelsefulla för dricksvattenförsörjningen kan, till den del de utgörs av naturgrusavlagringar, antas vara samma områden som avses i delmål 1 inom miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet. Hos SGU pågår ett arbete med kartläggning av grundvatten och myndigheten har också en viktig roll i arbetet med förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. SGU är därför en viktig remissinstans vid prövning av om en naturgrusförekomst är betydelsefull för dricksvattenförsörjning. Om det är möjligt att bedriva en viss täktverksamhet utan att områdets betydelse för dricksvattenförsörjning påverkas, bör en sådan täkt kunna få tillstånd.

Tredje punkten innebär att tillstånd till täkt av naturgrus inte ska ges i områden som utgör värdefulla natur- och kulturmiljöer. Med miljöer avses även marina miljöer. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.

9 kap. 6 c §

Paragrafen är ny. Den är en stoppregel som innebär att en torvtäkt inte får komma tillstånd i våtmarker som utgör värdefulla natur- eller kulturmiljöer. Vid den bedömningen bör man särskilt beakta skyddsvärdet av de orörda våtmarker som fortfarande finns kvar. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om takten är tillstånds- eller anmälningspliktig. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.

9 kap. 6 d §

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 kap. 6 a § andra stycket.

8.2 Ändringarna i lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter

7 §

Ändringen innebär att den nuvarande hänvisningen i fjärde stycket till 9 kap. 6 § första och andra styckena ändras till 9 kap. 6 c och 6 d §§. Det innebär att den nya bestämmelsen om torvtäkt ska tillämpas vid en prövning av bearbetningskoncession.

Promemorians lagförslag

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 9 kap. 6 a § ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 6 b–6 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt skall behovet av det material som kan utvinnas vägas mot de skador på djur- och växtliv 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 brukningsbar jordbruksmark beaktas.

Tillstånd till täkt får lämnas endast om det för uppfyllandet av de villkor som skall gälla för tillståndet ställs säkerhet enligt 16 kap. 3 §. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

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.

6 b §

En täkt av naturgrus får inte komma till stånd om

1. det med hänsyn till det avsedda användningsområdet är ekonomiskt och tekniskt rimligt att använda ett annat material,

2. naturgrusförekomen är betydelsefull för nuvarande och framtida dricksvattenförsörjning, eller

3. naturgrusförekomsten utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

6 c §

En täkt av torv får inte komma till stånd i en våtmark som utgör en värdefull natur- eller kulturmiljö.

6 d §

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

Remissinstanserna

Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Sveriges geologiska undersökning, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Vägverket, länsstyrelserna i Gotlands, Jönköpings, Jämtlands, Kronobergs, Norrbottens, Skåne, Stockholm, Södermanlands, Västerbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Västra Götalands och Östergötlands län, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet, Kungliga Skogs- och lantbruksakademien, Arjeplogs, Avesta, Burlövs, Gislaveds, Gotlands, Göteborgs, Hallsbergs, Haparanda, Håbo, Kalmar, Kiruna, Kristianstads, Lindesbergs, Malmö, Orusts, Storfors, Tierps, Trelleborgs, Töreboda, Umeå, Upplands-Bro, Uppsala, Älmhults och Östersunds kommuner, Advokatfirman Åberg & Co AB, Alrutz' Advokatbyrå AB, Föreningen för Gruvor, Mineral- och Metallproducenter i Sverige, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Miljöförbundet Jordens vänner, Näringslivets regelnämnd, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Fabriksbetongföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Ornitologiska föreningen, Svenskt Näringsliv, Svenska Torvproducentföreningen, Sveriges Bergmaterialindustri, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges stenindustriförbund, Världsnaturfonden i Sverige.