



### *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 bergsskäringar, små sjöar eller öppna sand- och gruslänter 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 avfallslagring 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 provningar. 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 provningen tar. När osäkerhet råder vill företag generellt ha större vinstmarginal.

Det är också viktigt att kunna bedöma omfattning på provningar 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 tåkten eller i direkt anslutning till tåkten 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 täkttillstånd*

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 täkttillståndet 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 täkttillstånd 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.