

Nr 24

Utlåtande i anledning av väckta motioner om vissa åtgärder i samband med grustäkt.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 427 i första kammaren av herr *Skårman* och nr 521 i andra kammaren av herr *Dockered*.

I motionerna, som är likalydande, hemställes

»att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till reglering av täktverksamheten i syfte att för tillståndsgivningen erforderlig täktplan förbindes med sådana rättsverkningar, att utgrävningen av täkten kan ske störningsfritt, inom rimlig tid och i sådan ordning att landskapsbilden snarast kan återställas i enlighet med planen».

Gällande bestämmelser

Enligt 18 § *naturvårdslagen den 11 december 1964* får täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov ej ske utan länsstyrelsens tillstånd. Vad nu sagts avser dock ej täkt inom vattenområde och inkräktar inte heller på rätt som meddelas genom inmutning enligt gruvlagen eller genom beslut av Konungen. Länsstyrelsen äger förelägga den som söker täkttillstånd att, vid äventyr att ansökningen avvisas, framlägga täktplan av erforderlig omfattning. I samband med tillstånd får länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Tillstånd får för sin giltighet göras beroende av att säkerhet ställes för fullgörandet av föreskrivna åtgärder.

För täkt som inte omfattas av allmänt tillståndstvång gäller att om sådan täkt befaras skada eller ändra landskapsbilden skall behövt skydd ges med stöd av bestämmelserna om arbetsföretag i 19 och 20 §§ *naturvårdslagen*. Den förstnämnda paragrafen föreskriver att om det finns anledning anta att arbetsföretag, som inte omfattas av tillståndstvång enligt 18 §, skulle inom visst område komma att i väsentlig mån skada landskapsbilden äger länsstyrelsen förordna att företag av det slaget inte får utföras inom området utan länsstyrelsens tillstånd. I samband med tillstånd äger länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Kan företag, som inte omfattas av tillståndstvång enligt 18 eller 19 §, komma att väsentligt

ändra landskapsbilden bör innan företaget utföres samråd ske med länsstyrelsen (20 §). Även i detta fall kan skyddsföreskrifter meddelas.

12 § *naturvårdskungörelsen* föreskriver att ansökan enligt 18 och 19 §§ naturvårdslagen skall alltefter omständigheterna i det särskilda fallet vara åtföljd av karta eller skiss samt den ytterligare utredning som fordras för att företagets inverkan på det skyddade intresset skall kunna bedömas.

Statens naturvårdsnämnd har i maj 1965 utfärdat råd och anvisningar rörande täktverksamheten. I denna berörs frågan om detaljplanering och upprättandet av täktplan. Nämnden anför bl. a. följande.

För att länsstyrelsen skall kunna taga ställning till hur och i vilken omfattning ett täktföretag inverkar på motstående intressen torde som regel erfordras att exploatören efter ansökan om täkttillstånd ges föreläggande att inkomma med täktplan med förslag till täktens lokalisering, utformning och efterbehandling. I planen skall vidare ingå uppgifter om täktens volym och kvalitet, årligt uttag, brytningstid, täktbehov, fastighets- och äganderättsförhållanden samt hänsynstaganden till motstående intressen.

Innehållet i täktplanen bör vara beroende av ärendets allmänna omfattning och betydelse ur naturvårdssynpunkt. *Som allmängiltiga riktlinjer bör dock gälla att med hänsyn till landskapsbilden och ur vetenskaplig synpunkt särskilt värdefulla partier av en fyndighet skall undandragas exploatering och att det iordningställda täktområdet så nära som möjligt skall ansluta sig till omgivande terräng.* I det följande lämnas vissa anvisningar rörande några i täktssammanhang ofta återkommande problem, som bör ägnas särskild uppmärksamhet vid framställning och granskning av täktplaner.

Täkternas placering i terrängen. För att underlätta bedömningen av om en föreslagen täkt erhåller en ur naturvårdssynpunkt acceptabel placering bör till täktplanen alltid fogas en situationskarta utvisande täktplaneområdets och den tilltänkta täktens läge, fastighets- och äganderättsförhållanden, planerade eller förefintliga tillfartsvägar med anslutning till allmän väg samt närliggande sjöar, vägar och bebyggelse. Vidare skall såväl på till planen fogad vederhäftig karta som i terrängen utmärkas gränserna för täkten och täktplaneområdet. I detta sammanhang finns anledning påpeka att vid överväganden om en täkts placering hänsyn till landskapsbilden i vissa situationer måste träda tillbaka för andra motiv, exempelvis vetenskapliga.

Är en grusfyndighet uppdelad på flera fastigheter kan *tillstånd till täkt göras beroende av att en gemensam täktplan upprättas för hela fyndigheten.* Av särskild betydelse i detta sammanhang är departementschefens uttalande (prop. 1964: 148 s. 75) att sökanden bör kunna avkrävas täktplan av sådan omfattning, att den tillåter en samlad bedömning ur naturvårdssynpunkt av den tekniskt och ekonomiskt rationellaste exploateringen av den ifrågavarande fyndigheten och detta oavsett om täkt i sådan omfattning skulle komma att beröra även andra fastigheter än sökandens. Genom detta plankrav främjas ett med hänsyn till landskapsvärden önskvärt samgående mellan ägarna. Om sökanden trots anmodan ej företer täktplan bör ansökningen kunna avvisas utan sakprövning och utan rätt till ersättning.

Motionerna

I motionerna anför bl. a. att de nu förekommande täktplanerna fungerar någorlunda när det gäller mindre täktområden eller sådana, som är i en ägares hand, och i varje fall är grustäktsverksamheten där någorlunda tillfredsställande reglerad. När det gäller större grustäktsplaner förefaller däremot denna form av reglering vara något för löslig och ge upphov till problem och tolkningssvårigheter av olika slag. Motionärerna nämner ett exempel på en grustäktsplan, som vid genomgång givit anledning till fem i motionerna närmare angivna anmärkningar.

Motionärerna anför fortsättningsvis att alla större grustäktsplaner givetvis inte är behäftade med alla de i det nämnda fallet observerade bristerna men å andra sidan torde det finnas många andra olösta problem. Det förefaller därför motionärerna som om täktverksamheten inte kan regleras genom enbart en informell, vägledande planering. I stället måste med skärpa ifrågasättas, om inte dessa planer måste förbindas med en stramare rättsverkan. Denna kan åstadkommas genom att planen fastställs eller efter utställning får vinna laga kraft.

Om det i samband därmed inte kan åstadkommas avtal om gemensam eller samtidig täktverksamhet bör rättsmedel i släkt med tomtexpropriation vid tomtbildning enligt byggnadslagen kunna tillgripas så att ägare av större delen av planerad grustäkt medgives lösningsrätt till sådana mindre delar, som hindrar rationell täktverksamhet. Man kan även enligt motionärernas mening tänka sig någon form av tvingande gemensambetsbrytning liksom givetvis andra lösningar är möjliga och bör undersökas.

Förarbetena till naturvårdslagen m. m.

Frågan om planering av täktverksamheten har behandlats under förarbetena till naturvårdslagen. Härom må nämnas följande.

1960 års naturvårdsutredning framhåller (SOU 1963:36 s. 291 f.) som allmän bakgrund för diskussionen bl. a. att gruset utgör en omistlig råvara för åtskilliga verksamheter i samhället, främst byggnadsindustrin och kommunikationsväsendet, och att det därför icke kan ifrågakomma att införa något slag av reglering av grusbrytningen, som äventyrar näringslivets försörjning. Detta är heller icke nödvändigt, eftersom landets sammanlagda grustillgångar, enligt vad som visats, förslår för ungefär 1 000 års konsumtion. Huvudproblemet är i stället att förlägga grusbrytningen till platser, där den gör ringa skada på motstående samhällsintressen och att där se till att den utföres på skonsammast möjliga sätt. Ur dessa riktlinjer kan härledas, säger utredningen, krav på två olika slag av planering, nämligen dels en översiktlig med syfte att klassificera grusfyndigheterna

i angelägenhetsgrad efter deras värde ur naturvårds-, kulturvårds- eller vattenförsörjningssynpunkt, dels en detaljplan, som visar hur grusbrytningen och återställningsarbetena skall ske i ett fall där grusbrytning tillåtes. Utredningen framhåller att det icke torde finnas anledning att konstruera dessa planer med fastställelse och därav följande rättsverkningar i likhet med byggnadslagens planinstitut. Det bör i båda fallen vara tillräckligt att välja formen informell, vägledande planering, som bildar det utredningsmaterial, på vilket myndigheterna grundar sina beslut.

I det följande understryker utredningen betydelsen av såväl översiktlig täktplanering som detaljplanering. Den översiktliga planeringen skall syfta till att klarlägga hur täktverksamheten skall lokaliseras för att dess negativa verkningar på natur och miljö skall bli så begränsade som möjligt. Denna planering sker i regel länsvis. Angående innehållet av en täktplan m. m. yttrar utredningen.

Planen skall utvisa grunddragen av terrängförhållandena före samt efter fullbordad täkt jämte befintliga fastighets- och äganderättsförhållanden samt dessutom innehålla en redogörelse för den materialundersökning, varpå planen grundar sig, hur motstående allmänna intressen såsom naturvård, kulturminnesvård, grundvattenskydd och bebyggelse beaktats, under vilken tid brytningen planeras pågå samt omfattningen av de återställningsarbeten, som avses att utföras såväl under pågående som efter avslutad täkt. Länsstyrelsen torde endast ha anledning beakta vederhäftigt upprättade planer, som grundar sig på ett styrkt aktuellt behov. Brister planen i något väsentligt avseende, utgör detta anledning för länsstyrelsen att vägra tillstånd, innan bristen avhjälpes. Dyligt avslag bör icke vara ersättningsgrundande.

Innehållet i en plan bör i övrigt vara beroende av ärendets allmänna omfattning och betydelse ur naturvårdssynpunkt. Det kommer säkerligen att i framtiden även finnas täkter, som är relativt betydelselösa ur allmän synpunkt, och då bör länsstyrelsen kunna avstå från att påfordra plan eller nöja sig med mycket enkel sådan. Utredningen vill starkt understryka nödvändigheten av att undvika en byråkratisering av grustäktsplaneringen. Det väsentliga är att stor omsorg nedlägges på de verkligt betydelsefulla ingreppen i natur och miljö.

Ett spørsmål, som diskuterats av utredningen är den gällande fastighetsindelningens betydelse för en rationell täktverksamhet. Utredningen framhåller att parcelleringen i många fall är så djup eller fastighetsindelningen i övrigt så irrationell, att en täktverksamhet, som helt bygger på den enskilde fastighetsägarens intressen och individuella önskemål, framstår som högst betänkelig. Sedan utredningen övervägt att aktualisera frågan om bildande av särskilda grussamfälligheter genom ett tvångsförfarande men bl. a. med hänsyn till svårigheterna att ex officio reglera delaktighet i en dylik samfällighet avstått från en sådan lösning yttrar utredningen vidare.

Med tanke på rådande ägosplittring i olika delar av landet lär det ej vara ovanligt att en täktfyndighet är uppdelad på flera fastigheter med skilda ägare på ett sådant sätt att en ur naturvårdssynpunkt acceptabel lösning knappast kan åstadkommas annat än under samverkan mellan samtliga berörda fastighetsägare. Som regel torde även tekniska och ekonomiska skäl tala för en sådan samverkan. I sådana fall bör enligt utredningens mening krävas en gemensam plan för hela täktområdet eller den mindre del därav som ur naturvårdssynpunkt lämpligen bör kunna exploateras för sig.

Den fastighetsägare som i fall som här avses önskar bedriva täkt på sin fastighet trots att han icke lyckats åvägabringa samverkan med grannarna befinner sig uppenbarligen i ett betydligt ogynnsammare läge än om samverkan kunnat åstadkommas. Förutom att han ensam får stå för kostnaderna för en gemensam täktplan måste han nämligen räkna med att nödvändigheten av att vid uttaget respektera fastighetsgränserna medför ett betydligt försämrat ekonomiskt utbyte. Han torde också i allmänhet ha att räkna med större återställningskostnader än som skulle ha belöpt på hans del i ett gemensamt uttag. Det torde därför i praktiken bli mindre vanligt att en ensam fastighetsägare under angivna omständigheter fullföljer ansökan om täkttillstånd. I fall då det likväl sker torde det ofta utan större olägenheter ur naturvårdssynpunkt vara möjligt att meddela sökanden tillstånd till täkt på hans fastighet i den omfattning detta är förenligt med den gemensamma planen. Detta förfarande bör kunna komma i fråga särskilt i sådana fall, då täkt enligt planen kan antagas komma till stånd även å övriga berörda fastigheter inom en icke alltför avlägsen framtid.

I *propositionen* med förslag till naturvårdslag m. m. (1964: 148) anförde föredragande departementschefen i anledning av vad naturvårdsutredningen uttalat rörande täktplanering följande.

Till vad i betänkandet anförts om översiktlig täktplanering samt framläggande av s. k. täktplan kan jag i huvudsak ansluta mig. Sökanden bör sålunda kunna avkrävas täktplan av sådan omfattning att den tillåter en samlad bedömning ur naturvårdssynpunkt av den tekniskt och ekonomiskt rationellaste exploateringen av den ifrågavarande fyndigheten, och detta oavsett om täkt i sådan omfattning skulle komma att beröra även andra fastigheter än sökandens. Möjligheten att beträffande fyndighet, som berör flera fastigheter, påfordra en gemensam täktplan torde komma att främja ett med hänsyn till landskapsvården önskvärt samgående mellan ägarna. Om sökanden trots anmodan ej företer täktplan, bör ansökningen kunna avvisas utan sakprövning och utan rätt till ersättning.

I *motioner* (I: 822 och II: 1011) i anledning av propositionen hemställdes att frågan om tvångsvis bildande av samfälligheter för täktverksamhet skulle bli föremål för utredning.

Tredje lagutskottet anförde i sitt utlåtande (1964: 41 s. 93 f.) bl. a. följande.

Av skäl som utredningen närmare utvecklar kan de framtida ersättningsbeloppen för hindrad täktverksamhet väntas bli avsevärda. Den osäkerhet

som kännetecknar beräkningarna härvidlag bör enligt utskottets mening föranleda särskilda överväganden, så att täktregleringen ej kan komma att äventyras av finansiella skäl. Möjligheterna att avgiftsbelägga tillåten täktverksamhet torde sålunda förtjäna att vidare övervägas. Fall kan vidare tänkas inträffa där en fyndighet berör flera fastigheter och en enstaka fastighetsägares tillståndsansökan måste avslås, fastän från naturvårdssynpunkt hinder ej skulle möta mot ett gemensamt uttag ur fyndigheten. Ersättningsanspråk mot det allmänna skulle således i vissa fall kunna tänkas utebli, om förutsättningar tillskapas för att tvångsvis genomdriva ett gemensamt uttag. Utskottet erinrar om att närliggande exempel finnes i bysamfällighetslagen och i vattenlagens regler om dikningssamfällighet. Frågan om att tvångsvis bilda samfälligheter för täktverksamhet bör därför, såsom begärts i motionerna I: 822 och II: 1011, bli föremål för utredning.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning av frågan om bildande av tvångssamfälligheter för täktverksamhet ävensom om vidare prövning av spørsmålet om införande av täktavgift (rskr. 371).

Riksdagens skrivelse har, såvitt nu är i fråga, inte föranlett någon åtgärd från Kungl. Maj:ts sida.

Här må även nämnas att frågan om bildande av tvångssamfälligheter aktualiserats i en framställning den 13 juni 1967 till Kungl. Maj:t av *regionplanenämnden i Stockholmstraktens regionplaneförbund*. Framställningen är föranledd av de erfarenheter nämnden gjort i ett ärende angående tillskapande av ett naturreservat vid Pålamalm i Grödinge. Nämnden framhåller att naturvårdslagen enligt nämndens mening inte ger tillräckliga möjligheter att rättvist avväga olika intressen mot varandra i ett ärende av det slag som nämnden haft att bedöma. Lagen bör därför, sägs det i framställningen, skyndsamt kompletteras på sådant sätt att tvångssamverkan kan föreskrivas för större grusförsörjningsområden.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i yttrande över framställningen understrukit behovet av föreskrifter om bildande av tvångssamfälligheter för täktverksamhet. Länsstyrelsen anför bl. a. följande.

Vid bedömningen av de täktansökningar, som är föremål för länsstyrelsens bedömning, har länsstyrelsen som främsta uppgift att, med tillvaratagande av naturvårdens intressen, så långt möjligt är begränsa eller motverka arbetsföretagens menliga inverkan på landskapsbilden. Länsstyrelsen kan således, om så anses erforderligt, infordra gemensam täktplan för flera för exploatering upplåtna fyndigheter, belägna i omedelbar närhet till varandra. Därvid kan, inom varje täktplanen ingående fastighet, naturvårdens intressen i full utsträckning beaktas, men icke inom planområdet, uppfattat som en enhet. Bedöms en av fastigheterna vara så skyddsvärd att den helt eller till större delen skall undantas från exploatering, måste ersättning till markägaren/exploatören härför utgå. Denna ersättning betalas av kronan och belastar således icke de övriga i planen

ingående fastigheterna trots att dessa, genom undantagandet av den första fastigheten, i större utsträckning kan tillgodogöra sig sina fyndigheter, än om dessa prövats var för sig. Detta uppenbara missförhållande skulle undvikas om en tvångssamfällighet bildades. Den totala kvantiteten grus av de inom täktplanområdet befintliga fyndigheterna summeras, varefter den sammanlagda grusmassa, som skall undantas för naturvården fördelas procentuellt på samtliga i planen ingående fastigheter. Den kvantitet för vilken ersättning skall utgå blir då i avsevärd grad reducerad, om ens aktuell.

Det finns vidare ett starkt behov av att kunna tvinga in en markägare, som inte har för avsikt att omedelbart exploatera sin fyndighet, i en sådan samfällighet. En för exploatering lämpad fastighet, som på ett naturligt sätt skulle utgöra en del av ett täktplanområde, kan, genom att inte användas för detta ändamål, omintetgöra det ur naturvårdssynpunkt mest ändamålsenliga genomförande av en täktplan. I det fall en markägare vägrar exploatera sin fastighet skulle inlösensskyldighet för kronan föreligga om användandet av fastigheten för grustäktändamål vore av betydelse för återställningsarbetets genomförande. Efter avslutad täkt skulle i mån av intresse, marken överlätas till kommunen mot ersättning, i annat fall till enskild intresserad.

Regionplanenämndens framställning har remitterats till statens naturvårdsverk.

Utskottet

Enligt bestämmelser i naturvårdslagen får täkt av sten, grus, sand eller lera för annat ändamål än markinnehavarens husbehov inte ske utan länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsen äger förelägga den som söker täktillstånd att framlägga täktplan av erforderlig omfattning. Planen skall innehålla sådana uppgifter att den tillåter en samlad bedömning från naturvårdssynpunkt av den tekniskt och ekonomiskt rationellaste exploateringen av den ifrågasvarande fyndigheten och detta oavsett om denna skulle komma att beröra även andra fastigheter än sökandens. Täktplanen fastställs inte, utan är endast en vägledande planering på vilken länsstyrelsen grundar sitt beslut.

I motionerna anförs att täktverksamheten när det gäller exploatering i större skala inte kan regleras enbart genom täktplaner av nuvarande typ. Motionärerna anser att dessa planer måste förbindas med en stramare rättsverkan genom att de fastställs eller efter utställning får vinna laga kraft. Motionärerna ifrågasätter också införande av bestämmelser, som ger ägaren av större delen av en planerad grustäkt rätt att inlösa mindre delar, och regler om bildande av tvångssamfälligheter för täktverksamhet. I hemställan föreslås att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag beträffande frågan om att förbinda täktplan med särskilda rättsverkningar.

Tanken på att konstruera täktplaner med fastställelse och därav följande rättsverkningar i likhet med byggnadslagens planinstitut diskuterades av naturvårdsutredningen under förarbetet till naturvårdslagen men avvisades. Utredningen ansåg det tillräckligt med en informell, vägledande planering, som bildar det utredningsmaterial, på vilket myndigheterna grundar sina beslut. Som ovan framgår blev detta även statsmakternas beslut. Frågan har således prövats relativt nyligen men det kan inte anses uteslutet, att tillämpningen av de gällande bestämmelserna givit erfarenheter, som kan utgöra skäl för en omprövning av beslutet.

Det förslag som motionärerna framlagt för att få till stånd en effektivare reglering av täktverksamheten har nära samband med frågan om bildande av tvångssamfälligheter för sådan verksamhet. Denna fråga väcktes motionsvägen under riksdagsbehandlingen av förslaget till naturvårdslag. På hemställan av utskottet beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning därav. Ärendet är beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Det synes vara lämpligt att motionsförslaget tas upp till närmare granskning i samband med den utredning som riksdagen begärt. Det torde kunna förutsättas att så sker utan särskild framställning från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

att motionerna I: 427 och II: 521 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 12 mars 1968

På tredje lagutskottets vägnar:

HANS LEVIN

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Göran Karlsson (s)*, Svante Kristiansson (s), Ebbe Ohlsson (h), Nils-Eric Gustafsson (cp)*, Erik Jansson (s), Åkesson (fp), Herbert Larsson (s) och Ernulf (fp)*;

från andra kammaren: herrar Levin (s)*, Johansson i Torp (s), Nyberg (fp), fru Torbrink (s), herrar Hedin (h)*, Svenning (s), From (fp) och Josefson i Arrie (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.