



Sveriges geologiska undersökning

Fördjupad utvärdering av naturgrusdelmålet inom God bebyggd miljö



Lars Arell

Fördjupad utvärdering av naturgrusdelmålet inom God bebyggd miljö

SGU-rapport
2007:21

SGU-rapport
2007:21

Fördjupad utvärdering av naturgrusdelmålet inom God bebyggd miljö

Lars Arell

Omslagsbild: Rullstensåsen nordväst om Boxnäs.
Foto: Sven-Ingemund Svantesson

Förord

Det här är andra gången som Sveriges geologiska undersökning (SGU) på uppdrag av Boverket presenterar ett underlag till den fördjupade utvärderingen av delmålet om naturgrus inom God bebyggd miljö. Det är fyra år sedan den första utvärderingen och under mellantiden har SGU årligen redovisat vår uppfattning om utvecklingen i underlag till Miljömålsrådets rapport de Facto.

Riksdagen har beslutat (prop. 2004/05:150, bet 2005/06:MJU3, rskr.2005/06:48) om delmål inom miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö, bland annat målet att naturgrusuttagen år 2010 ska vara högst 12 miljoner ton. SGU har som en följd av detta av regeringen fått i uppdrag att arbeta för en långsiktigt hållbar hushållning med naturgrus. En väsentlig del av detta arbete är att lämna detta underlag som är utformat för att tillsammans med andra myndigheters underlag kunna ligga till grund för Miljömålsrådets samlade bedömning som överlämnas till regeringen i början av år 2008.

Rapporten har utarbetats inom Miljömålsprogrammet vid SGU, med Lars Arell som projektledare. Den överlämnades till Boverket den 14 juni 2007.

Johan Anderberg
Verksamhetschef Miljö

INNEHÅLL

Slutsatser och förslag (Sammanfattning)	6
Läsanvisningar	6
Inledning och bakgrund	7
Utvärderingens framväxt och förankring	7
Hur ser utvecklingen i miljön ut i förhållande till miljökvalitetsmålen – idag och vid målåren? (Uppföljning)	8
Hur har delmålet tolkats?	8
Hur ser utvecklingen ut fram till idag?	9
Vilka drivkrafter påverkar möjligheterna att nå delmålet?	10
Hur ser prognosen ut?	11
Hur fungerar indikatorn som budbärare och beslutsunderlag?	12
Hur fungerar organisation och ansvarsfördelning för uppföljning av delmålet?	12
Varför ser det ut som det gör? (Utvärderande)	12
Vilka styrmedel har varit effektiva/bidragit respektive motverkat möjligheterna att nå målet inklusive delmål?	12
Hur påverkas möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet av mål och styrmedel inom andra politikområden och sektorer?	15
Hur arbetar samhället med målet nationellt och internationellt?	15
Förslag till nya och justerade mål (Förslag)	16
Med avseende på naturgrus – hur ska miljökvalitetsmålet tolkas för att måluppfyllelse ska anses vara uppnådd år 2020? Vilka delar i miljökvalitetsmålets preciseringar kan tolkas som nya delmål?	16
Vilka nya delmål finns det behov av?	16
Behöver nuvarande delmål revideras och/eller utgå?	17
Förslag till nya delmål	17
Konsekvenser	19
Förslag till åtgärder och styrmedel för att målet ska nås (Förslag)	21
Förslag inom miljöpolitiken till regering och riksdag	21
Förslag som inte riktar sig till regering och riksdag	24
Bilaga 1	28
Bilaga 2	31

Fördjupad utvärdering av naturgrusdelmålet inom God bebyggd miljö

SLUTSATSER OCH FÖRSLAG (SAMMANFATTNING)

I detta avsnitt ges en sammanfattning av utvärderingens slutsatser och förslag.

Det gällande delmålet för naturgrus lyder: år 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år. Delmålet ska ses som ett steg på vägen mot generationsmålet, då naturgrus ska nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma ifråga med hänsyn till användningsområdet och när inga uttag av naturgrus ska ske i avlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet. Uttagen av naturgrus minskar sedan länge, framför allt som andel av de totala uttagen, men minskningen är för långsam för att delmålet ska nås.

Uppföljningen av delmålet bygger på en etablerad tidsserie, vilket ger en bra bild av läget.

Det finns en bred förståelse och uppslutning bakom att naturgrusuttagen bör minska. Däremot har insikten om hur stora förändringar generationsmålet innebär inte trängt utanför en krets av stora ballastproducenter och handläggare på vissa länsstyrelser. Förändringstakten blir därför långsam och tenderar att avstanna helt eftersom andra frågor – miljöfrågor och andra – är högre prioriterade för de allra flesta i samhället både på kort och lång sikt.

SGU föreslår att:

- Det nuvarande delmålet upphör att gälla i och med utgången av år 2010.
- Ett nytt delmål med målår 2020 baserat på preciseringarna av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö införs.

Det nya målet föreslås bli:

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. Detta innebär att:

- *naturgrus nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma ifråga med hänsyn till användningsområdet.*
- *inga uttag av naturgrus sker i avlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet.*

SGU föreslår dessutom att:

- En bestämmelse införs i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med innebör-

den att vid prövning av ansökan om täkt av naturgrus ska behovet av materialet enligt MB 9:6a bedömas utifrån om materialet är lämpligt för något användningsområde där ersättningsmaterial inte kan komma ifråga.

- SGU får regeringens uppdrag att komplettera befintliga databaser med uppgifter om skyddsvärda naturgrustillgångar och berg lämpligt för produktion av betongballast.
- Materialförsörjning integreras i kommunernas översiktsplanering. Som underlag för kommunernas planering tar länsstyrelserna fram ett regionalt planeringsunderlag för materialförsörjning som är aktuellt och bygger på regionaliserade naturgrusmål. Länsstyrelserna får uppdrag och tillförs resurser i den omfattning som Boverket bedömer lämpligt. SGU och Boverket stödjer länsstyrelserna i deras arbete.
- Naturvårdsverket kontinuerligt ger vägledning rörande tillämpningen av miljöbalken med hänsyn till de föreslagna delmålen.
- Trafikverket, i första hand Vägverket, antar en policy om att inte använda naturgrus vid byggande och underhåll.

SGU har övervägt behovet att höja skatten på naturgrus med föreslår i dagsläget ingen förändring.

Läsanvisningar

Rapporten är uppbyggd efter de anvisningar som beslutats av Miljömålsrådet¹. Kapitelrubrikerna och texterna på grön bakgrund som följer efter dessa är direkt hämtade ur anvisningarna. Eftersom dessa riktar sig till miljömålsansvariga myndigheter kan de inte fullt ut följas i en rapport som bara behandlar ett delmål.

Varje kapitel inleds med en blå text som kort sammanfattar innehållet i kapitlet.

Avsnittsrubrikerna är utformade med ledning av de frågor som finns formulerade i anvisningarna, men är inte alltid direkta citat.

¹ Miljömålsrådets beslut 2006-01-18

INLEDNING OCH BAKGRUND

I detta avsnitt redovisas rapportens bakgrund, syfte, användningsområden samt hur den har förankrats.

Delmålet: År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år.

Det här är andra gången som Sveriges geologiska undersökning (SGU) på uppdrag av Boverket presenterar ett underlag till den fördjupade utvärderingen av delmålet om naturgrus inom God bebyggd miljö. Det är fyra år sedan den första utvärderingen² och under mellantiden har SGU årligen redovisat vår uppfattning om utvecklingen i underlag till Miljömålsrådets rapport de Facto.

Den förra fördjupade utvärderingen avsåg ett delmål som beslutades av riksdagen på hösten 2001 med följande lydelse: *År 2010 skall uttaget av naturgrus i landet vara högst 12 miljoner ton per år och andelen återanvänt material utgöra minst 15 % av ballastanvändningen.* SGU argumenterade i sitt underlag för att delmålet skulle tolkas och behandlas som två separata delmål; ett naturgrusmål och ett återanvändningsmål, med olika intressenter och lämpliga styrmedel. Regeringen tog till sig detta synsätt och föreslog en förändring av delmålet så att det numera bara omfattar naturgrusdelen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag³.

SGU bedömde år 2003 att det fanns goda möjligheter att nå naturgrusmålet om uttag på högst 12 miljoner ton år 2010. Bedömningen grundade sig på en positiv historisk utveckling, i kombination med en förväntan på att vissa redan beslutade styrmedel skulle komma att få effekt. Bland dessa märktes själva miljömålet, som vid införandet bedömdes få en styrande inverkan på tillståndbeslut i täktärenden, på så sätt att naturgrustäkter skulle bedömas restriktivare och bergtäkter mindre restriktivt än tidigare. En annan förväntan var att arbetet med att införa ramdirektivet för vatten⁴ i svensk lagstiftning skulle innebära att skyddet av grundvattenförekomster stärktes. SGU förordade också att ett arbete med att ta fram regionala planeringsunderlag skulle inledas för att därigenom lägga grunden för en kommunal materialförsörjningsplanering i huvudsak inriktad på krossat berg. De reservationer som förekom i underlaget pekade på risken att en snabb ökning av efterfrågan, antingen inhemsk eller genom export, skulle påverka möjligheterna att nå målet negativt. Dessutom underströks att tillståndsgivningen till nya bergtäkter

måste snabbas på för att underlätta en omställning från naturgrus till krossat berg.

Vid framtagandet av underlaget till årsrapporten de Facto 2006 förändrade SGU sin syn på möjligheterna att nå naturgrusdelmålet i negativ riktning. En starkt ökad efterfrågan på ballast och en prognos som pekade på fortsatta ökning, i kombination med en fortsatt generös tillståndsgivning till grustäkter, låg bakom den nya bedömningen. Möjligheterna att nå någon snabb förändring via en uppdaterad materialförsörjningsplanering bedömdes också som små. Den uppfattningen stärks av svaren på en enkät till länens tákthandläggare sommaren 2006⁵. Fler än hälften svarar att de inte kommer att ta fram något uppdaterat planeringsunderlag inom den närmaste framtiden.

Underlaget från år 2003 var entydigt inriktat på delmålet år 2010. Det här underlaget har ett bredare syfte. Förutom en bedömning av möjligheterna att nå delmålet, innehåller det överväganden och förslag som avser tiden mellan 2010 och 2020 och som syftar till att nå generationsmålet God bebyggd miljö i den del som avser naturgrus.

Utvärderingens framväxt och förankring

Detta underlag har tagits fram som ett projekt inom SGUs Miljömålsprogram. Projektledare och huvudförfattare till detta underlag är Lars Arell, som hade motsvarande uppgift vid den förra fördjupade utvärderingen. Till projektet har en referensgrupp med deltagare från Sveriges Bergmaterialindustri, Boverket, Naturvårdsverket och länsstyrelsen i Skåne län knutits. Gruppen har samlats vid fyra tillfällen under projektets gång, och deltagarna har däremellan haft kontakter med projektledaren.

Som underlag för denna rapport har, förutom det material som ställts samman av andra miljömålsmyndigheter eller som i övrigt finns offentligt tillgängliga, två särskilda insatser genomförts. Under sommaren 2006 tillställdes tákthandläggare i samtliga län en enkät via e-post. Svar inkom från 18 av 21 län. Under hösten 2006 genomfördes intervjuer med 13 produktionschefer eller motsvarande på plats i grus- och bergtäkter i sex län. Efter intervjuerna kontaktades kunder till de aktuella tákterna per telefon, totalt 27 st. Syftet med in-

2 När vi naturgrusmålet? – SGUs underlag till fördjupad utvärdering av delmål 4 inom miljövalitetsmålet God bebyggd miljö, mars 2003, SGU-rapport 2003:8

3 Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MUJ3, rskr.2005/06:48

4 EG-direktiv 2000/60/EG

5 Lägesrapport – tillståndsgivning och materialförsörjning i län och kommuner, enkät med tákthandläggare på länsstyrelserna sommaren 2006, SGU dnr 52-1605/2005

tervjuerna var att få en bild av hur naturgrusmålet uppfattas bland producenter och användare på fältet, vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av miljömålet och hur man bedömde framtiden. De intervjuade personerna representerade företag av olika storlek och i olika marknadssituationer, varför en statistisk bearbetning av svaren inte är meningsfull. Tydliga trender som framkommit vid intervjuerna har inarbetats i rapporten och vägts in vid utformningen av förslagen.

Rapporten har sänts på remiss under perioden 16 april till 14 maj 2007. Ett seminarium med inslag av grupparbeten har hållits i slutet av remisstiden med ca 85 inbjudna deltagare, som samtliga haft tillgång till en remissversion av materialet. Reaktionerna vid seminariet och från remissinstanserna har inneburit mindre justeringar i konsekvensanalyser och förslag. En remissammanställning finns tillgänglig på SGU, dnr. 52-1605/2005.

HUR SER UTVECKLINGEN I MILJÖN UT I FÖRHÅLLANDE TILL MILJÖKVALITETSMÅLEN – IDAG OCH VID MÅLÅREN? (UPPFÖLJNING)

Detta avsnitt utgör underlag till kapitlet i den samlade bedömningen som ersätter Miljömålsrådets årliga rapport 2008. Avsnittet tar upp förslag till tolkning av miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv. Redovisningen ska så långt som möjligt göras med stöd av de indikatorer som har utvecklats för respektive mål och delmål. Mål och delmål ska dessutom bedömas med en "smiley" enligt Miljömålsrådets riktlinjer. Avsnittet ska svara på följande frågor:

- Hur har miljö kvalitetsmålet tolkats för måluppfyllelse?
- Hur ser utvecklingen i miljötillståndet ut i förhållande till miljö kvalitetsmålet inklusive delmål, dvs. utvecklingen fram till idag?
- Vilka drivkrafter i samhället påverkar möjligheterna att nå målet inklusive delmålen?
- Hur ser prognoserna ut för att målet och delmålen ska nås vid angivna målår?
- Hur fungerar indikatorerna som budbärare och som beslutsunderlag?
- Hur fungerar organisation och ansvarsfördelning för att genomföra uppföljningen av målet och delmålen?

Delmålet ska ses som ett steg på vägen mot generationsmålet, då naturgrus ska nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma ifråga med hänsyn till användningsområdet och inga uttag av naturgrus ska ske i avlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet. Uttagen av naturgrus minskar sedan länge, framför allt som andel av de totala uttagen, men minskningen är för långsam för att delmålet ska nås. Uppföljningen bygger på en etablerad tidserie, vilket ger en bra bild av läget.

Hur har delmålet tolkats?

Syftet med delmålet är i första hand att långsiktigt skydda den ändliga naturresursen naturgrus, dvs. av naturen sorterade jordarter⁶. I ett långsiktigt hållbart samhälle ska naturgrusavlagringar finnas kvar som grundvattenmagasin, insatsvara till vissa angelägna användningsområden och som en del i natur- och kulturlandskapet i hela landet.

Regeringen angav i prop. 2000/01:130 att naturgrus i ett långsiktigt hållbart samhälle endast skall användas

till sådana ändamål där det är oundgängligen nödvändigt. Vad detta kan innebära utvecklas i avsnittet "Förslag till nytt delmål". I det utredningsarbete som föregick propositionen, liksom i de beräkningar som gjorts av SGU, antas dessa behov uppgå till några få miljoner ton årligen.

Som mått på naturgrusuttagen används den statistik som baseras på uppgifter från kommersiella ballastproducenter. Uppgifterna inkluderar inte husbehovsuttag och endast i begränsad omfattning sådana uttag som sker som en integrerad del av ett anläggningsarbete.

Delmålet har regionaliserats genom beslut av länsstyrelserna utan några riktlinjer från nationell nivå. I vissa fall har utgångspunkten varit en regional bedömning av det långsiktigt oundgängliga behovet, medan andra länsstyrelser gjort ett enkelt matematiskt antagande om länets andel av uttagen inom det nationella målet 12 miljoner ton. Sammantaget speglar de regionala målen ingen gemensam tolkning av hur delmålet bör fördelas geografiskt över landet.

Delmålet innebär inte att ballastanvändningen i samhället ska begränsas. Ballast är en betydande insatsvara i allt byggande som det varken är ekonomiskt eller tekniskt rimligt att ersätta annat än i begränsad omfattning. Ett mål som innebär att naturgrusanvändningen ska minska innebär därför att produktionen av ballast

⁶ Definition finns i lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus. En geologisk avgränsning återfinns i SGUs publikation Per. publ. 2000:2 Naturgrus eller morän.

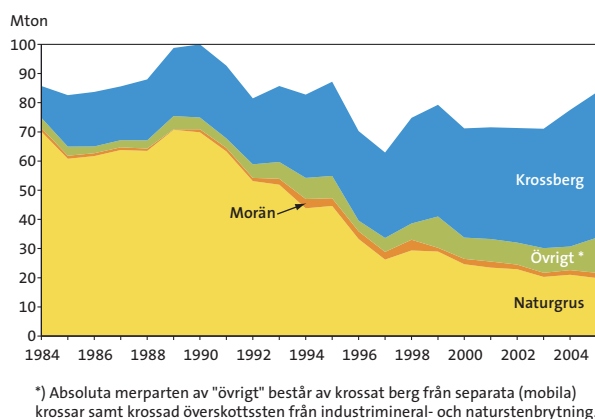
baserad på någon annan råvara, i första hand krossat berg, måste öka. Att nå naturgrusmålet, både delmålet och generationsmålet, blir därför i mångt och mycket en fråga om en omvandling av ballastbranschen. Råvaran för ballasttillverkning i hela landet kommer att vara berg, kompletterat med morän och olika typer av återvinning. Sand och grus är i ett långsiktigt hållbart Sverige specialprodukter som endast produceras och säljs för vissa speciella ändamål.

Hur ser utvecklingen ut fram till idag?

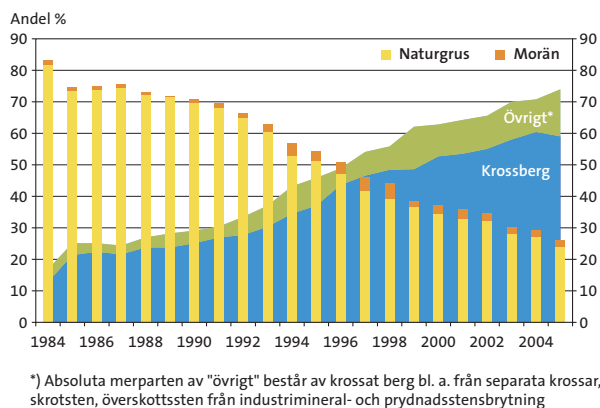
Leveranserna av naturgrus, som minskade under hela 1990-talet har under 2000-talet planat ut och var år 2005 19,9 miljoner ton, se figur 1.

Den främsta förklaringen till minskningen är att Vägverket år 1992 ändrade sina normer för vägbyggnad så att krossat material föreskrivs i alla obundna lager. Eftersom hälften av all ballast används till vägar, fick detta ett brett genomslag på efterfrågan.

Naturgrusets andel av ballastleveranserna har fortsatt att minska och de senaste två årens snabba uppgång av totalefterfrågan har inte ökat naturgrusuttagen, se figur 2.



Figur 1. Leveranser av ballast fördelad på materialslag. Källa SGU.



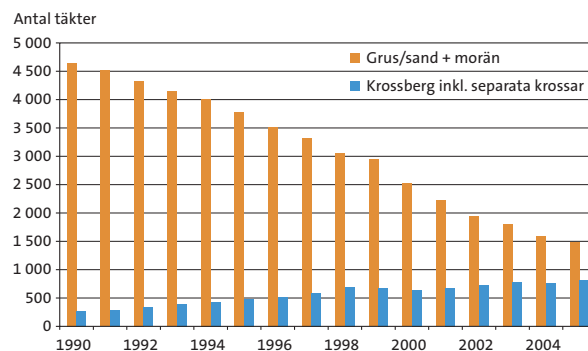
Figur 2. Den relativa fördelningen av ballastleveranserna på materialslag. Källa SGU.

Antalet produktionsställen fortsätter att minska. Det är främst små grustäkter med ingen eller obetydlig produktion som upphör, vilket leder till att genomsnittsproduktionen i varje täkt ökar. Det är dock fortfarande betydligt fler grustäkter än andra täkter som är öppna i landet. Av de 1 500 täkter som redovisas som grus, sand eller morän i figur 3, är 1 310 naturgrustäkter. Det totala antalet rapporterade produktionsställen för ballast uppgick år 2005 till 2410 stycken.

Grus- och sandavlagringar är ofta stora grundvattenmagasin. Närmare 60 % naturgrusuttagen sker i avlagringar där det bedöms möjligt att ta ut mer än 25 liter grundvatten per sekund. De minskade uttagen av naturgrus de senaste åren har i första hand skett i områden där möjligheterna att ta ut vatten är mindre. Uttagen sker alltså i allt högre grad i de viktigaste grundvattenområdena.

Handeln med ballast över Sveriges gränser har historiskt varit mycket begränsad. Export av krossat berg för kvalificerade ändamål från Blekinge till Tyskland och från Västkusten till Danmark och kontinenten har omfattat ett par miljoner ton årligen. De senaste åren har flera företag exporterat ballast också till Polen och de baltiska länderna. SGU har inte underlag för att precisera omfattningen av denna export. Om man vidgar perspektivet ökar den gränsöverskridande handeln med ballast i Europa. I Norge går t.ex. en tredjedel av produktionen på export. Eftersom export av ballast sker med båt är det i första hand täkter lokaliserade vid kusten som kan komma i fråga som exportörer.

Importen till Sverige av ballast finns överhuvudtaget inte särredovisad i offentlig statistik. Det sker import, dels av krossat berg från Norge till Skåne och Göteborg, dels av sand från Danmark, som tas upp från havsbotten. Import sker idag till specifika projekt eller anläggningar, och i något fall av speciella kvaliteter. En allmänt ökad import av ballast kräver terminalutrymmen i hamnarna. Vad gäller dansk sand blir den relativt



Figur 3. Utvecklingen av antalet täkter. Källa SGU

sett förmånligare att importera ju högre skattesatsen på svensk sand är.

Vilka drivkrafter påverkar möjligheterna att nå delmålet?

Den viktigaste underliggande drivkraften är efterfrågan på ballastmaterial för byggande och anläggningar. Styrkan hos drivkraften kan grovt representeras av byggkonjunkturen. Ett ökat byggande, oavsett sektor, innebär att efterfrågan på ballast ökar, figur 4.

Efterfrågan på ballastmaterial kommer dels från användare med kvalificerade behov – asfalt- och betongballast samt järnvägsmakadam och stora delar av de obundna vägbyggnadsmaterialen, dels från användare med mera oprecisa krav, där priset ofta avgör vilken ballastkvalitet som kommer till användning. Med pris avses då den totala kostnaden för materialet, inklusive transport till den plats där det ska användas. Bland användningsområdena märks utfyllnader, mindre vägbyggnader, underhåll av grusvägar och halkbekämpning.

I gruppen kvalificerade användare är det betongindustrin, såväl fabriksbetong som betongvaror, som särskilt efterfrågar naturgrus, åtminstone för den finare delen av betongballasten. Betongbyggandets utveckling får med dagens teknik en direkt påverkan på efterfrågan på naturgrus.

Ballastmaterial har ett lågt pris per ton. Transportkostnaden blir därför en stor andel av det pris användaren betalar. För den ballastanvändare som prioriterar låga kostnader framför en specifik kvalitet, blir transportavståndet från en leverantör avgörande för vilket ballastmaterial han kommer att använda. Tillgången till krossat berg eller, i mindre omfattning, återvunnet ballastmaterial nära centralorter påverkar därför efterfrågan på naturgrus. Det lokala motstånd som nästan undantagslöst uppstår då en bergtäkt eller återvinningsanläggning ska lokaliseras i närheten av en centralort,

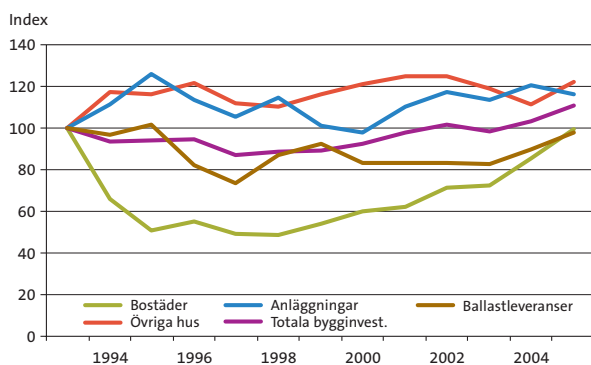
är därmed en drivkraft som motverkar måluppfyllelse. Av samma skäl blir närheten till naturgrusförekomster en viktig faktor för vilket material som kommer till användning.

De stora ballastproducenternas strategi när det gäller råvaruförsörjning är till del en reaktion på statliga styrmedel, men de blir i sig styrande för utvecklingen. När ett stort företag etablerat en bergtäkt på en marknad finns det starka incitament att genom marknadsföring och rabatter få kunderna att använda krossat berg, även om företaget också kan leverera naturgrus. Naturgruset är även i företagets perspektiv en ändlig resurs som ger bäst avkastning om den säljs till kvalificerade användare som är beredda att betala mer per ton. Det kan därför löna sig att till okvalificerad användning sälja krossat material som t.ex. uppstått som överskott vid tillverkning av asfaltballast, till priser ner mot de rörliga tillverkningskostnaderna, och samtidigt höja gruspriset. Samtidigt öppnar detta för en allmän höjning av priset på naturgrus, vilket gör att produktionen hos lokala företag utan alternativ, och i täkter där tillståndet snart löper ut, kan komma att öka kortsiktigt.

Vidgar man det geografiska perspektivet ökar den internationella handeln med ballast. Efterfrågan från kontinenten kan potentiellt stå för en mycket stor del av den svenska produktionen, förutsatt att täktlägen nära kusten kan identifieras. En kusttrafik med ballast från glesbygd till tätorter inom Sverige är en annan möjlig utveckling. Om ökad export inte möts av ökad tillståndsgivning till bergtäkter i kustnära lägen kommer användningen av naturgrus att utsträckas längre i tiden.

Över tiden kommer naturgruset att ”ta slut” i allt fler delar av landet. Kvarvarande mängder ligger då under bebyggelse och vägar, eller är otillgängligt för brytning genom bestämmelser för naturreservat eller vattenskyddsområden. De kvalificerade användare som vill fortsätta använda naturgrus kommer då att få betala för de längre transporterna, medan de användare som i första hand styrs av priset kommer att övergå till ballast från krossat berg.

Slutligen kan förändrade värderingar hos den politiska ledningen och befolkningen i stort påverka naturgrusuttagen. Den minskade naturgrusanvändningen de senaste 20 åren har sammanfallit med koncentration och ökad storskalighet, liksom ökad byråkrati och skärpta förprövningskrav för ballastproduktion. Om vi i framtiden skulle se en utveckling där markägaren får disponera sina mineraltillgångar mera fritt, samtidigt som allmänhetens värdering av möjligheten att dricka obehandlat grundvatten minskar, borde detta leda till att mer naturgrus omsätts som byggmaterial på kortare tid.



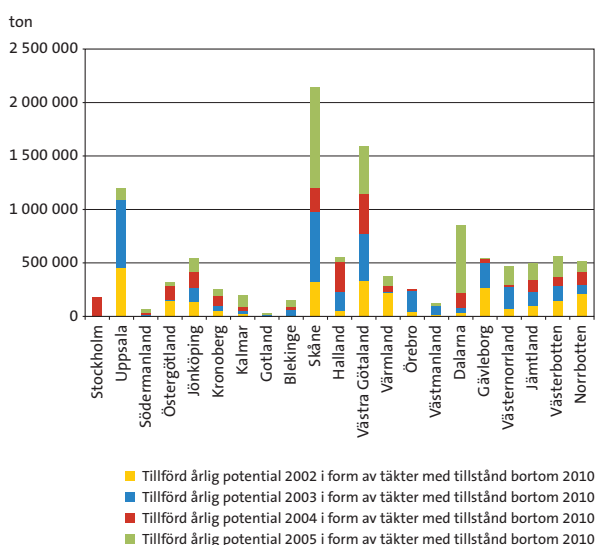
Figur 4. Bygginvesteringarna i Sverige jämfört med ballastleveranserna. Källa Sveriges byggindustrier och SGU.

Hur ser prognosen ut?

Det blir allt mindre sannolikt att delmålet för år 2010 kommer att nås. De långsiktiga drivkrafter som beskrivs i föregående stycke kommer inte sammantaget att leda fram till en så snabb minskning av uttagen som krävs. Den ökande efterfrågan på ballast som vi just nu upplever beroende på en stark byggkonjunktur inverkar också på efterfrågan på naturgrus, vilket försvårar måluppfyllelse. I enkäten med länsstyrelsernas täkthandläggare sommaren 2006 tror åtta att det regionala delmålet för det egna länet kommer att nås. Sju tror det inte, medan övriga är osäkra eller har avstått från att svara.⁷

Bland de offentliga styrmedlen har planering och tillståndsgivning utan nya resurser eller skärpt regelverk hittills inte varit tillräckliga för att begränsa uttagen i den takt som krävs för att nå delmålet. Redan idag (2005) levereras mer än 11 miljoner ton naturgrus från täkter med tillstånd bortom år 2010, vilket ligger nära de potentiellt långsiktiga uttagen i dessa täkter. Även om tillståndsgivningen skulle upphöra idag finns alltså ett utbud på marknaden för de närmaste åren.

Det finns dock inget som tyder på att tillståndsgivningen upphör. Av figur 5 framgår vilka tillstånd som givits till renodlade grustäkter sedan miljömålet antogs av riksdagen. Mängderna är beräknade som totalt tillståndsgiven mängd, delat med tillståndstiden. Blandade berg- och grustäkter, som är vanliga i t.ex. Stockholms län, ingår inte i underlaget. I genomsnitt har ca 120 tillstånd till uttag av naturgrus beviljats varje



Figur 5. Tillstånd till renodlade naturgrustäkter redovisade som uttagbara mängder per år och län. Källa SGU.

7 Lägesrapport – tillståndsgivning och materialförsörjning i län och kommuner, enkät med täkthandläggare på länsstyrelserna sommaren 2006, SGU dnr 52-1605/2005

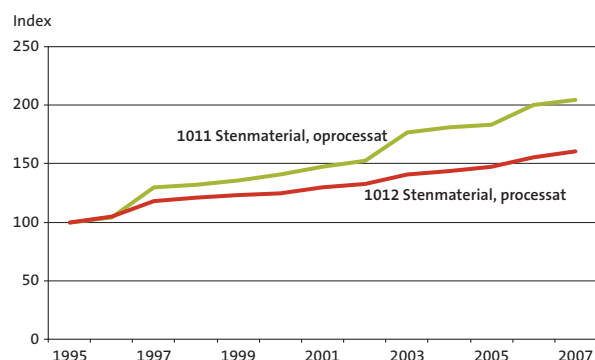
år de senaste fyra åren. Totalt har uttag av 144 miljoner ton naturgrus beviljats under denna period, enbart i de renodlade naturgrustäkterna.

Naturgrusskatten har haft en effekt såtillvida att priset på naturgrus har höjts med motsvarande belopp, se figur 6.

Något statistiskt säkerställt samband mellan höjningarna av naturgrusskatten och de redovisade leveranserna finns dock inte. Det är därför inte sannolikt att den av höjning av skatten med tre kronor som genomfördes 1 januari 2006 får någon avgörande effekt.

Samtidigt ska det än en gång sägas att minskningen av naturgrusuttagen fortsätter, inte minst i relativa tal, och att det finns en insikt bland de producerande företagen om vilken riktning utvecklingen är på väg i. Det finns dock hinder för framför allt mindre företag i glesbefolkade delar av landet att delta i omställningen från naturgrus- till bergtäkter. När de volymer som kan omsättas är små, är en täkt, oavsett materialslag, ingen kontinuerlig verksamhet. I en bergtäkt med uttag på kanske 10 000 ton per år sker sprängning och krossning vid något enstaka tillfälle under året. Trots detta krävs en förprovning som uppfattas som mycket komplicerad av många mindre verksamhetsutövare. Att söka förlänga det befintliga tillståndet att bryta grus upplevs av många som lättare.

En faktor som åtminstone regionalt är avgörande för möjligheterna att fortsätta minska naturgrusuttagen är betongindustrins efterfrågan. I nuvarande konjunkturläge tillverkas närmare 6 miljoner kubikmeter betong⁸, vilket motsvarar närmare 6 miljoner ton betonggrus 0–8 mm i ett traditionellt betongrecept. Med den materialsammansättning som finns i dagens täkter kan redan dessa uttag motivera totala uttag ur täkterna på över 12 miljoner ton. Det finns dock exempel på betongfabriker som under den allra senaste tiden övergått



Figur 6. Prisstatistik för ballastmaterial. Serie 1012, "stenmaterial processat", innehåller 50 % naturgrusmaterial. Serie 1011 innehåller bara naturgrus. Källa Byggindex.

8 Baserat på försäljningen av cement, Cementa AB, muntlig uppgift oktober 2006

till produktion baserad på krossat berg. Både förutsättningar och lösningar skiljer sig åt i de olika fallen men möjligheterna till att ersätta naturgruset i betong finns uppenbarligen, såväl tekniskt som ekonomiskt.

Hur fungerar indikatorn som budbärare och beslutsunderlag?

Som indikator på måluppfyllelse har använts den statistik över ballastleveranser som SGU publicerar, och som baserar sig på de deklARATIONER av leveranser som producenterna årligen lämnar till länsstyrelsen. Statistikserien var etablerad redan när delmålet formulerades och kännedomen om vad som ligger bakom siffrorna och vilka felkällor som finns, får sägas vara god hos producenter och länsstyrelsehandläggare. De reservationer som finns mot indikatorn är att den inte fångar alla leveranser från anläggningsarbeten som sker utan täktstillstånd, vilka i några fall kan bidra med betydande mängder. Inte heller fångas förändringar i import och export upp och uttag ur husbehovstäckter ligger också vid sidan om statistiken. Indikatorn är trots detta ett tillräckligt bra mått på måluppfyllelse, men ger liten vägledning när det gäller vilka underliggande drivkrafter som verkar mot målet. Till denna utvärdering har

därför enkäter och intervjuer fått komplettera indikatorn för att skapa ett bredare beslutsunderlag.

Om skyldigheten att lämna produktionsuppgifter skulle tas bort ur lagstiftningen försämrades och fördyras möjligheterna att följa upp delmålet radikalt.

Hur fungerar organisation och ansvarsfördelning för uppföljning av delmålet?

Uppföljningen av delmålet har byggts upp kring den statistikserie som sedan tidigare fanns etablerad vid SGU. Det innebär att det är de professionella ballastproducenterna och deras organisation, samt länsstyrelsernas täkthandläggare, som kommit att bli direkt engagerade i uppföljningen av miljömålet. Integreringen av naturgrusdelmålet i miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö har varit förhållandevis svag och bidragen från kommuner och länsstyrelser har varit mindre än för andra delmål inom miljömålet.

Att SGU har ansvaret för statistiken medan Naturvårdsverket ansvarar för reglerna för täktverksamhet gör att samarbetet mellan dessa myndigheter är väsentligt. Ett gott samarbetsklimat råder, men Naturvårdsverkets resurser att göra egna analyser och utforma informationsmaterial är starkt begränsade.

VARFÖR SER DET UT SOM DET GÖR? (UTVÄRDERANDE)

Avsnittet är utvärderande och ska så långt som möjligt utgå från den första utvärderingen. Mot bakgrund av föregående kapitel om möjligheterna att nå målen ska detta avsnitt svara på följande frågor:

1. Vilka styrmedel har varit effektiva/bidragit till att nå målet inklusive delmål respektive motverkat möjligheterna att nå målet inklusive delmål?
2. Hur påverkas möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet av mål och styrmedel inom andra politikområden och sektorer?
3. Hur arbetar samhället med målet? Vilka aktörer är viktiga för målet?
4. Hur fungerar informations- och kommunikationsarbetet för målet?

Slutsatserna ska leda till förslag till styrmedel och åtgärder i kommande kapitel.

Det finns en bred förståelse och uppslutning bakom att naturgrusuttagen bör minska. Däremot har insikten om hur stora förändringar generationsmålet innebär inte trängt utanför en krets av stora ballastproducenter och handläggare på vissa länsstyrelser. Förändringstakten blir därför långsam och tenderar att avstanna helt eftersom andra frågor – miljöfrågor och andra – är högre prioriterade för de allra flesta i samhället både på kort och lång sikt.

Vilka styrmedel har varit effektiva/bidragit respektive motverkat möjligheterna att nå målet inklusive delmål?

Vid sidan av den utveckling som beskrivits under ”drivkrafter” ovan är det svårt att urskilja vilka förändringar som beror av specifika styrmedel. Den samlade bilden av intervjuer med täktinnehavare blir att om länsstyrelsen i sin roll som tillståndsgivande myndighet har kommunicerat en viljeinriktning, så har företagen varit benägna att anpassa sig till detta. Den formella grunden för länsstyrelsens, eller den enskilda handläggarens, agerande kan variera. I några fall finns dokument som

Tabell 1. Leveranser av naturgrus i Sverige 2001 jämfört med 2005. Källa SGU.

Län	2001			2005		
	Naturgrus (ton)	Per pers (ton)	Andel (%)	Naturgrus (ton)	Per pers (ton)	Andel (%)
Stockholm	3 069 955	1,7	27	2 833 310	1,5	28
Uppsala	1 500 664	5,1	55	1 546 728	5,1	28
Södermanland	1 027 242	4,0	54	1 033 486	3,9	48
Östergötland	516 009	1,3	22	417 037	1,0	14
Jönköping	1 051 340	3,2	34	692 079	2,1	21
Kronoberg	530 558	3,0	35	240 089	1,3	10
Kalmar	813 912	3,5	38	287 269	1,2	12
Gotland	133 672	2,3	58	120 699	2,1	20
Blekinge	266 521	1,8	10	128 803	0,9	5
Skåne	2 784 262	2,4	36	2 468 000	2,1	27
Halland	1 244 724	4,5	51	1 141 249	4,0	40
Västra Götaland	2 260 524	1,5	21	2 394 965	1,6	18
Värmland	606 600	2,2	26	538 673	2,0	19
Örebro	450 749	1,7	21	384 571	1,4	23
Västmanland	1 147 481	4,4	57	980 008	3,7	44
Dalarna	1 250 716	4,5	39	1 097 574	4,0	35
Gävleborg	957 101	3,4	42	730 543	2,6	31
Västernorrland	651 071	2,7	23	512 627	2,1	12
Jämtland	480 319	3,7	25	569 593	4,5	22
Västerbotten	1 226 355	4,8	46	877 834	3,4	21
Norrbotten	1 446 847	5,7	45	945 625	3,8	27
Hela landet	23 416 622	2,6	33	19 940 762	2,2	24

beskriver en önskvärd utveckling vad gäller täkter m.m. i länet. I andra fall är det frågan om en informell tolkning av förväntningar från politiker och centrala myndigheter. Flera handläggare har egna ”planer” för hur den framtida tillståndsgivningen ska kunna bidra till en god ballastförsörjning i linje med miljömålet och andra politiska mål. I de län där naturgrusuttagen minskat påtagligt sedan miljömålet infördes – länen i sydöstra och norra Sverige, driver handläggarna på länsstyrelsen en tydlig linje i dialog med företagen. I tabell 1 framgår utvecklingen av naturgrusleveranserna på länsnivå sedan den senaste fördjupade utvärderingen.

Fram till år 2005 fungerade tækthandläggare på länsstyrelsen både som samrådspart och som beslutsfattare i ett tåktärende. Möjligheten att med informella medel driva på en förändring är i en sådan situation mycket stor. Numera är beslutsfattandet överfört på de självständiga Miljöprövningsdelegationerna, vilket ställer högre krav på att informella beslutsunderlag kan kopplas till någon juridiskt giltig grund för ett beslut i ett tillståndsärende. De flesta tækthandläggare finns fortfarande kvar på sina tjänster och deras inflytande över vilka ansökningar som överhuvudtaget fullföljs är till synes oförändrat. Bedömningen för framtiden är att denna form av mjuk styrning kommer att minska i betydelse om den inte stöds av ny lagstiftning.

Tæktagstiftningen har förändrats de senaste åren. Den 1 augusti år 2005 upphävdes de särskilda reglerna om täkter i miljöbalkens tolfte kapitel⁹. Huvudsyftet var att undanröja vissa processuella problem som följde

av att täkter handlades och beslutades enligt andra regler än övrig miljöfarlig verksamhet. Numera regleras förprovning av täkter i likhet med annan miljöfarlig verksamhet genom att regeringen i förordning anger vilken verksamhet som är förprovningspliktig. Alla täkter är förprovningspliktiga utom de som bara bedrivs för husbehov.

Prövningen av miljöfarlig verksamhet sker med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel. För täkter finns också särskilda bestämmelser i miljöbalken som stadgar att det vid prövningen ska göras en vägning av behovet av materialet gentemot de skador på djur- och växtlivet och miljön i övrigt som tækten kan befaras orsaka. Det finns också en stoppregel som innebär att tillstånd inte får lämnas till en tåkt som kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande. De särskilda prövningsreglerna infördes i och med miljöbalkens tillkomst. Behovsprövningen motiveras i förarbetena¹⁰ bl.a. med att vissa tåktmaterial utgör en begränsad resurs och bland exemplen på vad som ska vägas mot behovet av materialet återfinns behovet av att härbärgera grundvattenmagasin eller att på platsen framställa dricksvatten genom filtrering. Bestämmelsen om behovsprövning, liksom den tidigare bestämmelsen om behovsutredning i naturvårdslagen som vid miljöbalkens införande överfördes i förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd, är med andra ord inriktad på att begränsa uttagen av naturgrus. Lagen är dock inte avgränsad till någon sär-

9 Prop. 2004/05:129, bet. 2004/05:MUJ15, rskr. 2004/05:312

10 Prop. 1997/98:45 del 1, s. 376 ff. och del 2, s. 146 ff.

skild sorts täkter, och en behovsprövning sker även av bergtäkter¹¹. Miljöbalkens utformning, såväl före som efter 2005 års förändringar, innebär inte något starkt stöd för att använda tillståndsgivningen som ett verktyg för att nå miljömålet. Detta med reservation för att följdförändringar i förordningar och föreskrifter ännu (maj 2007) inte beslutats av regeringen.

De flesta ansökningar om täktverksamhet avser utvidgningar av redan etablerade täkter. Det är naturligt med tanke på de investeringar företaget gjort på platsen i form av t.ex. anslutningsvägar, eldragning och våg samt det faktum att det finns upparbetade kundrelationer kring en etablerad täkt. Även miljöskäl kan tala för att en fortsatt verksamhet är att föredra framför en alternativ lokalisering, med tanke på en redan skadad landskapsbild t.ex. Ett tillståndsärende som avser en utvidgning av en redan befintlig täkt är också lättare att handlägga, eftersom flera frågor redan bedömts vid ett tidigare beslut, samtidigt som närboende är väl insatta i vad verksamheten innebär. Allt detta sammantaget gör att den nuvarande strukturen där grustäkterna dominerar numerärt tenderar att finnas kvar längre än vad förändringar i efterfrågan skulle kunna motivera. Nuvarande regelverk konserverar snarare än snabbar på den för miljömålet önskvärda strukturomvandlingen.

Skatten på naturgrus är det styrmedel med betydelse för delmålet som är lättast att peka på. Hos flera producer och användare i ballastbranschen lever föreställningen att naturgrusskatten införts och höjts som ett medel för att nå det uppsatta miljömålet. I verkligheten infördes naturgrusskatten innan det att miljö kvalitetsmålen med delmål formulerades, och de höjningar som därefter genomförts, har inte föregåtts av några beräkningar av hur de kan komma att påverka uttagen av naturgrus. Oavsett detta har skatten haft en påtaglig signaleffekt om att staten har en viljeinriktning vad gäller naturgrus.

Om det är uppenbart att skatten har haft effekt på ballastföretagens medvetande om naturgrusmålet, är det svårare att bedöma i vilken grad uttagen minskat till följd av skatten. Vid intervjuer anges i allmänhet att den nuvarande skattesatsen är alltför låg för att utjämna skillnaden i produktionskostnad mellan grus- och bergtäkter, och att den därför saknar styrande inverkan på köparna. Samtidigt finns det naturligtvis lägen då den totala kostnaden för naturgrus, inklusive transporter, blivit oförmånligare än tillgängliga alternativ. SGU gav år 2005 Statistiska centralbyrån, SCB, i uppdrag att på statistisk grund beräkna sannolikheten för att skatten har en effekt på uttagen, hur stor denna effekt är, och vad vi kan förvänta oss för effekt av en eventuell framtida

skattehöjning¹². SCBs påvisade en skatteeffekt som dock bara var statistisk säker under vissa, snäva antaganden. Boverket har visat¹³ att vid samma antaganden, och med tillgång till siffrorna för 2005 som inte fanns tillgängliga när SCB fick sitt uppdrag, gäller inte sambanden. Det finns med andra ord inget statistiskt samband mellan förändringar av naturgrusskatten och leveranserna av naturgrus som gör det möjligt att beräkna effekterna av eventuella framtida höjningar.

Påståenden om fusk med skatten förekommer. Under rapportering av levererade mängder till skattemyndigheten skulle också kunna återverka på den rapportering som uppföljningen av miljömålet bygger på. En förändring av rapporterade mängder i samband med förändringar av skatten som beror på fusk kan inte särskiljas från faktiska minskningar av leveranserna.

Inom miljöpolitiken är en stor del av de styrmedel som används olika former av områdesskydd. I relation till sådana områdesskydd, oavsett om de inrättats av biologiska, kulturhistoriska eller rekreativa skäl, blir täktverksamhet ett motstående intresse. Det innebär ett stöd för att hindra att naturgrustäkter öppnas eller utvidgas. Men områdesskydden minskar också möjligheterna att etablera nya bergtäkter, vilket behövs för att uppnå miljömålet om naturgrus.

Områdesskydd till förmån för grundvattnet avviker från övriga områdesskydd genom att nästan enbart försvåra etableringen av grustäkter, eftersom naturgrustillgångar ofta utgör viktiga grundvattenmagasin. Naturgrusmålet stöds därför av åtgärder för att skydda grundvattnet t.ex. inom miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.

I den kommunala planeringen har försörjningen av kommunen med ballastmaterial aldrig haft en ställning jämförbar med de områden där kommunen har ett lagstadgat ansvar som t.ex. vatten och avlopp eller avfallshantering. Under 1980 och 90-talen genomfördes en större satsning på hushållning med naturgrus, där länsstyrelser och kommuner tog fram grushushållningsplaner, ofta med stöd av Naturvårdsverkets allmänna råd 87:5, Grushushållningsplanering (upphävt 2003). Sådana planer redovisade genomgående de tillgångar av naturgrus som fanns tillgängliga, och i vilken mån de var skyddsvärda av olika orsaker. Det allmänna rådets indelning i skyddsvärdesklasser, 1–3, där 1 var den mest värdefulla, används fortfarande som underlag vid beslut i täktärenden idag. Det förekommer också att kommuner i sina översiktsplaner hänvisar till äldre grushushållningsplaner. Även när så inte sker är det påfallande ofta som naturgrus tas upp som resurs i över-

12 Effekter av naturgrusskatten – en metodstatistisk analys, MR/BY 8500446-6, SCB 2005

13 Se bilaga 1

11 Se t.ex. miljööverdomstolens mål nr. M337-03

siktsplaneringen, medan bergtäkter oftare behandlas som en störande verksamhet. Endast i undantagsfall är dagens översiktsplaner ett verksamt styrmedel för att nå naturgrusmålet. Ett sådant fall är Eskilstuna kommun, varifrån en kartbilaga återfinns som bilaga 2.

Hur påverkas möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet av mål och styrmedel inom andra politikområden och sektorer?

Efterfrågan på ballast följer direkt av bygginvesteringarna och hänger därmed ihop med infrastruktur- och bostadspolitiken och den ekonomiska politiken i allmänhet. Förändringar i efterfrågan påverkar både naturgrus och berg och för delmålet 2010, som är uttryckt i ton, blir byggkonjunkturen en avgörande faktor för om målet ska nås. För generationsmålet så som det idag är preciserat har konjunkturen mindre betydelse. Vad som skulle kunna förändra förutsättningarna på längre sikt längre vore en näringspolitiskt motiverad avreglering av täktverksamheten. Om t.ex. förprövningskravet för täkter tas bort, helt eller delvis, utan åtskillnad mellan naturgrus- och andra täkter, skulle det förmodligen leda till att en större del av ballasten i samhället hämtas ur mindre grustäkter, eftersom det kräver mindre investeringar att ta ut naturgrus än att starta en bergtäkt.

Hur arbetar samhället med målet nationellt och internationellt?

Naturgrusmålet har inte den karaktären att det har föranlett ett brett engagemang i samhället. De aktörer som förväntas förändra sitt beteende är väl avgränsade och äger i stort sett problemet, med vissa restriktioner från myndigheterna. Eftersom ballast i huvudsak omsätts inom landet har samarbete med andra länder hittills inte varit aktuellt. Inget annat land har heller ett liknande mål att ensidigt minska naturgrusuttagen.

De stora ballastproducenterna arbetar, oftast var för sig, med att säkerställa att man har tillgång till lämpliga bergtäkter och att det material man tillverkar kan möta alla typer av efterfrågan den dag som naturgrus inte längre finns tillgängligt. De mindre producenterna utgår från sina lokala förutsättningar. Det kan betyda att man startar mindre bergtäkter, men det betyder oftare att man planerar för en avveckling när nuvarande tillstånd löper ut/gruset i nuvarande täkt tar slut. Branschorganisationen SBMI företräder alla typer av företag och argumenterar för en hushållning anpassad till de regionala förutsättningarna. Man pekar också på det ologiska i att husbehovsuttag av grus tillåts ske oreglerat medan mindre kommersiella företag behöver tillstånd och betalar skatt på sin försäljning.

En fortsatt minskning av naturgrusanvändningen bland okvalificerade användare kräver inte någon särskild samverkan eller process. Eftersom länsstyrelser och producenter tillsammans är medvetna om vart utvecklingen är på väg, och stegvis minskar utbudet av naturgrus, kommer dessa användargrupper att följa med.

En viktig aktör på användarsidan är Vägverket, som i sin roll som normgivare för vägbyggnadsmaterial kan sägas ha varit styrande för övergången till krossat berg på 1990-talet. Idag har Vägverket inget uttalat mål att minska sin naturgrusanvändning, och sedan 2004 följs användningen inte längre upp, med hänvisning till att andra miljöfrågor är mer prioriterade och att den egna uppföljningen inte varit tillräckligt kvalitets-säkrad. Vägverket har i sin roll som beställare av skötsel och underhåll av vägnätet en stor möjlighet att påverka materialvalet vid t.ex. underhåll av grusvägar och vid vinterunderhåll. Inte minst i glesbygdsområden är den användning som sker på det allmänna vägnätet en betydande del av naturgrusanvändningen. När Vägverket byter teknik eller metod får det erfarenhetsmässigt också återverkningar hos andra väghållare.

För betongindustrin är det av vitalt intresse att veta att man har säkra ballastleveranser av jämn kvalitet till rimliga priser. Av konkurrensskäl kan inte heller två tillverkare på samma ort ha väsentligt olika råvarupriser. Den övergång från naturgrus till krossat berg i betong som sker på några ställen idag, beror på att tillgången på bra naturgrus i närområdet till en ort har minskat. Rent tekniskt kan huvuddelen av betongindustrin i hela landet sluta använda naturgrus, men så länge utbudet av användbart naturgrus är säkrat finns inga incitament att gå före i den utvecklingen.

Kommunerna har i liten utsträckning uppmärksammat materialförsörjning som en fråga att behandla i översiktsplanen. Eftersom det hittills inte varit vanligt med proaktiva kommuner, har företagen normalt inget samarbete med kommunen före en ansökan om en täktetablering. Kommunen återfinns idag oftast bland motståndarna till en ny bergtäkt.

Av de regionala miljömålen för naturgrusuttag framgår att insikten om att en minskning av naturgrusuttagen ställer krav på nya bergtäkter inte är allmänt känd utanför täkthandläggarkretsar på länsstyrelsen. Ingen länsstyrelse har formulerat något mål för att öka utbudet av krossat berg inom det egna länet. I den redovisning av det regionala arbetet som länsstyrelserna lämnat till Miljömålsrådet är det några få som särskilt utvecklat hur man arbetar med naturgrusmålet. Mälardalslänen framför i sitt underlag att man behöver stöd med bedömningen av vilka användningsområden som kräver naturgrus för att kunna tolka delmålet långsiktigt.

Regeringen har vid två tillfällen tagit initiativ till en höjning av naturgrusskatten utan föregående utredning av konsekvenserna för miljömålet. Eftersom dessa höjningar får stort genomslag i medvetandet hos ballastproducenterna vore det önskvärt att koppla eventuella framtida beslut om skattehöjningar till ambitionen att nå miljömålet.

Import och export av ballast har hittills varit av så begränsad omfattning att det inte förekommit några sär-

skilda ställningstaganden med hänsyn till detta, utom i de fall som tillstånd sökts för rena exporttakter. Lagens krav på behovsprövning av takter är svår att tillämpa när det tänkta avsättningsområdet ligger utanför Sveriges gränser. Vid bedömningen av möjligheterna att ersätta naturgrus med andra ballastmaterial i t.ex. betong hämtar såväl myndigheter som företag intryck från andra länder där det inte finns tillgång till isälvsmaterial och andra ballastresurser därför använts sedan lång tid.

FÖRSLAG TILL NYA OCH JUSTERADE MÅL (FÖRSLAG)

Avsnittet ska med utgångspunkt i de uppföljande och utvärderande avsnitten ge förslag till nya och reviderade delmål samt delmål som föreslås utgå. I avsnittet ges dessutom förslag till tolkning av miljö kvalitetsmålets innebörd för måluppfyllelse. Förslag till nya delmål ska så långt som möjligt ha målår 2015 och 2020, i den mån ett delmål behövs för att säkerställa måluppfyllelsen. En viss flexibilitet är därmed möjlig för att kunna synkronisera eventuella förslag till nya eller reviderade delmål med andra målformuleringar nationellt och internationellt.

1. Hur ska miljö kvalitetsmålet tolkas för att måluppfyllelse ska anses vara uppnådd?
2. Vilka delar i miljö kvalitetsmålets preciseringar kan tolkas som nya delmål?
3. Vilka nya delmål finns det behov av?
4. Vilka delmål behöver revideras?
5. Vilka delmål är uppnådda?
6. Vilka delmål är inte längre relevanta och kan utgå?
7. Hur har ny kunskap/forskning tagits tillvara i bedömningar och förslag?

Förslagen ska så långt som möjligt vara samhällsekonomiskt konsekvensbeskrivna i de tre dimensionerna i hållbarhetsbegreppet, både vad gäller nya delmål och revideringar av delmål. Förslag till justeringar eller förändringar av uppföljningssystemet ska vara kostnadsberäknade och beskriva konsekvenserna för andra uppföljningsområden. Riktlinjerna för minimikraven på konsekvensanalyser ska tillämpas. Hänsyn ska tas till skrivningar i regeringens proposition 2004/05:150 för respektive mål.

SGU föreslår att:

- Det nuvarande delmålet upphör att gälla i och med utgången av år 2010.
- Ett nytt delmål med målår 2020 baserat på preciseringarna av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö införs.

Som framgått av tidigare avsnitt innebär delmålet om minskade naturgrusuttag i första hand en omställning från en ballastproduktion och användning baserad på naturgrus till i första hand berg, med morän och återvinning som komplement. Det blir mot den bakgrunden viktigt att nya mål som formuleras är accepterade och upplevs som realistiska av producenter och användare.

Med avseende på naturgrus – hur ska miljö kvalitetsmålet tolkas för att måluppfyllelse ska anses vara uppnådd år 2020? Vilka delar i miljö kvalitetsmålets preciseringar kan tolkas som nya delmål?

Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö är av regeringens preciserat i två avseenden vad avser naturgrus.

1. Naturgrus nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma ifråga med hänsyn till användningsområdet.
2. Naturgrusavlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet bevaras.

Dessa preciseringar innebär – tillsammans och var för sig – en tydlig beskrivning av vilket läge som ska vara uppnått vid måluppfyllelse. Under förutsättning att det är klarlagt vilka användningsområden som avses i den första precisering och vilka avlagringar, dvs. vilka geografiska områden, som ryms inom den andra precisering, kan formuleringarna utan vidare användas som grund för att formulera delmål för år 2020.

Vilka nya delmål finns det behov av?

Det nuvarande delmålet har tidshorisonten 2010. Vid den tidpunkten kommer inte miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, som det preciserats av regeringens med avseende på naturgrus, att vara uppnått. Det finns där-

med behov att ett fortsatt förändringsarbete och om något sådant ska komma till stånd, prioriteras och följas upp av det politiska systemet krävs det att nya delmål formuleras. Att avstå från att sätta upp något nytt delmål innebär att frågan om minskade uttag av naturgrus förs bort från den miljöpolitiska dagordningen.

Ballastproduktionen i landet är av vitalt intresse för samhällets utveckling och förändringar av produktionsinriktning måste ske med hänsyn till att det tar lång tid att etablera nya produktionsställen och att det krävs betydande framförhållning för enskilda företag som förväntas investera i ny produktion. Även vissa användare, i första hand inom betongindustrin, behöver tid för att anpassa sin produktion till nya råvaror. För ballastbranschen är därmed långsiktiga spelregler av stor betydelse. Ett nytt delmål bör mot den bakgrunden formuleras för en tidpunkt relativt långt fram i tiden. Enligt de riktlinjer¹⁴ som ställts upp för detta arbete har vi att välja mellan år 2015 och år 2020, där det senare förordas.

Nya delmål med måläret 2020 sammanfaller i tiden med när miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö ska vara uppnått. Sådana delmål måste därför per definition beskriva ett långsiktigt hållbart tillstånd.

Behöver nuvarande delmål revideras och/eller utgå?

SGU bedömer att det nuvarande delmålet blir svårt att nå till år 2010. Enligt riktlinjerna ska delmål som inte uppnås uppdateras med nya målar, i det fall de fortfarande bedöms vara relevanta. Det nuvarande delmålet är relevant, i så motto att uttagen av naturgrus måste minska till under 12 miljoner årston på vägen mot miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Däremot blir en precisering av vid vilket år denna nivå ska passeras mindre relevant om det finns ett nytt delmål etablerat vid en senare tidpunkt. Från branschhåll riktas kritik mot att en fokusering på antalet ton kan leda till att fel prioriteringar görs vid enskilda beslut. Istället bör kvalitativa och geografiska aspekter vara styrande. Uppföljningen av antalet levererade ton kommer att fortsätta att vara en indikator på måluppfyllelse, så någon risk att ökade uttag inte skulle uppmärksammas föreligger inte. Mot denna bakgrund förordar SGU att något nytt målar inte preciseras för det idag gällande delmålet att uttagen ska understiga 12 miljoner ton per år.

Förslag till nya delmål

Med tanke på hur miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö har preciserats med avseende på naturgrus bör

nya delmål formuleras så att de tydligt styr naturgrus användningen mot vissa användningsområden och så att de styr ballastproduktionen bort från de områden som enligt preciseringarna ska bevaras.

Alternativet att formulera ett nytt delmål i termer av uttagna ton har fördelen att det är enkelt att kommunicera politiskt och till allmänheten, men det underlättar inte den dialog mellan myndigheter och ballastbransch som måste ske fortlöpande. Det har också visat sig att en regionalisering av ett delmål uttryckt i kvantitativa termer skett på ett sätt som uppfattas som ologiskt av branschen, och att delmålet inte lämpat sig för användning på kommunal nivå. De här problemen kommer att bli ännu mer påtagliga om ett mål om uttag på något eller några få ton formuleras för år 2020. Antalet naturgrustäkter måste då minska drastiskt och varje täkt kommer att försörja ett allt större avsättningsområde med den speciella kvalitet som kan utvinna. I vissa regioner och kommuner ska produktion fortgå, medan det på andra platser inte kommer att finnas någon naturgrusbaserad ballastproduktion överhuvudtaget. Avgörande för fördelningen över landet bör vara den regionala industristrukturen, de kvalitativa egenskaperna hos naturgrusmaterialet och de värden som ska skyddas i form av grundvatten och miljön i övrigt.

Regeringen har angivit¹⁵ att riksdagen i den kommande propositionen bör ta ställning till de preciseringar av miljömålets innebörd som hittills utformats av regeringen. När tidpunkten då miljö kvalitetsmålen ska vara uppnådda närmar sig får dessa preciseringar en status liknande miljömålen. För att inte skapa alltför många ”mål” som är delvis överlappande har en utgångspunkt vid formulerandet av delmål för år 2020 varit att de ska kunna ersätta de preciseringar av miljö kvalitetsmålet som finns idag.

En synpunkt som förts fram vid sidan av de av Miljö målsrådet formulerade riktlinjerna för hur miljö mål ska utformas är att antalet delmål bör begränsas, och att det inom Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö inte bör finnas mer än ett delmål för naturgrus. För att tillfredställa även denna synpunkt utan att förändra miljö kvalitetsmålets innebörd har ett delmål med underliggande strecksatser formulerats. Strecksatserna motsvarar direkt dagens preciseringar med språkliga justeringar. Det nya delmålet föreslås därmed bli:

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. Detta innebär att:

14 Miljö målsrådets beslut 2006-01-18 och 2007-01-16

15 Prop. 2004/05:150 s.20

- *naturgrus nyttjas endast när ersättningsmaterial inte kan komma ifråga med hänsyn till användningsområdet.*
- *inga uttag av naturgrus sker i avlagringar med stort värde för dricksvattenförsörjningen och för natur- och kulturlandskapet.*

För att delmålet ska bli operativt användbart krävs det preciseringar av vilka användningsområden respektive geografiska områden som avses. Att precisera detta blir en väsentlig del av arbetet under kommande fyraårsperiod. I det följande redovisas principerna för ett sådant arbete. Hypotesen är att processen leds av SGU och involverar producenter, användare och länsstyrelser, de senare som företrädare för andra allmänna intressen och för att uppmärksamma behovet av regionala hänsynstaganden.

1. Användningsområden

Man kan skilja på två typer av användningsområden – sådana där det finns normer (regler, standarder etc.) som preciserar att naturgrus ska användas och övriga användningsområden. De förra anses ingå bland dem som är ”godkända” för användning av naturgrus till dess att normerna ändrats.

För övriga användningsområden har SGU i sitt hitillsvarande arbete använt den praktiska verkligheten som rättesnöre för att tydliggöra hur miljökvalitetsmålet ska tolkas. Användningsområden där det i Sverige förekommer att användare på kommersiella grunder beslutat använda annat ballastmaterial än naturgrus, har bedömts falla utanför det som på längre sikt rymms inom miljömålet.

Vid det seminarium som hölls under remisstiden fick deltagarna, slumpvis indelade i grupper, svara på för vilka användningsområden naturgrus behövs även på lång sikt. De svar som gavs av mer än en grupp var:

- Torrbruk (spackel)
- Leksand, sandlådesand
- Filtersand
- Formsand till gjutning
- Betong och betongvaror
- Kullersten
- Trädgårdssingel etc.
- Golfbanor och golfbunkrar
- Idrottsändamål övrigt

Av de uppräknade användningsområdena är gruppen betong och betongvaror den helt dominerande vad gäller behov av ballastmaterial. Eftersom det senare under samma seminarium presenterades flera föredrag av före-

tag som idag tillverkar fabriksbetong med krossat berg som ballast, är SGUs bedömning att möjligheterna att ersätta naturgrus i de flesta typer av betong fram till år 2020 är goda. Vad gäller trädgårdssingel och kullersten är användningen av naturligt rundad sten baserad på estetiska överväganden. För övriga användningsområden finns såvitt SGU vet inga exempel på att natursand ersatts med krossat berg i stor skala.

Ovanstående lista är avsedd att vara exemplifierande och innebär inget ställningstagande från SGUs sida. Om det föreslagna delmålet beslutas bör dock SGU, med stöd av en rådgivande grupp, formulera och årligen uppdatera en lista över användningsområden, som hålls tillgänglig via SGUs webbplats. De närmare kriterierna för när ett användningsområde ska föras upp på (respektive tas bort från) listan kan lämpligen fastställas inom ramen för ett sådant råd. Deltagare i rådet antas komma från ballastproducenterna och företrädare för olika användningsområden. Konstruktionen gör att delmålet blir tydligt, samtidigt som det är dynamiskt för förändringar i samhället.

2. Geografiska områden

De områden som ska anses uppfylla kriterierna att vara av stort värde för dricksvattenförsörjningen antas vara desamma som avses i delmål 1 inom miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet, där det talas om ”grundvattenförande geologiska formationer av vikt för nuvarande och framtida vattenförsörjning”, till den del dessa utgörs av naturgrusavlagringar. SGU har som målsansvarig myndighet för Grundvatten av god kvalitet att bestämma vilka områden som avses. Inriktningen är att låta delmålet omfatta samma grundvattenförekomster som kommer att klassas som skyddade områden enligt förordning (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön. Beslut om vilka områden som avses enligt denna förordning tas av Vattenmyndigheterna i slutet av år 2007.

För att bestämma vilka områden som ska anses ha stort värde för natur- och kulturlandskapet kan en utgångspunkt vara de grusinventeringar som genomförts i stora delar av landet, där en värdering av grusområden gjorts i tre naturvärdesklasser. Begreppet naturvärdesklass innefattar såväl landskapsbild som geologiska värden. I områden i naturvärdesklass 1 bör naturgrusuttag inte kunna ske om miljömålet ska anses vara uppnått. För områden där grusinventeringar saknas, eller där naturvärdesklassningen beroende på senare förändringar kan ifrågasättas, bör länsstyrelsen vara den instans som avgör vilka områden som faller innanför miljömålets formulering. När en samlad bild av vilka områden som ingår i målformuleringen har skapats bör denna i princip inte förändras över tiden,

Tabell 2. Förslaget delmål jämfört med uppställda kriterier.

Användningsområdesmål	Geografiskt områdesmål	Alt. kvantitativt mål
1. vara tydliga och överskådliga och så formulerade att de är lätta att kommunicera till användare inom myndighetssfären men även i samhället i övrigt.		
Bra till myndigheter och bransch. Sämre till samhället i övrigt	Bra till myndigheter och bransch. Sämre till samhället i övrigt	Bra till samhället i övrigt. Sämre till myndigheter och bransch
2. vara uppföljningsbara på kort och lång sikt samt att de bör vara uttryckligt tidsatta		
Svårare	Enkelt	Enkelt
3. ingå i en heltäckande struktur*		
Bra	Mycket bra	Bra
4. kunna tjäna som underlag för regionalt och lokalt miljö- och målarbete**		
Bra	Mycket bra	Dåligt
5. ange effekt, resultat eller miljö kvalitet snarare än metoder och åtgärder (Miljömålsrådets kriterium)		
Bra	Bra	Bra

* Bedömningen gjord i perspektivet att naturgrusuttag idag ingår som en preciserad del av God bebyggd miljö. Det geografiska områdesmålet samordnas nära med Grundvatten av god kvalitet.

** Geografiska områdesmål är väl ägnade att behandla i markanvändningsplanering som per definition sker lokalt. Ett användningsmål ger utrymme för regionala och lokala överväganden beroende på vilken typ av industri eller verksamhet som finns lokalt.

annat än vad som följer av ny kunskap om ett områdes geologi, natur- eller kulturvärde.

Regeringen och Miljömålsrådet har ställt upp kriterier för hur delmål i miljömålssystemet ska vara utformade. I tabell 2 jämförs strecksatserna i det föreslagna delmålet, samt ett tänkt, kvantitativt delmål ('År 2020 ska högst X ton naturgrus...'), med kriterierna.

Att följa upp det nya delmålet kräver nya nyckeltal. Begränsningen till vissa geografiska områden kan med fördel följas genom att kombinera produktionsuppgifter från aktiva grustäkter, som redan ingår i dagens indikator, med ett digitalt kartunderlag som utvisar de områden där naturgrusuttag inte ska förekomma. De kvalitetsbrister som finns när det gäller täkternas lokalisering måste åtgärdas i samarbete med länsstyrelser och de uppgiftslämnande företagen.

Begränsningen till vissa användningsområden kan inte på samma sätt följas med hjälp av befintliga data. Möjligheter att utveckla produktionsuppgifterna så att de bättre reflekterar den faktiska användningen bör utredas. Att följa utvecklingen på användarsidan kräver större resurser och får ske i projektform i samband med kommande fördjupade utvärderingar.

De faktiska uttagen av naturgrus i landet som helhet och i olika regioner kommer fortlöpande att kunna följas med hjälp av befintlig indikator.

Konsekvenser

Det delmål som föreslås innebär inga förändringar vad gäller målsättning jämfört med vad som redan är beslutat genom de tidigare miljömålspromissionerna. De konsekvenser som följer av att naturgrus ersätts med

annan ballastråvara, i första hand krossat berg, kvarstår därför oförändrade med förslaget.

Bland dessa konsekvenser är en ökad energianvändning för att sönderdela och sortera berg i lämliga storleksfördelningar den allra mest uppenbara. I tabell 3 framgår energiåtgången för några moment som ingår när ballast av krossat berg produceras. Beroende på vilken sortering som eftersträvas, och på den naturliga sorteringen hos ett givet naturgrus, bortfaller hela eller delar av krossningen och den energiinsats som är kopplad till sprängning. Totalt kan en ökad energiinsats med 5 kWh per ton producerad vara antas vara ett rimligt mått. Med ett antagande om det politiska målet innebär att ett tidigareläggande med 30 år av övergången till krossat berg för 10 miljoner årston, innebär det en ökad energiinsats, normalt i form av elektricitet eller diesel, med 1,5 TWh. Kostnaderna för de producerade företagen blir med dagens energipriser ca 50 miljoner kronor per år, eller 1 % av omsättningen. Den samhällsekonomiska kostnaden för att på marginalen producera denna energi är ca hälften av företagets kostnad.

En annan konsekvens av att sätta upp ett mål för minskade naturgrusuttag, oavsett målets formulering, är att produktionsstrukturen förändras. En ofta återkommande fråga är om detta innebär ökade eller minskade transporter. Erfarenheterna hittills är att bergtäkterna lokaliseras närmare de tätorter de i första hand betjänar

Tabell 3. Energiinsats för olika moment vid framställning av ballast från granit

Borrning	Förkrossning	Sekundärkrossning	Tertiärkrossning
0,25 kWh/ton	0,9 kWh/ton	1,8 kWh/ton	2,5 kWh/ton

än de grustäkter de ersätter. Samtidigt har stora delar av landet utanför städerna idag mycket närmare till en grustäkt, och om ingen nyetablering av bergtäkter sker i glesbygd medför målet längre transporter och högre kostnader för kunderna i dessa områden. De olika geologiska förutsättningarna i olika delar av landet gör en generell beräkning av konsekvenserna mindre intressant.

Det av SGU föreslagna delmålet innebär att naturgrus år 2020 bara ska tas ut för vissa ändamål och att relativt stora områden inte får nyttjas för naturgrusuttag. Som en illustration till vilka förändringar jämfört med dagens produktionsstruktur som blir aktuella har en beräkning gjorts av hur stora delar av dagens naturgrusleveranser som kommer från områden som ska bevaras från uttag i enlighet med dagens precisering av miljö kvalitetsmålet och den geografiska avgränsningen i det föreslagna delmålet. Beräkningen innehåller en rad felkällor. Bland annat håller varken avgränsningen av viktiga grundvattenförekomster eller områden med stora natur- och kulturvärden enhetlig kvalitet över landet. Resultatet visar att 68 % av dagens uttag av naturgrus kommer från områden som ska skyddas enligt det föreslagna delmålet.

Samtidigt innebär användningsdelmålet, liksom dagens precisering av miljö kvalitetsmålet, att bara sådant naturgrus, i huvudsak sand, som möter något oundgängligt behov, ska tas ut.

Som tidigare angivits ser SGU som sin uppgift att i samråd med olika branschföreträdare identifiera och precisera vilka användningsområden som vid varje tidpunkt kan rymmas inom målformuleringen. Med detta som grund blir det en uppgift för länsstyrelserna att när delmålet regionaliseras bedöma vilka av de angivna användningsområdena som är relevanta i den egna regionen och i vilken utsträckning det finns lämpligt material som möter dessa behov. Med de mycket små totala mängder som kan bli aktuella – med dagens kunskapsläge något eller några få miljoner ton i hela landet, är det rimligt att tänka sig att de regionala bedömningarna av vilka volymer som kan och bör tas ut kommer att variera mellan länen. SGU ser som troligt, bl.a. mot bakgrund av remissreaktionerna, att flera länsstyrelser efter genomförd analys kommer att välja att kvantifiera sina mål och uttrycka dem i ton per år. Om så sker kan den önskade kvalitativa diskussionen i samråd med producenter och avnämare kombineras med målformuleringar som är enkla att kommunicera till samhället i övrigt.

Även efter en process där behov och tillgångar identifierats regionalt återstår att bedöma vilka faktiska uttag som krävs för att möta behoven.

I dag finns ett mindre antal renodlade sandtäkter i Sverige, medan det mesta sandmaterialet hämtas från täkter med varierad materialsammansättning. ”Överskottet” i form av andra produkter kan då med lätthet överstiga 100 %. Även med en utveckling där endast sandtäkter finns kvar på marknaden kommer det att tas ut material som inte exakt möter någon produkt-specifikation inom något oundgängligt användningsområde, men som kan få avsättning för något annat ändamål på marknaden. Även renodlade specialföretag som idag tillhandahåller kvartssand i snäva sorteringar, ned till tiondels millimeter, får tidvis överskott när efterfrågan för något ändamål ökar. Att anta ett överuttag på 50 %, jämfört med efterfrågan definierad efter en lista på användningsområden med precisa produktkrav, synes rimligt.

En kompletterande slutsats är att strecksatserna inom det föreslagna delmålet inte står i konflikt med varandra. Det kommer att finnas sand (naturgrus) tillgängligt utanför de skyddade områdena för att tillgodose behoven inom de tillämpningar där naturgrus kommer att användas även på lång sikt.

De egentliga konsekvenserna av det föreslagna delmålet begränsas till de kostnader för uppföljning och utvärdering som är kopplade till varje strecksats. Inom miljö målssystemet har de myndigheter som haft uppdrag att följa och utvärdera olika mål haft anslag för detta. Här kommenteras endast de särkostnader som kan kopplas till den valda delmålsformuleringen och förslagen till uppföljning av strecksatserna.

De geografiska områdena kräver inga särskilda insatser för uppföljning och utvärdering förutsatt att nuvarande regelverk för uppföljning och rapportering av naturgrusproduktion respektive grundvattenförekomster kvarstår oförändrade under målperioden. För att följa upp användningsområden innebär inrättande och administrationen av ett användarråd kostnader för SGU med uppskattningsvis 50 000 kronor per år och för varje deltagande användare med ca 10 000 kronor per år i arbetstid. Därutöver kan en fördjupad undersökning av användningen av naturgrus vart fjärde år antas kosta 250 000 kronor, vilket blir aktuellt vid tre tillfällen under målperioden. Kostnaderna belastar SGUs miljö målsanslag

FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER OCH STYRMEDEL FÖR ATT MÅLET SKA NÅS (FÖRSLAG)

Detta avsnitt behandlar förslag till nya styrmedel och åtgärder för att målet och delmålen ska nås. Avsnittet ska svara på följande frågor:

- Vilket delmål ska förslaget bidra till samt till vilken åtgärdsstrategi hänförs förslaget?
- Med vilket tidsperspektiv ska förslaget genomföras? Har det kort- och/eller långsiktiga effekter?
- Kommer förslaget att påverka andra miljö kvalitetsmål eller delmål?
- Kommer förslaget att påverka mål inom andra politikområden?
- Är förslaget kostnadseffektivt?
- Finns förslag till lösningar av identifierade målkonflikter?
- Hur har ny kunskap/forskning tagits tillvara i bedömningar och förslag?

Förslagen ska så långt som möjligt vara samhällsekonomiskt konsekvensbeskrivna. Minimikraven för konsekvensanalyser ska tillämpas. Förslagen ska sammanställas och sorteras med utgångspunkt i följande sortering inklusive respektive konsekvensbeskrivning:

- förslag som behöver drivas inom EU och andra internationella fora
- förslag inom miljöpolitiken till regering och riksdag
- förslag inom andra politikområden till regering och riksdag
- förslag som inte riktar sig till regering och riksdag

Bakgrunden till de förslag som lämnas är bedömningen att varken tillståndsgivning eller regional och kommunal planering idag stödjer utvecklingen mot miljömålet i tillräcklig omfattning.

Naturgrusmålen syftar till att bevara de geologiska naturgrusavlagringarna som resurser för uttag av grundvatten och som en del i natur- och kulturlandskapet. Förslagen blir därför en del av den övergripande strategin för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. De presenterade förslagen har valts ut bland en stor mängd potentiellt verksamma åtgärder. I bilaga 1 finns en redovisning av vilka övriga förslag som har övervägts och förkastats.

Förslag inom miljöpolitiken till regering och riksdag

[SGU föreslår att vid prövning av ansökan om täkt av naturgrus ska behovet av materialet enligt MB 9:6a bedömas utifrån om materialet är lämpligt för något användningsområde där ersättningsmaterial inte kan komma i fråga.](#)

Det finns en uppenbar obalans mellan den uppsatta målsättningen att minska naturgrusuttagen och länsstyrelsens beslut att tillåta nya uttag. Sedan delmålet om naturgrus antogs av riksdagen har länsstyrelserna fattat beslut om att tillåta 493 renodlade grustäkter med en sammanlagd uttagbar volym om 144 miljoner ton. Därtill kommer att tillstånd lämnas till kombinerade grus- och bergtäkter med ytterligare tillståndsgivna volymer grus. Med en fortsatt tillståndsgivning av denna omfattning kommer utbudet på naturgrus på marknaden att klart överstiga 2010 års delmål 12 miljoner ton,

och medge uttag som är oförenliga med det mål för 2020 som föreslagits ovan.

Länsstyrelserna uppger att de ser svårigheter att nyttja miljömålet som ett självständigt argument för att avslå en ansökan om tillstånd till grustäkt. Detta är heller inte meningen. Miljömålen ska användas som stöd vid tolkning av vad en långsiktigt hållbar utveckling, så som den beskrivs i MB 1:1, innebär. Avslag kan ske med hänvisning till hushållningsbestämmelserna i MB 2:5 eller mot lokaliseringsregeln i MB 2:6 i det fall tolkningen görs att verksamheten ”att tillhandahålla ballast” lämpligen bör lokaliseras någon annanstans än i en naturgrusförekomst. Någon etablerad praxis på området har inte utbildats.

Vid beslut i täktstillståndsärenden ska en särskild prövning av behovet av materialet göras enligt MB 9:6a: ”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 tänken kan befaras orsaka.” I förarbetena till miljöbalken framgår att förhållandet att vissa täktmaterial utgör en ytterst begränsad resurs motiverar att det prövas om tänken fyller ett behov¹⁶. Bestämmelsen om behovsprövning faller tillbaka på en tidigare bestämmelse i naturvårdslagen 18§ som gav länsstyrelsen rätt att förelägga sökanden att lägga fram en utredning som belyser behovet av tänken, dvs. att det finns efterfrågan som inte kan tillgodoses av befintliga täkter i regionen. Av förarbetena¹⁷ framgår att syftet med den bestämmelsen var att ge länsstyrelsen grund för en avvägning, motsvarande den som framgår av dagens lagstiftning. Behovsprövningen har kritiserats eftersom den utgör

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 380

¹⁷ Prop. 1981/82:220 s. 16 ff.

ett hinder för nya företag att etablera sig och därmed minskar konkurrensen på ballastmarknaden. Eftersom det av bestämmelsen inte framgår att den bara ska tillämpas när det aktuella materialet förekommer i begränsad mängd, tillämpas den i princip även på alla bergtäktsärenden, oavsett om täkten avser allmänt förekommande bergarter och kvaliteter. I det enda fall där den aktuella bestämmelsen prövats av Miljööverdomstolen¹⁸ avslag länsstyrelsen tio ansökningar om nya bergtäkter föranledda av den kommande utbyggnaden av E4 norr om Uppsala, med hänvisning till att behovet av ballastmaterial redan var tillgodosett. En sökande överklagade till Miljööverdomstolen och fick sitt tillstånd beviljat, med hänvisning till att materialet i berget var särskilt lämpat för vägbeläggning och att detta behov inte kunde tillgodoses genom befintliga täkter i regionen. Även med hänsyn till nyttan av konkurrens när det gäller ballastmaterial fanns behov av den sökta täkten. De motstående miljövärdena bedömdes vara låga. Exemplet visar att bestämmelsen ska tillämpas på så sätt att behovet av varje materialkvalitet och användningsområde ska bedömas separat. Det framgår också att det är marknadens behov av materialet, dvs. efterfrågan, som ska redovisas av sökanden.

I den gällande preciseringen av God bebyggd miljö och i det föreslagna delmålet ingår att naturgrus bara ska nyttjas när ersättningsmaterial inte kan komma ifråga med hänsyn till användningsområdet. Regeringen bedömde när målet infördes att eftersom tillgången är begränsad är det angeläget att naturgrus endast används för de ändamål som det oundgängligen behövs för¹⁹. Miljömålet innehåller med andra ord en koppling till ”behov” som har en annan valör än det behov som presenteras av marknadens efterfrågan. Det ”behov” som avses i miljömålssammanhang är avgränsat till användningsområden där alternativa råvaror är tekniskt eller ekonomisk svårtänkbara. Till skillnad från ”efterfrågan”, som per definition är subjektiv, är det ett objektivt ”behov” som avspelas i miljömålet.

Miljömålen ska som tidigare beskrivits användas som stöd vid tillämpning av miljöbalken. Vid ett beslut om täkttillstånd ska länsstyrelsen därför tillämpa två olika behovsbegrepp på samma ärende. Lagstiftningen blir därmed otydlig, och riskerna för att tillämpningen kommer att variera är uppenbar. Genom att i förordningsform koppla samman lagstiftningens krav på behovsprövning med det behovsbegrepp som återfinns i miljömålet, undanröjs oklarheterna och tillståndsgivningen kan bli ett effektivt styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålet. Regeringen förslås därför utnyttja befintligt bemyndigande i MB 9:5 för att införa en be-

stämmelse om tillämpningen av behovsprövningen i ärenden som rör täkt av naturgrus.

Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Särskilda bestämmelser om täkter

§11c Vid prövningen av en ansökan om täkt av naturgrus ska behov av materialet endast anses föreligga om det material som ansökan avser är lämpligt för användningsområden där ersättningsmaterial inte kan komma i fråga.

Den föreslagna bestämmelsen återspeglar det faktum att bestämmelsen i MB 9:6a innebär att en intresseavvägning ska ske mellan behovet av materialet och de skador på djur- och växtlivet och miljön i övrigt som täkten kan befaras orsaka. Den nya bestämmelsen ger en vägledning till hur vikten av behovet ska fastställas. Om det material som ansökan avser inte möter något oundgängligt behov, ska vikten sättas till noll. Vikten av det motstående intresset, skyddet för miljön, påverkas inte av förordningstexten och bestämmelsen innebär inget ställningstagande till vilket resultat intresseavvägningen ska resultera i.

I bedömningen av vikten av behovet ska med den föreslagna bestämmelsen inte vägas in vilka täkter med liknande material som finns öppna. Inte heller om material av motsvarande kvalitet är sällsynt i den aktuella regionen. Under förutsättning att materialet i den aktuella täkten är lämpligt finns det med hänsyn till konkurrensen ingen anledning att skapa monopolsituationer. Efterfrågan från de användningsområden där naturgrus bedöms vara omöjligt att ersätta bör mötas av ett utbud som inte är så begränsat att priset stiger kraftigt vid små förändringar i efterfrågan. Det faktum att en viss materialkvalitet är sällsynt utgör heller inget skäl att avstå från att tillgodogöra sig den. Tvärtom bör sådana materialförekomster skyddas mot åtgärder som kan förhindra utvinning, t.ex. genom rikintresseförklaring. SGU har i dagsläget förklarat tre förekomster av ”specialsand” som riksintresseområden för mineralutvinning enligt MB 3:7 st 2.

Det vore inte ologiskt om behovsprövningen genom en lagändring begränsades till att omfatta endast naturgrus eller att det gjordes tydligare att prövningen bara ska ske när materialet utgör en begränsad resurs. Eftersom riksdagen relativt nyligen tagit ställning till den aktuella bestämmelsen²⁰ avstår SGU från att förslå ytterligare förändringar i lagen. Genom den refererade domen från Miljööverdomstolen finns också en relativt god grund för vägledning om hur bestämmelsen ska

18 MÖD 2003:108, mål nummer 337-03

19 prop. 2000/01:130 s.187

20 prop. 2004/05:129, bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312

tolkas vid t.ex. täkt av industrimineral. Någon risk för sammanblandning med miljömålsformuleringar föreligger heller inte i dessa fall.

För fullständighetens skull ska noteras att delmålet formulering om geografiska områden får sin betydelse vid prövningen av en täkt av naturgrus indirekt genom miljöbalkens första och andra kapitel. I intresseavvägningen enligt MB 9:6a kan det komma att påverka värderingen av de skador på miljön som täkten befaras orsaka, i det fall en ansökan avser en täkt inom de geografiska områden som miljömålet avser.

Den föreslagna förändringen av förordningen behöver inte beredas vidare och kan därför träda i kraft så snart regeringen tagit ställning till förslaget. Förslaget får omedelbart genomslag på vilka naturgrustäkter som kommer att få tillstånd. Bara täkter som kan leverera material som motsvarar ett användningsområde som pekats ut av det användarråd som tidigare förordats (se sid. 18), kan i princip erhålla tillstånd. Undantaget blir de fall då de miljövärden som hotas är helt försumbara, och avvägningen mellan behov och miljö inte blir avgörande för beslutet. Det undantaget kan i sin tur vara en öppning för mindre täkter i glesbygd att erhålla fortsatt tillstånd, även om materialet inte fullt ut motsvarar något utpekade behov.

Förändringen påverkar inte utbudet av naturgrus på kort sikt. I miljömålsperspektivet år 2020 kommer dock den absoluta majoriteten av dagens täkttillstånd ha löpt ut. Det finns dock län där nuvarande tillstånd har längre löptider. Östergötlands, Jönköpings, Skåne och Värmlands län har betydande andelar av sina naturgrusuttag från täkter med tillstånd bortom år 2020. De aktuella täkterna levererade under 2005 ca 1,5 miljoner ton naturgrus, varav delar utgörs av sand. Den föreslagna förändringen bedöms därmed ge ett mycket stort bidrag till ansträngningarna att nå ett delmål som tar sikte på användning och därmed miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

Det föreslagna styrmedlet ger en mjuk övergång från dagsläget till det önskvärda tillståndet år 2020. Genom att inga befintliga verksamheter påverkas ges ballastproducenter och användare goda förutsättningar att med tydliga planeringsförutsättningar genomföra den omställning av produktion och användning som miljömålet kräver. Det finns en risk att de täkter som får tillstånd kommer att tillhandahålla material även till användningsområden där krossat berg vore ett alternativ. Något formellt hinder mot detta införs inte genom förslaget. Bedömningen är dock att med ett minskande utbud av material kommer den bättre betalningsförmågan hos kvalificerade användare att göra det mindre intressant att leverera sand till t.ex. halkbekämpning eller fyllnadsändamål. Skulle det visa sig att denna be-

dömning är felaktig får ytterligare styrmedel som tar sikte på användningen av materialet övervägas vid kommande fördjupade utvärderingar av miljömålet.

Konsekvenserna av styrmedlet vid sidan av de avsedda bedöms bli försumbara. Det kommer att lämnas in färre ansökningar om tillstånd till naturgrustäkter när det blir tydligare på vilka grunder länsstyrelsen har att ta ställning, vilket kan resultera i någon besparing för staten. Alternativt kommer de företag som lämnar in ansökningar till andra täkter att få något kortare handläggningstider. Det finns ingen anledning att tro att små och medelstora företag i något avseende skulle missgynnas av bestämmelsen.

Om regelförändringen inte genomförs kommer tillståndsgivningen att fortgå med stöd av nuvarande regler. Eftersom naturgrus inte är en ”ytterst begränsad resurs” i många delar av landet kommer det även fortsättningsvis att vara svårt att motivera avslag till en ansökan om täkt av naturgrus. Därmed kommer det över tiden att finnas tillståndsgivna mängder tillgängliga på marknaden, vilka speciellt vid konjunkturuppgångar kommer att användas till alla möjliga behov. Stora tillgångar på marknaden innebär också att trycket på användarna att ställa om till alternativa material minskar.

[SGU föreslår att myndigheten får i uppdrag att komplettera befintliga databaser med uppgifter om skyddsvärda naturgrustillgångar och berg lämpligt för produktion av betongballast.](#)

Av de nuvarande preciseringarna av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och det här föreslagna delmålet framgår att uttag av naturgrus i områden med stora värden för natur- och kulturlandskapet ska upphöra senast år 2020. Som underlag för bedömning av vilka områden som ska anses uppfylla dessa kriterier föreslås att den naturvärdesklassning som gjorts i samband med naturgrusinventeringar under de senaste decennierna används.

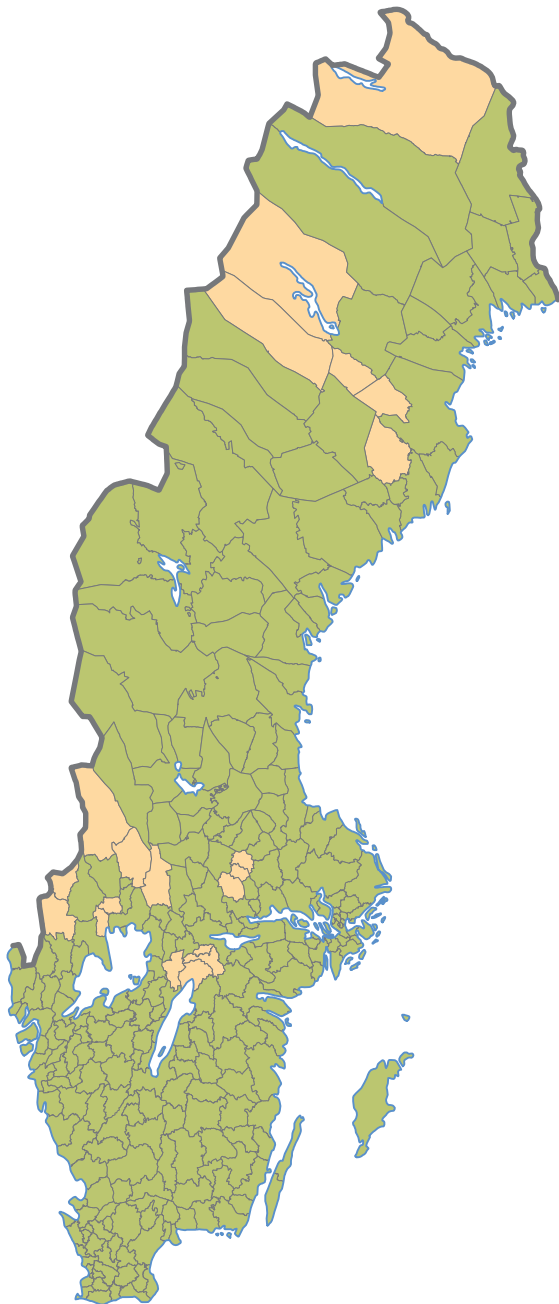
Idag har hela Sverige utanför fjällkedjan med undantag för några kommuner i Värmlands, Örebro, Västerbottens och Norrbottens län inventerats. I södra Jönköpings län och i vissa kommuner i fd Skaraborgs län är inventeringarna i behov av komplettering. Inventeringsresultaten finns sammanställda i digitala kartskikt tillgängliga för länsstyrelserna att använda för att formulera regionala miljömål och vid framtagande av underlag för materialförsörjningsplanering.

Genom att fullfölja inventeringarna inom de områden som idag utgör vita fläckar på kartan, figur 7, kan ett heltäckande underlag för att precisera det föreslagna delmålet skapas. Effekterna av den föreslagna åtgärden är i första hand långsiktiga. Även efter år 2020 kommer

det att vara viktigt att vid nyetableringar av naturgrustäkter ha ett kvalitetssäkrat beslutsunderlag.

Det pågår för närvarande ett omfattande arbete inom industrin, delvis med stöd av statliga medel, för att undersöka vilka typer av berg som är bäst ägnade att använda som råmaterial vid produktion av ballast för användning i betong. Mineralogisk sammansättning, radioaktivitet och textur är exempel på parametrar som ingår bland det som kommer att definiera lämpliga bergmaterial.

SGU har genom sin kartering framför allt i tätbefolkade områden tillgång till information om bergrunden som kommer att kunna användas för att peka ut berg



Figur 7. Områden som är inventerade avseende naturgrus i grönt. Källa SGU.

lämpligt som betongballast. Det finns dock parametrar som inte regelmässigt bedömts och som kan komma att behöva kompletteras med utgångspunkt från redan insamlat material, och i form av utökningar av kommande karteringsprojekt. En säkrare bedömning av hur omfattande detta kompletteringsarbete blir kommer att kunna göras efter det att ett nyligen påbörjat forskningsprojekt²¹ med CBI som huvudansvarig avrapporterats år 2010. I detta projekt ingår som ett moment att inventera minst 100 bergtäkter och bedöma bergets egenskaper som betongballast. Med detta som grund kommer det att vara möjligt att utforma riktlinjer för krossat berg som ballast i betong.

Ett geologiskt underlag som visar var berget är lämpligt som betongballast kommer att vara av mycket stor betydelse för att säkerställa att de investeringar i nya bergtäkter som förutses under den kommande tioårsperioden görs på rätt ställen. Det blir också en viktig del i det regionala planeringsunderlag som kommunerna behöver för sin materialförsörjningsplanering.

Att utföra inventeringar och kompletterande bergundersökningar enligt vad som beskrivits ovan bedöms sammanlagt kosta 8,5 miljoner kronor under perioden 2009–2012. Kostnaderna är mindre än de medel som SGU tidigare fått anslagna för miljömålsarbete men som sedan dragits in år 2003 och 2006. Att överlåta åt andra att ta fram motsvarande underlag blir dyrare eftersom SGU kan utföra inventeringar med användning av en etablerad metod och erfaren personal, och insamlat bergmaterial finns i SGUs arkiv.

Förslag som inte riktar sig till regering och riksdag

Materialförsörjning bör integreras i kommunernas översiktsplanering. Som underlag för kommunernas planering bör länsstyrelserna ta fram ett regionalt planeringsunderlag för materialförsörjning som är aktuellt och bygger på regionaliserade naturgrusmål. Regeringen bör ge länsstyrelserna direktiv och resurser för arbetet. SGU och Boverket bör stödja länsstyrelserna.

Försörjningen av samhället med ballastmaterial kräver att mark tas i anspråk för täkter men också för terminaler och återvinningsstationer. Materialförsörjningen har därmed en naturlig plats i markanvändningsplaneringen och med tanke på att behoven är bestående och utrymmesbehoven relativt stora, bör frågan hanteras i de kommunala översiktsplanerna.

En förutsättning för att kommunerna ska kunna behandla materialförsörjning i översiktsplanen är att det

²¹Energieffektiv framställning av betong med krossat bergmaterial, Energimyndighetens beslut 2007-03-29, dnr 2006-05510

finns ett regionalt underlag som med utgångspunkt i regionaliserade naturgrusmål beskriver tillgångar, efterfrågan och motstående intressen och som innehåller överväganden om vilka områden som kan vara lämpliga för täkter och eventuella upplag. SGU gav år 2005 ut en skrift riktad till länsstyrelserna²² med förslag på hur ett planeringsunderlag på länsnivå kan tas fram med begränsade resurser. Rapporten är avsedd att fungera som ett styrmedel mot en modern materialförsörjningsplanering, i huvudsak inriktad mot berg som råvara. Ett par län har tagit fram underlag med stöd av denna modell. De regionala planeringsunderlagen blir i sig ett instrument för att uppnå de regionala naturgrusmålen och utgör underlag vid prövningen av ansökningar om täktstillstånd. Processen att ta fram underlagen främjar också en dialog om målen och medlen för att uppnå en hållbar regional materialförsörjning.

Den närmare avgränsningen av lämpliga områden görs av kommunerna i översiktsplanen med utgångspunkt från bestämmelsen i MB 3:7 st.2 om värdefulla ämnen och material. Kommunerna har också förutskattningar att föra en dialog med olika berörda och allmänheten och göra en slutlig avvägning mellan olika intressen. I bedömningen ska givetvis också ligga ett beaktande av vad som är geologiskt lämpligt område, och hänsyn till närheten till avsättningsområden m.m. Kommunerna, inte minst i storstadsområdena, behöver också avsätta områden för hantering av material som körs in från omgivande kommuner, och för hanteringen av överskottsmassor som kan förädlas.

Idag är det en minoritet av kommunerna som behandlar materialförsörjning i sina översiktsplaner. Det innebär att den som överväger att etablera en täkt inte i förväg kan förutsäga kommunens inställning till etableringen. Först i samband med ett samråd med anledning av en ansökan måste kommunen redovisa sina synpunkter. Risken är då att kommunen blir en part som ensidigt tar ställning för skyddet av de närboende, medan frågan om behovet av materialet bevakas av länsstyrelsen. Om behovet av ballastmaterial funnes identifierat i översiktsplanen och om vissa områden pekats ut som möjliga att ta i anspråk för att tillgodose behovet, skulle hela processen präglas av att alla inblandade parter söker bästa möjliga lösning. Producenterna skulle kunna styra sina ansökningar till lämpliga områden och kommun skulle inte på samma sätt riskera att bli partsföreträdare i tillståndsärendet. Det finns alltså ett värde av att integrera materialförsörjningen i översiktsplaneringen oavsett målet om minskade naturgrusuttag.

Eftersom många översiktsplaner är från tiden före det att miljökvalitetsmålen etablerades, är det relativt

vanligt att i det fall materialförsörjning behandlas är det i form av ett utpekande av lämpliga grusförekomster(!). Bakgrunden är den nästintill riktäckande inventering och klassificering av naturgrus som genomfördes från och med 1980-talet, och som använts som underlag för "Grushushållningsplaner" i många regioner. I dagsläget fungerar dessa planer som ett styrmedel bort från det aktuella miljömålet.

Boverket gav år 1994 ut en skrift i serien Goda Exempel²³ med exempel på hur fyra kommuner hanterat materialförsörjningsfrågorna i sina översiktsplaner. Den ger en bra förståelse för hur materialförsörjningsfrågor kan behandlas i en översiktsplan, men har med tanke på att den skrevs för 13 år sedan, ett alltför stort fokus på naturgrus som ballastråvara.

Boverket och SGU bör tillsammans arbeta för att stödja både ett regionalt och ett kommunalt arbete. Det kan ske genom vägledningsmaterial som riktar sig såväl till länsstyrelser som direkt till kommunerna. För SGU är huvuduppgiften att se till att den geologiska information som finns samlad vid myndigheten görs tillgänglig på ett sådant sätt att den är lämplig som planeringsunderlag för materialförsörjning. För båda myndigheterna gäller att allt vägledningsmaterial ska finnas tillgängligt digitalt via webben.

Konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna är långsiktiga. I enskilda kommuner, där nuvarande översiktsplan anger naturgrusförekomster som lämpliga täktlägen, kan en uppdatering med annan inriktning innebära en tydlig förändring på sikt. I övrigt är den viktigaste konsekvensen att framtida bristsituationer kan förebyggas när tillstånden till naturgrustäkter löper ut och nya inte medges mot bakgrund av den striktare tolkning av lagstiftningen som föreslagits ovan. Att nya bergtäkter behöver öppnas är en direkt konsekvens av miljömålet och de kommunala översiktsplanerna ska även i detta avseende ha en långsiktigt hållbar samhällsutveckling som inriktning.

Kostnaderna för SGU och Boverket beror på ambitionsnivån. Att uppdatera och göra befintligt material tillgängligt får förutsättas ingå i befintliga arbetsuppgifter. Boverket avser att ta fram en ny handbok kring översiktsplanering när de nya förändringarna av Plan- och bygglagen träder i kraft sannolikt 2009. Det är då naturligt att materialförsörjningsfrågor utvecklas och finns med som ett allmänt intresse som kommunerna måste ta ställning till. Att delta som sakkunniga på läns- och kommunnivå, eller ta fram speciella underlag för en viss kommun eller ett visst län har hittills inte bedömts ingå i myndigheternas anslagsfinansierade arbetsuppgifter.

²² Modell för att ta fram länsstyrelsens underlag för materialförsörjningsplanering, SGU-rapport 2005:20

²³ Goda exempel, nr 1 Grus och berg i den kommunala översiktsplaneringen, Boverket 1994

Kostnaderna för en länsstyrelse att skapa ett modernt planeringsunderlag kan baserat på erfarenheterna i Södermanland uppgå till 200 000–300 000 kronor. De verkliga kostnaderna, inklusive tid för kommuner företag etc. att delta och sätta sig in i arbetet kan uppgå till lika mycket, fördelat på många olika parter. Kommunernas kostnader för att ta fram en översiktsplan ökar inte på något påtagligt sätt för att materialförsörjning tas in i planen, förutsatt att ett modern underlag finns tillgängligt.

Om förslaget inte genomförs får de bedömningar som rör lokalisering av täkter göras ad hoc i tillståndsgivningen vilket är sämre eftersom en ansökan inte kan resultera i att tillstånd ges på annan plats än den ansökan avser. Det blir alltså fler ansökningar som leder till avslag till följd av lokaliseringen inte kan accepteras, alternativt fler täkter med olämplig lokalisering eller olämplig materialsammansättning. Eftersom en komplett täktansökan regelmässigt kostar sökanden mer än 300 000 kronor bör tydliga regionala underlag som återspeglas i kommunala översiktsplaner kunna leda till samhällsekonomiska vinster.

Den stora betydelse för miljömålen som en integrering av materialförsörjning i regional och lokal planering bedöms kunna få, och den ekonomiska nytta som insatserna bedöms generera, motiverar insatser från regeringen, dels i form av uppdrag till länsstyrelserna i regleringsbrev, dels i form av ekonomiskt stöd till länsstyrelser och kommuner för att påskynda processen. Överväganden i dessa delar görs av Boverket gemensamt för flera delar av det som ingår i miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Det är rimligt att anta sådana uppdrag, och sådant stöd, ska inkludera planering även i syfte att uppnå andra miljömål. Dessa frågor utvecklas därför inte närmare här. Samråd har skett med Boverket om detta förslag.

[SGU bör med stöd av ett branschsammanfattat användarråd fortlöpande informera ballastanvändare och länsstyrelser om hur miljömålet om användningsråden kan tolkas.](#)

SGU har under de gångna åren erfarit (och bidragit till) att budskapet om att naturgrus användningen ska minska har nått ut brett bland myndigheter, producenter och användare av ballast. Miljömålet om att minska uttagen till 12 miljoner ton år 2010 har uppfattats som tydligt och utmanande. Samtidigt är det uppenbart att mycket tid och kraft har ägnats åt funderingar kring hur detta kvantitativa mål ska fördelas, lokalt och regionalt. Verkliga eller konstlade spänningar har uppstått när vissa län har formulerat mycket tuffa regionala mål, medan man i län där de regionala målen redan uppnåtts

har en oklar bild av den fortsatta inriktningen. Det finns hos vissa producenter en föreställning om att det långsiktiga målet är att naturgrusuttagen ska upphöra, och hos vissa intressenter lever Miljömålskommitténs föreslagna delmål om ett uttag på tre miljoner ton år 2020 kvar i minnet.

SGU föreslår nu ett delmål för 2020 baserat på den precisering av miljökvalitetsmålet som innebär att naturgrus bara ska användas när alternativ inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet. Ett sådant delmål måste för att bli operativt åtföljas av en tolkning av vilka användningsråden som avses. Att en gång för alla fastställa detta vore att underskatta effekter av teknik- och marknadsutveckling. Som framgått under Förslag till delmål ovan föreslås SGU inrätta ett användarråd, med uppgift att kontinuerligt uppdatera vilka användningsråden som är aktuella. Användarrådets uppfattning blir då vägledande för beslut med stöd av miljöbalken, i första hand beslut om täktillstånd, men också för länsstyrelser och kommuner som väljer att bryta ned delmålet.

Det finns dock anledning att använda användarrådet och dess arbete till att mera direkt påverka användare av ballast. Genom att kommunicera vilken uppfattning som finns om i vilka tillämpningar naturgrus kan ersättas, och presentera de exempel och annat som ligger till grund för användarrådets bedömningar, kan många fler komma att bidra till miljömålet.

SGU bör ta på sig uppgiften att tillsammans med det föreslagna användarrådet upprätta en kommunikationsplan och med stöd av planen sprida information, skriftligt och muntligt via olika kanaler. Informationsmaterial anpassat för olika användarkategorier som kan användas direkt utan SGUs medverkan bör också tas fram.

Konsekvenserna av förslaget består i att SGU inom sitt miljömålsanslag binder resurser för informationsinsatser under i första hand den kommande fyraårsperioden, fram till nästa fördjupade utvärdering. Med erfarenhet från vad det kostat SGU att ta fram de informationsblad²⁴ som hittills givits ut kan insatser om ca 200 000 kronor per år vara rimlig. Förslaget förutsätter att ett användarråd av den typ som förordats ovan inrättas.

Om förslaget inte genomförs, och inga särskilda informationsinsatser genomförs, kommer informationen om det nya miljömålets innebörd att nå användarna senare. Det innebär att deras möjligheter att förbereda sig genom förändrade produktionsmetoder eller inköpsrutiner minskar och att flera företag tvingas ta beslut framtvungade av brist på naturgrus.

²⁴ Att använda krossat berg, informationsblad tillgängliga via SGUs webbplats www.sgu.se

Naturvårdsverket bör kontinuerligt ge vägledning rörande tillämpningen av miljöbalken med hänsyn till de förslagna delmålen.

Naturvårdsverket kan genom sin tillsynsvägledning bidra till att miljöbalken blir ett effektivt verktyg för att uppnå miljömålen. Det främsta medlet för detta är idag de handböcker, ibland kompletterade med allmänna råd, som Naturvårdsverket publicerar.

Den handbok, *Prövning av täkter, 2003:1* som finns idag skrevs innan förändringarna av täktlagstiftningen den 1 augusti 2005 och behöver ersättas med en uppdaterad vägledning. I det sammanhanget bedömer SGU att det är av stor betydelse om täkter av naturgrus behandlas delvis separat från övriga täkter mot bakgrund av det delmål som idag finns och de delmål som föreslås i denna fördjupade utvärdering. Prövningen av täkter ska liksom andra beslut enligt miljöbalken ske med indirekt stöd av miljömålen. Med den föreslagna förändringen av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ovan, blir dessutom prövningen delvis annorlunda för täkter av naturgrus. Det finns därmed goda motiv för att i framtida vägledning markera de skillnader i prövningen som bör ske tydligare än vad som framgår av dagens handbok.

Några konsekvenser av det föreslagna styrmedlet utöver den önskvärda tydligare vägledningen uppstår inte.

Trafikverket, i första hand Vägverket, bör anta en policy om att inte använda naturgrus vid byggande och underhåll

Vägverkets användning av naturgrus har minskat drastiskt de senaste decennierna. Att normerna för nybyggnad av vägar numera utgår från krossat berg som bygg-

nadsmaterial är en huvudförklaring till att uttagen av naturgrus minskat. Under samma period har Vägverket övergått till att handla upp underhållet och driften av vägnätet av entreprenörer som får ansvar inom geografiska områden under flera år. I dessa avtal har olika kvalitetsmått på vägarnas tillgänglighet, samt naturligtvis kostnaderna, stått i centrum. Upphandlingarna sker av Vägverkets regionala organisation. Därmed har Vägverkets möjlighet att centralt följa upp den faktiska användningen av naturgrus försvunnit.

Framför allt inom Vägverkets regioner Mitt och Norr, som omfattar Sverige från Dalarna och norrut, är naturgrusanvändningen enligt de senaste tillgängliga siffrorna fortfarande betydande. Propåer från länsstyrelser i Norrland om att Vägverkets behov används som motiv vid ansökan om naturgrustäkter har också framförts. Om Vägverket i sina upphandlingar ställde krav på att krossat berg ska användas vid underhåll av grusvägar och vid halkbekämpning vintertid, skulle istället ett ökat underlag för bergtäkter skapas.

De uppsatta miljömålen innebär att användning av naturgrus för vägunderhåll och halkbekämpning inte kan anses förenligt med ett långsiktigt hållbart samhälle. En förändring måste därför ske under det kommande decenniet. I avsaknad av underlag för att bedöma kostnaderna för en konkret avveckling av Vägverkets och dess entreprenörers användning av naturgrus förordar SGU att Vägverket centralt tar ett policybeslut med innebörden att krav på ballast från berg eller morän ska ställas i egen och upphandlad verksamhet. Därigenom blir det budskap staten framför i olika sammanhang entydigt, samtidigt som övergången till krossmaterial kan anpassas till de lokala förutsättningarna. Samråd har skett med Vägverket om detta förslag.

ANDRA MÖJLIGA STYRMEDEL

En fördjupad utvärdering är en process med många inblandade deltagare. Arbetet ska resultera i förslag såväl till mål som medel för att nå dessa mål. Under arbetets gång kommer olika förslag att förkastas.

Den övergripande analysen av delmålet om naturgrus pekar på att delmålet i första hand innebär ett krav på producenter och användare av ballastmaterial att byta råvarubas. Det främsta substitutet till naturgrus som

råvara är krossat berg. I princip är därför alla styrmedel som ökar utbudet och efterfrågan på berg och som minskar utbudet och efterfrågan på naturgrus relevanta för att nå miljömålet. I tabell 4 har de olika styrmedel som värderats under arbetet grupperats under dessa rubriker. Av kommentarerna framgår i korthet varför det förkastats. För fullständighetens skull finns även de styrmedel som förordas med på blåtonad bakgrund.

Tabell 4. Behandlade styrmedel.

	styrmedel	detalj	kommentarer
Minska utbudet av naturgrus			
1	Skärpta krav vid tillståndsprovning av naturgrustäkter	Precisera kravet på behov av materialet i miljömålsstermer	Skarpt styrmedel som ger effekt efterhand som omprövning av tillstånd sker.
2		Villkora tillstånd till naturgrusuttag med särskild användning	Att koppla tillståndet att bryta naturgrus till krav på faktisk användning kräver större resurser för uppföljning och kontroll. Sådana regler finns i den danska Lov om råstoffer.
3		Införa förprövningskrav för husbehovstäkter av naturgrus	Frågan om förprovning av husbehovstäkter har nyligen prövats av riksdagen.
3	Tydligare riktlinjer för tillståndsprovning av naturgrustäkter	Naturvårdsverket uppdaterar sin handbok med direkta hänvisningar till miljömålet	Det behövs mer vägledning i hur miljömålen ska användas som stöd vid prövning av ansökan om naturgrustäkter.
4	Förstärkt områdeskydd för naturgrusavlagringar	Riksstyrelsens förklaring av grundvattenområden	Regeringen har aviserat att en proposition om detta kommer under år 2007.
5		Uppdaterade skyddsområden för vattentäkter	Riktlinjer i form av Allmänna råd 2003:16 har relativt nyligen formulerats av Naturvårdsverket. Se SGUs underlag till Grundvatten av god kvalitet.
6		Avsätta områden för reserv och framtida vattenförsörjning i kommunala ÖP	Se SGUs underlag till Grundvatten av god kvalitet.
Öka utbudet av berg			
7	Materialförsörjning i ÖP	Översiktsplanera för fler bergtäkter	Snabbare på processen att få tillstånd till nya bergtäkter. Ligger i linje med Boverkets syn på ÖP som huvudinstrument för samhällsutveckling.
8		Ge ekonomiskt stöd till framtagande av planeringsunderlag	Ett fullt tänkbart förslag som dock bör utvecklas bredare än för bara materialförsörjningsplanering. Kan ingå som en del i ett bredare förslag från Boverket.
9	Underlätta att få tillstånd till bergtäkter	Ta bort behovsprövningen av bergtäkter	Riksdagen har nyligen beslutat om att bibehålla behovsprövningen. Av förarbetena framgår att behovsprövningen motiveras av att vissa material utgör en ytterst begränsad resurs, vilket inte gäller för berg för ballasttillverkning i allmänhet Sverige.
10		Undanta mindre bergtäkter från tillståndsprovning	Även små bergtäkter innebär ingrepp och störningar som motiverar förhandsprovning. Naturvårdsverket har i rapporten "Pröva eller inte pröva" presenterat principer för förhandsprovning.
Minska efterfrågan på naturgrus			
11	Höj skatten på naturgrus		Effekterna av små höjningar är inte möjliga att beräkna. En drastisk höjning är ett effektivt sätt att snabbt minska naturgrusuttagen, men innebär att även långsiktig användning av naturgrus fördras. En särskild konsekvensbeskrivning återfinns efter tabellen.

	styrmedel	detalj	kommentarer
12	Omställning av betongproduktion	Framtagande av normer för krossad betongballast	Ett sådant arbete pågår i form av standardisering och branschrekommendationer. Att styra arbetet genom offentliga ingripanden är inte aktuellt.
13		Ekonomiskt stöd till utvecklingsprojekt	Staten har tidigare anslagit pengar till industrileda utvecklingsprojekt för att ta fram kunskap om krossad ballast i betong inom programmet MinBas. Under våren 2007 har regeringen beviljat 26 MSEK till projektet MinBas II och STEM har fattat beslut om statligt stöd med 4 MSEK som också behandlar dessa frågor. I båda fallen rör det projekt med medfinansiering och deltagande av berörda företag.
14	Trafikverken antar policy om att sluta använda naturgrus	Krav på krossberg vid upphandlingar av nybyggnads- och underhållsentreprenader.	Vägverket har idag ingen uppföljning av sin naturgrusanvändning och står lokalt för stora delar av efterfrågan.
Öka efterfrågan på berg			
15	Informera användare och inköpare om möjligheten att använda krossat berg	Informationsmaterial, artiklar, seminarier	SGU bör ta på sig detta som en huvuduppgift under de kommande åren

Effekter av en höjning av skatten på naturgrus

De förväntade och önskvärda effekterna av en punktskatt på en viss vara (eller tjänst) är att priset på varan ska stiga och att efterfrågan och konsumtionen av varan därmed ska minska. Fördelningen av konsumtionsminskningen kommer att avspegla den betalningsviljan på marginalen som finns hos olika konsumenter. Genom att använda punktskatten som styrmedel tillåts dessa individuella variationer slå igenom fullt ut, vilket i ekonomisk teori uppfattas som ett effektivt sätt att fördela konsumtionsminskningen. Så snart man av politiska skäl vill styra konsumtionen så att den fördelas mellan olika grupper efter någon annan princip är en punktskatt inte ett lämpligt styrmedel. Alternativt måste vissa grupper undantas från beskattning eller skatten kompletteras med bidrag till vissa grupper för att förstärka deras betalningsförmåga.

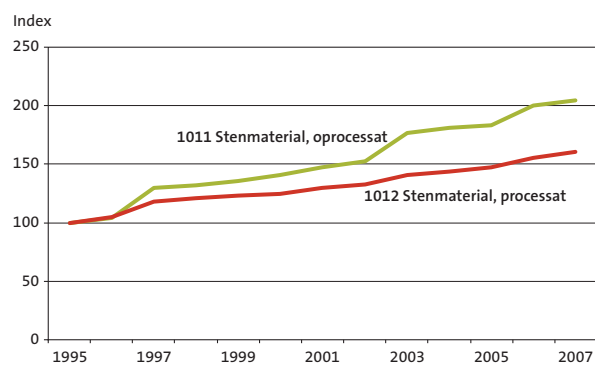
Punktskatter av miljöskäl finns idag förutom på naturgrus bl.a. på energi och av hälsoskäl på tobak och alkohol. Erfarenheterna av dessa skatter kan användas för att bedöma hur effektiv skatten på naturgrus kan förväntas vara vid olika utformning och nivåer.

Skatten på naturgrus infördes år 1996 med fem kronor per ton och höjdes till tio kronor år 2003 och med ytterligare tre kronor år 2006. Vid samtliga tillfällen har höjningarna åtföljts av en prisökning på naturgrus som tycks motsvara skattesatsen, figur 8.

För att utvärdera effekterna av skatten på efterfrågan har SGU år 2005 bett SCB beräkna eventuella samband mellan skattesats och leveranser så som de redovisas av producenterna till länsstyrelserna²⁵. Eftersom naturgrusuttagen förändras dels beroende på konjunkturella förändringar i efterfrågan på ballast, dels på en

över tiden uppmätt förskjutning från naturgrus mot bergkross som beror av andra orsaker, har SCB sökt belägga samband mellan naturgrusandelen av de totala ballastleveranserna och skattesatsen. En matematisk modell användes där skatteförändringarna 1996 och 2003 samt den underliggande trenden är de tre variabler som utvärderas. Beroende på vilken tidsperiod som en sådan analys omfattar kommer förklaringsvärdet för respektive variabel att förändras.

SCB hittade vid sin analys en signifikant förändring till följd av skatteförändringarna, under förutsättning att data från perioden 1995–2004 används. Startåren 1992–1994 prövades men gav inte ett stöd för att skatten påverkat naturgrusuttagen. Boverket har inom ramen för denna fördjupade utvärdering upprepat SCBs analys, men med tillgång till data från år 2005. Det finns då inget signifikant samband mellan skattesatser och naturgrusgrusleveranser. Mot bakgrund av detta finns inga förutsättningar att på matematisk väg göra förutsägelser om vad olika framtida skattesatser kommer att få för effekt på uttagen av naturgrus.



Figur 8. Prisstatistik för ballastmaterial. Serie 1012, "stenmaterial processat", innehåller 50 % naturgrusmaterial. Serie 1011 innehåller bara naturgrus. Källa Byggindex.

²⁵ Effekter av naturgrusskatten – en metodstatistisk analys, MR/BY/8500446-6, 2005-12-06, SCB

Av de svar vi erhållit när vi frågat producenter och användare av ballast kan vi med stor säkerhet säga att skatten på naturgrus har haft en effekt som information om statens vilja att minska uttagen. Skatten ingår därmed som en delförklaring till den kontinuerligt minskade andelen naturgrus av de totala ballastleveranserna. Vi kan också konstatera att eftersom priset på vanliga ballastprodukter inklusive transporter idag ofta ligger under 100 kronor per ton, bör skattehöjningar till 40 eller 50 kronor få direkta effekter på marknaden. Om delmålet 12 miljoner ton år 2010 ska nås är en snabb och kraftig höjning av naturgrusskatten förmodligen det effektivaste sättet att säkerställa detta. Som redovisats i rapporten finner SGU det mindre angeläget att vidta drastiska åtgärder för att nå detta delmål, och få ett antal oönskade bieffekter, än att använda styrmedel som bidrar till att generationsmålet år 2020 uppnås.

En jämförelse med tre andra varor där punktskatter används som styrmedel, cigaretter, diesel och el, kan ge vägledning när det gäller bedömningen av hur skatten på naturgrus kan och bör användas. Vid jämförelse mellan dessa varor kan konstateras att bruket av cigaretter entydigt innebär en samhällsekonomisk förlust i form av försämrad hälsa, medan bruket av diesel och el bidrar till stora välfärdsvinster samtidigt som de i olika grad ger upphov till negativa miljöeffekter. Skatten på cigaretter har också höjts kraftigt vid flera tillfällen eftersom varje minskning av förbrukningen med säkerhet är av godo. Den önskade effekten har dock delvis uteblivit, eftersom en stor del av efterfrågan styrts över mot oskattade importerade cigaretter. Skatten har därför fått sänkas för att i någon mån bromsa den illegala hanteringen.

Naturgrus kan beroende på det relativt låga värdet per ton inte på samma sätt som cigaretter transporteras långa sträckor över världen. En snabb skattehöjning skulle därför bara till liten del resultera i en ökad import, framför allt från Danmark, (som i sin lagstiftning undantar exporterat material från beskattning). Till skillnad från cigaretter är dock inte användningen av naturgrus entydigt negativ för samhället. En snabb och drastisk skattehöjning skulle på kort sikt fördyra allt byggande eftersom utbudet av ersättningsmaterial inte kan anpassa sig omedelbart. För de användningsområden där vi även långsiktigt vill använda naturgrus, och därmed anser att miljöeffekterna är en acceptabel kostnad för den nytta vi får ut av naturgruset, blir en skattehöjning en ren fördyring. I de fall vi som samhälle avstår från att byta vattenfilter eller anlägga längdhoppsgropar uppstår välfärdsförluster till följd av skatten.

Naturgruset har i beskattningssammanhang vissa likheter med diesel. Beskattning leder till ett visst inflöde över gränserna av oskattad vara, och det finns vissa användningsområden som vi anser samhällsviktiga som egentligen inte borde beskattas. För diesel har detta motiverat ett system med färgad diesel som är lägre beskattad och flera olika system med skatteåterbetalning till användare i olika branscher. Att märka naturgrus är inte aktuellt, men ett system med skatteåterbetalning för vissa utpekade fasta anläggningar skulle vara fullt möjligt. Till skillnad mot vad som är fallet med diesel kommer vi dock inom en överskådlig tid ha en majoritet av naturgrusanvändarna som är berättigade till återbetalning. Om miljömålet nås år 2020 ska samtliga användare då få tillbaka inbetalad skatt. Att bygga upp ett administrativt system där huvudregeln är att inbetalad skatt återbetalas är inte kostnadseffektivt.

För att slutligen jämföra med energiskatten på el, så är skatten differentierad dels med avseende på var elen förbrukas, dels med avseende på hur mycket en viss förbrukare använder. Eftersom el måste konsumeras i samma stund som den genereras kan det inte uppstå någon handel med lågskattad el mellan olika förbrukare och regioner. För naturgrus är den risken uppenbar om olika skattesatser tillämpas inom landet.

Sammanfattningsvis finns inget underlag för att fastställa var en optimal skattesats för naturgrus ligger. Oavsett skattesatsens storlek kommer vid minskande förbrukning allt större andelar betalas av användare som med hänsyn till miljömålet borde vara befriade från skatt. Styreffekten, men också de negativa effekterna, blir högre ju högre skattesatsen är. Att införa ett system med återbetalning av inbetald skatt för vissa användare är en teknisk möjlighet att minska de negativa effekterna. Eftersom den andel av naturgruset som förbrukas av sådana skattegynnade användare kommer att öka och återbetalning blir det normala, är det inte rimligt att bygga upp en sådant system. Eftersom en snabb höjning av naturgrusskatten bedöms få direkt genomslag kan en sådan åtgärd med fördel avvaktas de åtgärder som vidtas av industrin och som förordas i denna rapport. Om ingen minskning av naturgrusleveranserna noteras vid nästa fördjupade utvärdering är SGU berett att då förorda en skattehöjning. Skulle minskningen av naturgrusanvändningen visa sig gå snabbt är i stället frågan om avveckling av skatten aktuell. I det perspektivet föreslår SGU i denna fördjupade utvärdering ingen förändring av skattesatsen.

