

DELRAPPORTERING AV REGERINGSUPPDRAG:

Slutföring av påbörjad metodutveckling för regional materialförsörjningsplanering samt plan för stöd till länsstyrelserna

SAMMANFATTNING

Denna promemoria tillsammans med bifogad rapport om metodbeskrivning för materialförsörjning utgör en delrapportering av regeringsuppdraget om metodutveckling för materialförsörjning och hur SGU skall stödja länsstyrelserna i användandet av metodiken (N2013/4066/FIN).

I rapporten beskrivs arbetsgången och hur de olika momenten utförs samt vilka strategiska överväganden som bör göras. En materialförsörjningsplan skall vara till stöd i tillståndsprocessen för täkter, utgöra underlag för kommunernas översiktsplaner och tydligt beskriva myndighetens uppfattning i materialförsörjningsfrågor.

SGU kommer att som stöd till länsstyrelserna bidra med riktade kurser och workshops, bergkvalitetsinformation med avseende på betong inom prioriterade områden och tillhandahålla aktuella data i kartvisaren Ballast.

BESKRIVNING AV UPPDRAGET

Regeringen gav i september 2013 SGU i uppdrag att vidareutveckla och slutföra den metodikutveckling som myndigheten har påbörjat avseende regional materialförsörjningsplanering.

SGU fick också i uppdrag att ta fram en plan för hur myndigheten skall stödja länsstyrelserna i användandet av metodiken samt tillhandahålla en aktuell karttjänst med relevant information.

SYFTE

Regeringens mineralstrategi är att Sveriges mineraltillgångar ska nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt, med beaktande av ekologiska, sociala och kulturella värden.

En målbild för mineralstrategin är att resurseffektivitet vid utvinning, bearbetning och återvinning av bergmaterial ska öka. En god planering för materialförsörjning bör även beakta aspekter som bidrar till en minskning av transporter av tunga energikrävande massor och underlätta för återvinning av bergmaterial.

För att välgrundade beslut ska kunna fattas om var berg- och grustäkter kan lokaliseras behövs ett bra beslutsunderlag och beslutsstödsystem. En regional materialförsörjningsplanering ska utgöra ett stöd för länsstyrelserna i deras tillståndsprocess och i kommunernas översikts- och detaljplanarbete.

BAKGRUND

Tidigare var naturgrus (grus från isälvsavlagringar, t.ex. grusåsar) det vanligaste ballastmaterialet. Isälvsavlagringarna, som i högsta grad är en ändlig resurs, har kraftigt minskat genom denna långvariga exploatering. Detta är speciellt tydligt i befolkningstäta regioner där behov och uttag varit som störst.

Utvecklingen har gått mot minskad användning av naturgrus och ökad användning av krossat berg. För att denna omställning skall ske fullt ut behövs tillgång till områden som kan användas för brytning och produktion av krossat berg. Då processen att krossa berg är mer kostsam än naturgrusbrytning är krossat berg mer transportkänsligt och bergtäkternas lokalisering är mer kritisk. Det blir allt svårare att hitta lämpliga områden där täktverksamhet kan bedrivas utan alltför långa transporter. Även återvinning av material och användning av entreprenadberg är viktiga bidrag till materialförsörjningen.

GENOMFÖRANDE AV UPPDRAGET**Samråd om projekt*****Informationsspridning***

SGU har samrått och presenterat uppdraget vid länsstyrelsernas täkthandläggartäff, för Uppsala läns kommunala miljöchefer, på miljöprövningsdelegationens nätverksträff, SGUs Bergmaterialråd och i möten med Sveriges Bergmaterialindustri. I maj presenterades uppdraget på konferensen Berg och grus i Oskarshamn samt i oktober på GeoArena i Uppsala.

Styrgrupp

I projektet finns en intern styrgrupp bestående av avdelningschef Anna Åberg, enhetschef Anna Hedenström och hydrogeolog Lena Maxe. Styrgruppen har haft fyra möten där upplägg, genomförande och redovisning har diskuterats.

Referensgrupp

Till projektet hör även en referensgrupp som har haft möjlighet att synpunkter på upplägg och delmoment.

I referensgruppen ingår Ingrid Johanson Horner (Naturvårdsverket), Bengt Larsén (Boverket), Urban Åkesson (Trafikverket), Lars Åkerblad (Länsstyrelsen Stockholm), Camilla Jonsson (Länsstyrelsen Västerbotten), Teresia Skönström (Stockholms stads exploateringskontor), Björn Strokirk (SBMI), Kristina Lundberg (LTU&OPTIMASS) och Anders Lundin (Miljöförvaltningen Stockholms stad).

Tidigare utredningar

Inom ramen för SGUs miljömålsarbete har SGU tidigare tagit fram en rapport, *Modell för att ta fram länsstyrelsens underlag för materialförsörjning* (Arell 2005), som beskriver gången i att ta fram underlagsmaterial till en materialförsörjningsplan. I samarbete med länsstyrelsen i Uppsala län har SGU genomfört ett pilotprojekt där geologiska underlag och produktionsmönster för ballast i Uppsala län har tagits fram (Grånäs m.fl. 2013).

Metodbeskrivning för materialförsörjning

Den nu framtagna rapporten bygger på en sammanställning och utveckling av de rapporter som nämns ovan.

Rapporten består av en bakgrundsdel där bl.a. ansvarsområden och roller beskrivs. Själva metodbeskrivningen består av en genomgång av de olika momenten för framtagande av en materialförsörjningsplan. De inledande momenten består i att ta fram aktuella planeringsunderlag och beskriva nuläget av materialförsörjningen i länet. Den senare delen består av ett antal strategiska frågor som bör besvaras och ge en tydlig inriktning på materialförsörjningsfrågan i regionen. SGU gör här ett tydligt ställningstagande i de olika frågorna baserade på miljöbalken och miljömålen.

Resultatet av de olika ställningstagandena bör förankras genom att redovisa ett antal (minst två) scenarier och vilka konsekvenser de ger och sända ut det på remiss till berörda kommuner, producenter och större konsumenter.

Det färdiga underlaget från länsstyrelsen ska

- vara ett stöd i tillståndsprocessen
- utgöra underlag för kommunernas översiktsplaner
- tydligt beskriva statens samlade uppfattning i materialförsörjningsfrågor.

Med syfte att ta fram användbara verktyg i planeringsarbetet har två underlagsrapporter tagits fram inom ramen för detta regeringsuppdrag; *Identifiera potentiellt tillgängliga områden för bergtäkter* av Kristian Schoning och *Värderingsmodell* av Karin Grånäs. Den första rapporten behandlar ett standardiserat sätt att utesluta icke tillgängliga områden och därmed få fram potentiellt tillgängliga områden för bergtäkter. Den senare rapporten beskriver en värderingsmodell som benämns "Värderos". Den kan vara ett hjälpmedel att använda för att illustrera och jämföra olika egenskaper och förutsättningar för olika planeringsalternativ.

Regionala skillnader

Förutsättningar för materialförsörjning och behovet av ett underlag för planering skiljer sig åt mellan länen eller delar av länen. Det är i expansiva regioner där inflyttningen är stor och där det ställs krav på bostadsbyggande och infrastruktur som konkurrensen om marken blir som mest tydlig och behovet av planering därmed är störst. I regioner där befolkningen är lägre är de motstående intressena inte lika stora och materialförsörjningsfrågorna därför inte lika prioriterade. Där kan en översiktlig modell av materialförsörjningsplanen användas.

Bifogad rapport om metod för materialförsörjning riktar sig främst till storstadsregionerna. Hur en översiktlig modell kan se ut kan variera beroende på vilka specifika frågor som är aktuella i regionen. En sådan modell kan behöva utvecklas men har inte utförts inom detta uppdrag.

IMPLEMENTERING OCH STÖD TILL LÄNSSTYRELSENA

Kommunikation

SGU medverkar ofta med presentationer på seminarier där planeringsfrågor och särskilt materialförsörjningsfrågor avhandlas. För att mer aktivt sprida kunskapen om metodik för materialförsörjning planeras besök successivt i de regioner där nya data blir tillgängliga. Vid dessa tillfällen skall metodiken förklaras och tillgänglig data visas och beskrivas.

På SGUs webbplats kommer, förutom kartvisaren Ballast, det att finnas aktuella rapporter, checklistor och vägledningar som berör täktansökningar i så väl berg som naturgrus.

Nya geologiska underlag

Enligt SGUs instruktion ska SGU tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Myndigheten ska i detta syfte bedriva behovsstyrd insamling av grundläggande geologisk information. Geologisk information som tas fram genom kartering, provtagning m.m. levereras löpande in till SGUs centrala databaser och görs därmed tillgängliga för kartvisare och externa användare.

Prioriterade områden

Det är framförallt i storstadsområdena som konkurrensen om marken är stor och behovet av materialförsörjning är som störst. SGU avser därför att under 2015 ta fram underlag för bedömning av bergkvaliteten med avseende på användning till betong i Stockholms- och Göteborgsregionen samt i delar av Skåne. Bergkvaliteten med avseende på väg finns redan för dessa områden.

Befintliga databaser och kartvisare

Vid SGU finns omfattande geologiska underlag som är relevanta i arbetet med materialförsörjning och täktansökningar.

Aktuella data är:

- Grusdatabasen
- Bergkvalitetsinformation (väg, betong och järnväg)
- Grundvattenmagasin
- Tekniska analyser
- Strålning

- Aktuella täkter (från Miljöreda och SMP)

För att underlätta för användarna har denna information samlats tillsammans i en kartvisare som benämns Ballast. I början av 2015 kommer kartvisaren att uppdateras med några nya skikt och aktuella data.

Informationen från de prioriterade bergkvalitetsprojekt som genomförs i storstadsregionerna kommer successivt att läggas in i kartvisaren. Andra regioner som är aktuella att undersöka med avseende på bergkvalitet är t.ex. Mälardalen. Även mer specifika projekt, t.ex. i samarbete med Trafikverket kan bli aktuella.

Kartvisaren kommer att uppdateras med en flygstrålningskarta som visar den naturliga strålningen (aktivitetsindex) mätt från luften utan hänsyn tagen till jordarternas utsläckande förmåga. Punktanalyser av aktivitetesindex från markmätningar finns redan i kartvisaren och kommer även fortsättningsvis att finnas kvar. Denna information är viktig för att bedöma radonhalten i berg.

Uppgifter om aktuella täkter hämtas idag från Naturvårdsverkets miljörapporteringsportal (SMP). Tidigare har SGU datalagrat informationen som då samlades in analogt av länsstyrelserna. Denna databas går tillbaka till 1984 och har data årsvis med ett glapp år 2010. SGU behöver nu utveckla rutiner för att presentera täktdata i kartvisaren. På sikt hoppas vi att aktuell information kan hämtas från ett dataflöde som länsstyrelsen tar fram och som är en kombination av länsstyrelsens täktdatasystem Miljöreda och SMP.

SGU har modellerat fram en översiktlig jorddjupskarta med hjälp av brunns- och lagerföljdsdata och jordartskartor. Modellen kommer att användas för att maska bort områden med större jorddjup än 5 m i de bergkvalitetskartor som visas i kartvisaren. Jorddjupsmodellen används också i det standardiserade planeringsunderlag som föreslås i metodikbeskrivningen.

Kurser och workshops

SGU planerar ett antal kurser på olika nivåer för att föra ut kunskap om materialförsörjningsplanering och vilka geologiska förutsättningar som finns och hur man får tillgång till data samt att stimulera arbetet och intresset på länsstyrelserna.

Utbildningsdag: I början av februari planeras en utbildningsdag för nya täkthandläggare och tillsynspersonal. Om det finns behov kommer detta att bli en återkommande kurs.

Planeringsverkstad: För att hjälpa länsstyrelserna att komma igång med materialförsörjningsarbetet planerar SGU en så kallad planeringsverkstad där deltagarna får instruktion och praktisk handledning med egna data. Kursen kommer att vara uppdelad på cirka tre tillfällen där deltagarna får ta med sig egna data som sen analyseras under ledning av en kursledare. Mellan kurstillfällena har deltagarna möjlighet att förankra resultatet på hemmaplan. Kursen planeras att genomföras under 2016.

Remisser

SGU besvarar de flesta remisser om täktärenden som kommer in till myndigheten. Ansökningarna bedöms så långt det är möjligt utifrån ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser med miljömålen och miljöbalkens bestämmelser som bedömningsgrund. SGU jobbar med att ta fram vägledningar och checklistor som stöd i framförallt samrådsfasen.

Svårigheter

Erfarenheten från tidigare framtagna anvisningar visar på att det är trögt att få genomslag för materialförsörjningsplanering på länsstyrelserna. Vid en enkät till länsstyrelserna 2012 framkom att det främsta skälet till att inte materialförsörjningsplaner gjordes var tids- och kompetensbrist. Detta är sannolikt fortfarande en allmän synpunkt. Omorganisationen till 12 miljöprövningsdelegationer har ändrat arbetsfördelningen mellan de olika länsstyrelserna men arbetsbelastningen på handläggarna förefaller vara fortsatt hög. Det saknas i dag styrmedel för att få länsstyrelsen att prioritera detta arbete.

Materialförsörjning är en komplex fråga med många intressenter. I kommunerna får materialförsörjningsfrågor ofta stå tillbaks för mera publika frågor i planeringsarbetet. Täktverksamhet väcker ofta upprörda känslor (s.k. nimby = not in my backyard) bland lokalbefolkningen.

Möjligheter

SGU kan bidra med relevanta och tillgängliga geologiska underlag. Likaså med information om samt stöd vid planering och igångsättning av arbetet med en materialförsörjningsplan. Arbetet med att ta fram en försörjningsplan kan dock inte helt överlåtas på SGU eller en konsult, utan det krävs ett engagemang från länsstyrelsen för att få genomslag och bli det stöd som det är tänkt.

Genom att göra en nyttoanalys av vad arbetet med en materialförsörjningsplanering kan ge får man en uppfattning av vilka nyttor som kan skapas, såväl de direkta som indirekta och svårvärderade. Resultaten från en sådan analys kan vara användbara argument för att motivera genomförandet av en materialförsörjningsplan.

SGU anser att materialförsörjningsplanering ska skrivas in i länsstyrelsens regleringsbrev för att säkerställa att materialförsörjning beaktas i planerings- och beslutsprocesser.