



# Behovsprövning

## Så spretar domsluten vad gäller behovsprövning

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

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

### **MÖD 2000:24 - Oskarshamn**

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

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

### **MÖD 2003:108 – Uppsala E4**

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

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

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

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

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

### **MÖD Mål nr M 5176-11 - Jumstaberg**

Behovet av det ansökta materialet ifrågasattes i MD då det inte ansågs lämpligt för betongballast. Vidare angavs att behovet hade betydelse för lokaliseringsbedömningen. Om det material som ska utvinnas kan ersättas av material

från andra täkter, eller om det finns andra närbelägna områden som skulle vara bättre att exploatera för täktverksamhet, kan lokaliseringen anses olämplig.

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

### **MÖD mål nr M 497-12 – Skuleskogens nationalpark**

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

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

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

### **MÖD mål nr M 3113-13 - Hedemora**

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

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

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

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

### **MÖD Mål nr M 9233-13 - Arendal**

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

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

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

### **MÖD mål nr M 5627-14 - Fastarp**

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

Ansökan avslogs.

## Därför kan prövningen inte bli förutsägbar

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

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

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

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

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

## Konkret förslag vad som borde ändras

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

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

## De praktiska konsekvenserna

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

- Verksamhetsutövare och prövningsmyndighet kan fokusera på den ansökta verksamhetens miljöpåverkan,
- Mer förutsägbar tillståndsansökan då verksamhetsutövaren slipper spekulera kring:
  - o Vem är det som har det erforderliga behovet?
  - o Vilken långsiktighet ska beaktas vad gäller behovet?
  - o Betydelsen av konkurrensen i området?
  - o Vilken materialkvalitet och behov av fortsatt utveckling som ska beaktas?

- Fler tåker och bättre konkurrens skulle minska utsläppen av koldioxid från transporter, vägslitage, trafikrisker och trängsel samt minska samhällets kostnad för ett oundgängligt material.

# Bakgrund och gällande rätt - behovsprövning

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

## 4.1 Äldre bestämmelser

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

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

## 4.2 Särskilda täktbestämmelser i miljöbalken

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

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

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

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

### 4.3 Tidigare överväganden om ändrade täktbestämmelser

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

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

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

### 4.4 Behovet av tydligare täktbestämmelser

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget.

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

*Växjö tingsrätt (miljödomstolen)* och *Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen)* har inte haft några avgörande invändningar mot förslagen, men har anförde att de är

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

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

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

### **Skälen för regeringens förslag**

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

### **Slutord:**

*De som anför att behovsprövning behövs, och väljer att motivera sin ståndpunkt, talar alla om*



*"en begränsad resurs" (naturgrus eller kalksten) och i något fall en icke förnybar resurs.*

*SBMI menar att:*

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

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

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