

Nr 14

Utlåtande i anledning av väckta motioner om uttagande av särskilda avgifter vid exploatering av grus- och stentäkter.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 150 i första kammaren av herr *Strandler m. fl.* samt nr 174 i andra kammaren av herr *Thapper m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, hemställes »att riksdagen måtte besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t begära skyndsamt utredning om uttagande av exploateringsavgifter vid grus- och stentäkter att användas för naturvårdande uppgifter».

Motionärerna uttalar bl. a. att naturskyddet mer än hittills bör inriktas på positiva, skapande åtgärder, på vård av naturen i stället för enbart skydd av densamma. Härför tillgängliga medel i form av statsbidrag är dock enligt deras åsikt ej tillräckliga. Genom att uttaga en avgift av endast några ören vid exploateringen av varje kubikmeter grus eller sten skulle emellertid troligen erforderliga medel ställas till förfogande. Medlen bör förvaltas av länsstyrelsen för att användas på den plats varifrån beloppet inlevererats.

Beträffande motiveringen i övrigt får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till motionen I: 150.

Över motionerna har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver yttranden inhämtats från riksantikvarieämbetet, kommerskollegium, som bifogat yttranden av Stockholms handelskammare, Skånes handelskammare och handelskammaren i Gävle, domänstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt länsstyrelserna i Hallands, Kronobergs, Skaraborgs och Uppsala län. Flertalet länsstyrelser har bifogat ett eller flera yttranden från dem underställda myndigheter och organ såsom länsarkitekt, överlantmätare m. fl., länsstyrelsen i Skaraborgs län därjämte från några industrier i länet. På begäran av utskottet har yttranden över motionerna avgivits av Svenska naturskyddsföreningen, Samfundet för hembygdsvård och Riksförbundet Landsbygdens folk. Vidare har Grus- och makadamföreningen på eget initiativ inkommit med yttrande.

Grusexploateringen i Sverige

De svenska rullstensåsar

De ojämförligt viktigaste grustillgångarna i landet finns i våra rullstensåsar.

Dessa är intressanta geologiska formationer, som bildades under avsmältningen av den inlandsis, som en gång täckte landet. Smältvattnet rann i sprickor och håligheter och samlades i älvar under isen. På grund av istäckets tjocklek —intill 3 500 m — rådde i dessa ett starkt tryck, varigenom stora mängder grus och sten kunde transporteras samt materialet rullas och rundas. Vid isälvens mynning invid iskanten sjönk plötsligt trycket, vilket medförde att grus- och stenmaterialet lade sig som ett delta framför istunneln. Då isranden efter hand smälte undan, hopade sig högarna efter varandra i långa strängar, dvs. rullstensåsar. Dessa utgör en god illustration till hur landskapsbildningen danats under sen-glacial tid. De är också alltjämt vattenförande, och våra förnämsta grundvattentillgångar finns just i isälvsavlagringarna. Bland åsarna kan särskilt nämnas Badelundaåsen från Nyköpingsområdet till trakten av Siljan, som med sin sträckning av 35 mil är landets (och kanske en av världens) största.

Rullstensåsarna är vidare historiskt av stort intresse, emedan den äldsta bebyggelsen var knuten till dem. På och invid åsarna finner man spår efter den äldsta jordbruksbebyggelsen i landet likaväl som minnesmärken från de följande årtusendena. Det äldsta vägnätet återfinns på åsryggarna, och ännu i dag fyller de i många fall en uppgift som färdled.

Åsarna äger stor betydelse även i flera andra avseenden. De utgör ett ur jordbruks- och andra synpunkter mycket värdefullt skydd mot vinderosion och är högt skattade som friluftsområden.

Under de senaste hundra åren har åsarna börjat utnyttjas för grustakt. Omfattningen har successivt stigit och är nu så stor, att åsarna delvis kan sägas vara hotade av förintelse.

Våra tillgångar av grus och sand

I dag är konsumtionen, bedömd bl. a. med ledning av utredningar av statens nämnd för byggnadsforskning och uppgifter från cementindustrin m. fl., ca 21 miljoner m³ grus och sand per år, varav i stort sett 10 miljoner m³ kommer på vägväsendet (ca 4 miljoner m³ till vägunderhåll och resten till väganläggningar), 1 miljon m³ på järnvägarna och 10 miljoner m³ på byggnadsindustrin. I stort sett har den totala konsumtionen bibehållit sig oförändrad sedan år 1953 men var år 1950 blott ca 10 miljoner m³. Det anses ej råda något tvivel om att konsumtionen kommer att framde-

les öka betydligt. Värdet av de nu förbrukade kvantiteterna, framförslade till byggplatserna, torde motsvara 200—300 miljoner kronor. Råvaran i ett grustag kostar kr. 1: — å 1: 50 per m³. Resten är bearbetnings- och transportkostnader.

Sammanlagda mängden material i landet torde täcka förbrukningen under en mycket lång tidrymd. Inventeringar och uppskattningar av grustillgångar har i viss utsträckning utförts av olika vetenskapliga institutioner, men någon uppskattning av landets totala gruskvantiteter har hittills icke gjorts. Storleksordningen av dessa materialförekomster torde dock kunna angivas till omkring 35 miljarder m³ efter ett djup av i medeltal 5 m. Även med en årsförbrukning dubbelt så stor som dagens skulle alltså — om sammanlagda grustillgångarna i hela riket förutsattes vara åtkomliga — grus finnas för bortemot 1 000 års förbrukning.

Även om sålunda grus i tillräckliga mängder finns i landet totalt sett, föreligger på grund av grusets ojämna fördelning över landet redan nu omfattande bristområden och andra områden, där brist kan förväntas uppstå inom en icke alltför avlägsen framtid.

Den givna hänsynen till fornminnesskydd, naturskydd, grusåsarnas grundvattenföring, bebyggelse, landskapsbild m. m. måste nämligen självfallet begränsa exploateringen av gruset. Utöver de delar av grusförekomsterna, som sålunda eventuellt befinnes vara helt eller delvis stängda för exploatering, tillkommer de områden, som är av så särpräglad geologisk karaktär att de oundgängligen måste skyddas och bevaras. Det är troligt, att dessa faktorer, som hämmar grusutvinningen, kommer att få störst omfattning i de områden, där bebyggelsen sedan länge varit stadd i utveckling och som sålunda är särskilt känsliga för ingrepp.

Omfattande fältstudier i mellersta och södra Sverige har visat, att de flesta undersökta förbrukningsområden har fyndigheter med i allmänhet tillfredsställande om ock rätt ofta svårarbetade massor — åtminstone då frågan ses på så relativt kort sikt som 10 å 15 år — men att tillgångarna på längre sikt mångenstädes är ganska begränsade och att vissa områden snart går mot bristgränsen.

I dessa lokala bristområden kan grusförsörjningen bli ett svårt tekniskt och ekonomiskt problem. Planläggning och förenkling av transportmetoderna kan dock möjliggöra transport av grus över längre sträckor än i dag. Onödigt förbrukning av högre gruskvaliteter kan minskas genom användande av annat material, såsom sand, krossmaterial, o. s. v., samt genom tillämpande av andra byggnadsmetoder, som ej kräver så högvärdigt material. Utvinningsmöjligheterna kan ökas genom utveckling av grusindustriens tekniska resurser, t. ex. så att grus kan tagas ur täkter under vatten.

Grusexploatering och naturskydd

Utvinningen av sten, sand och grus m. m. sker i alla former från exploatering i industriell omfattning till uttag i minsta skala för användning exempelvis för sandning inom egen fastighet.

Samfundet för hembygdsvård, som bildades år 1916 med uppgift att bl. a. värna landskapet och dess speciella värden, har under mer än 40 år ägnat grustäcksfrågan sitt stora intresse. Genom att samfundet i sin tjänst har en särskild vägvårdskonsulent, vartill staten lämnar bidrag, har det kunnat medverka vid lösningen av en rad grustäcksproblem. *Svenska naturskydds-föreningen* verkar också intensivt för skyddet av landskapsbilden vid exploatering av grus och sten.

I åtskilliga län har länets naturvårdskommitté ombildats till ett *naturvårdsråd* vid länsstyrelsens sida med ett eller flera naturvårdsombud i varje kommun.

I maj 1956 bildades Grus- & makadamföreningen, som enligt sina stadgar består av företag och enskilda personer, vilka är verksamma inom produktionen av eller handeln med grus, sand, singel, makadam och därmed jämförligt material, eller som äger fyndigheter, i vilka nyssnämnda material förekommer. För närvarande är det dock enbart en branschförening för grus- och makadamindustrien. Föreningen har till ändamål bl. a. att utgöra ett organ för förhandlingar och samarbete med näringslivets organisationer samt med statliga och andra institutioner och organisationer inom och utom landet. När det gäller exploateringen av sand-, grus- och stentäkter har föreningen tagit flera initiativ för att få till stånd gemensamma åtgärder i naturskyddande syfte.

Gällande bestämmelser

I *naturskyddslagen den 21 november 1952*, som trädde i kraft den 1 januari 1953, stadgas i 19 §, att samråd bör ske med länsarkitekten eller den han anvisar, innan arbetsföretag som kan komma att väsentligt ändra landskapsbilden (och avser annat än bebyggelse) utföres. Samråd förutsättes böra ske före igångsättande av grustäkt av någorlunda stor omfattning men är alltså ej obligatoriskt.

Närmast följande paragraf ger länsstyrelsen möjlighet att vid vite förelägga företagaren att vidtaga de åtgärder, som må anses erforderliga för att begränsa eller motverka skadan. Åtgärder får dock icke föreskrivas som är oskäligt betungande.

De viktigaste reglerna om naturskydd vid täkt av sten, grus, sand, jord eller därmed jämförliga nyttigheter har upptagits i 21 §, enligt vilken länsstyrelsen beträffande område, som genom dylikt arbetsföretag skulle kunna få sin landskapsbild väsentligt ändrad, äger förordna, att det icke må ut-

föras utan länsstyrelsens tillstånd. I samband med tillstånd må länsstyrelsen meddela sådana föreskrifter, att företagets menliga inverkan på landskapsbilden såvitt möjligt begränsas eller motverkas. Föreskrifterna kan exempelvis avse sådana åtgärder som att grustaget skall läggas på baksidan av en ås, att slänterna efteråt skall avplanas till viss lutning och eventuellt besås, att skog skall planteras på området, att rötter och skräp skall borttagas o. s. v. Stadgandet har tolkats så att tillstånd ansetts kunna göras beroende av att säkerhet, t. ex. i form av borgen, lämnas för utförandet av föreskrivna återställningsarbeten.

Om tillstånd till grustäkt vägras eller i samband med givet tillstånd föreskrifter meddelas, varigenom markens ägare eller annan rättsinnehavare tillskyndas avsevärt men, är han enligt tredje stycket i samma paragraf berättigad till ersättning av kronan för den lidna skadan. I 17 § *kungl. kungörelsen den 30 december 1952 med närmare bestämmelser rörande tillämpningen av naturskyddslagen* finns ett kompletterande stadgande till ersättningsbestämmelserna i naturskyddslagen av innehåll, att länsstyrelsen, innan den fattar beslut som kan föranleda ersättningsskyldighet, skall förvissa sig om att medel finns tillgängliga att gälda ersättningen. Beträffande ersättning enligt naturskyddslagen på grund av vägrat tillstånd till grustäktsföretag uttalade departementschefen (prop. nr 188 s. 67 och 68) vid lagens tillkomst bl. a. följande.

Visserligen torde det av ekonomiska hänsyn icke bli möjligt att i någon större utsträckning vägra tillstånd till företag av nu ifrågavarande slag, men mycket kan vinnas genom att länsstyrelsen utnyttjar möjligheten att vid meddelande av tillstånd ge särskilda föreskrifter angående företagets utförande. — — —

Länsstyrelsen i Västerbottens län har i sitt remissyttrande erinrat att frågan om ersättning åt sakägare i detta sammanhang är av stor betydelse ur statsfinansiell synpunkt eftersom grustag ofta ha högt värde. Med anledning härav vill jag framhålla att länsstyrelsen lika litet i nu förevarande fall som då fråga är om fridlysning av naturminne bör kunna vidtaga åtgärd som ger upphov till ersättningsanspråk utan att ha på förhand förvissat sig om att medel till betalning av ersättningen finnas tillgängliga. — — —

Innevarande budgetår utgår ett reservationsanslag å 100 000 kronor som bidrag till särskilda naturskyddsåtgärder. Meningen är att anslaget bl. a. skall täcka ersättningar till sakägare, som lider skada till följd av fridlysning eller annan naturskyddsåtgärd.

I årets statsverksproposition (IX ht p. 191) har anslaget upptagits med oförändrat belopp.

Med hänsyn till de ringa belopp, som står till förfogande för ersättningsändamål, har 21 § naturskyddslagen tillämpats med stor försiktighet. Detta

har som framgår av nyss citerade uttalande i propositionen också varit förutsatt vid stadgandets tillkomst. Än tydligare framstår detta genom vad naturskyddsutredningen anförde i sitt betänkande med förslag till naturskyddslag (SOU 1951: 5 s. 130). Där heter det bl. a.

Det synes kunna antagas, att bestämmelserna i förevarande paragraf icke skola behöva bringas i tillämpning alltför ofta. Redan den omständigheten, att länsstyrelsen har befogenhet att meddela förordnande, som här avses, torde medföra ett ökat hänsynstagande till landskapsskyddets intressen från företagarnas sida. Bestämmelserna kunna sålunda väntas komma att i viss omfattning fylla sin uppgift enbart genom att finnas till.

Behandlingen av ersättningsfrågor regleras i 28 och 29 §§. Har överenskommelse ej kunnat träffas med länsstyrelsen om ersättning åligger det enligt 29 § den, som gör anspråk på ersättning, att väcka talan mot kronan inom ett år från det beslutet, varå anspråket grundas, vunnit laga kraft.

Utöver stadgandena i 19—21 §§ naturskyddslagen bör i detta sammanhang nämnas diverse bestämmelser, varigenom skydd i viss mån kan beredas åslandskapet, såsom 5 § *naturskyddslagen* (fridlysning som naturminne), 1, 3 och 4 §§ *lagen den 12 juni 1942 om fornminnen* (skydd av fast fornlämning) och 2 kap. 58 § *vattenlagen* (försiktighetsmått vid grävning med inverkan på grundvattnet). I vissa fall kan skydd även åstadkommas med tillämpning av *byggnadslagen den 30 juni 1947* (se 17, 40, 102 och 110 §§), vars bestämmelser dock i första hand tar sikte på andra intressen än naturskyddets. Vidare finns i *expropriationslagen* bestämmelser om expropriation ur naturskydds- och kulturminnessynpunkt.

Frågans tidigare utveckling

Frågan om åtgärder från det allmännas sida beträffande sand- och grustäkter har vid några tillfällen varit föremål för statsmakternas behandling.

I en vid 1944 års lagtima riksdag väckt motion (II: 245) hemställde herr J. Lundberg i Uppsala, att »riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en skyndsamt utredning om på vad sätt samhällsintresset bäst skall kunna tillvaratagas i våra grustäkter samt till riksdagen inkomma med de förslag, vartill utredningen kan föranleda». I motionen framhölls, att efterfrågan på sand och grus ökat mycket kraftigt samt att dessa för byggnadsindustrien viktiga naturprodukter kommit att bli utsatta för en spekulativ prissättning. Det måste enligt motionärens mening anses både riktigt och nödvändigt, att statsmakterna vidtog alla erforderliga åtgärder för att trygga samhällsintresset och förhindra, att en av byggnadsindustriens råvaror icke i onödan fördyrades. Vid ett statligt ingripande komme frågorna om den fria äganderätten och samhällsintresset att få vägas mot var-

andra. I motionen, som avstyrktes av andra kammarens andra tillfälliga utskott (utl. nr 5) och ej heller vann riksdagens bifall, berördes icke frågan om behovet av åtgärder för att tillvarata naturskyddsintresset.

Behovet av sådana åtgärder framhölls däremot av *riksantikvarieämbetet* i skrivelse till Kungl. Maj:t den 22 mars 1944 med hemställan om utredning, om och i vad mån grustäkt i riket kunde bedrivas på ett sätt som vore förenligt med såväl kulturminnesvårdens och naturskyddets som en förnuftig materialekonomis berättigade intressen.

Skrivelsens innehåll åberopades i en motion (II: 352) vid 1945 års riksdag med likalydande yrkande som föregående år. I motionen framhölls att ur både naturskydds- och kulturminnesvårdssynpunkt erfordrades snara åtgärder mot den ofta planlösa grustakten samt även att det ur ekonomisk synpunkt vore angeläget med åtgärder för att stävja den spekulativa pris-sättningen på grus. Motionen överlämnades till andra kammarens andra tillfälliga utskott, som i sitt utlåtande (nr 3) anförde, att utskottet, med hänsyn till att frågan genom riksantikvarieämbetets skrivelse redan vore föremål för Kungl. Maj:ts prövning, ansåge sig böra avstyrka motionen. Riksdagen följde utskottets hemställan.

Återgivna yrkande i 1944 och 1945 års motioner framfördes ånyo vid 1947 års lagtima riksdag i en motion (II: 65). I motionen gjordes inledningsvis gällande, att spørsmålet, hur samhällsintresset bäst skulle tillvaratas i våra grustäkter, aktualiserats under den tid, som gått sedan 1944 och 1945 års motioner behandlades, samt att det därför funnes skäl att ånyo taga upp frågan. Motionen hänvisades till statsutskottet, som i avgivet utlåtande (nr 251) hemställde, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om den begärda utredningen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Kungl. Maj:t uppdrog samma år åt naturskyddsutredningen att taga spørsmålet under övervägande. Utredningen avgav sitt betänkande i december 1950, varefter Kungl. Maj:t på grundval av betänkandet och avgivna remissuttalanden år 1952 i proposition nr 188 framställde förslag till naturskyddslag. Sedan tredje lagutskottet i utlåtande (nr 28) tillstyrkt bifall till propositionen, antogs förslaget av riksdagen.

Svenska naturskyddsföreningen avgav den 31 maj 1954 en skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan bl. a., att landets grusåsar skyndsamt skulle inventeras samt att länsstyrelserna skulle inkomma med förslag på de områden, som vore av beskaffenhet att böra icke blott läggas under kontroll utan såsom omistliga naturtillgångar räddas åt framtiden. I skrivelsen anfördes bl. a.

Grustakten utmärkes ofta av planlöshet och förödelsen är redan mycket stor. Stora fördelar skulle vinnas redan genom att grusets tillgodogörande

ordnades mera systematiskt. Vad som härutinnan bör göras måste övervägas från fall till fall.

En viss reglering låter sig genomföra med hjälp av 21 § naturskyddslagen. Om vederbörande länsstyrelse samtidigt lägger ett relativt stort område av en grusås (eller närbelägna grusåsar) under tillståndstvång, skulle länsstyrelsen åtminstone kunna föreskriva att grus först skall tagas på den plats där uttaget gör minst skada. Man synes emellertid ha tvekat inför ett mera radikalt grepp på frågan. Enligt Svenska naturskyddsföreningens mening måste det ha varit avsett att man skulle lägga så stora områden under kontroll att man verkligen kan åstadkomma en rationalisering.

Om länsstyrelsen i angivet syfte söker utnyttja de möjligheter som 21 § naturskyddslagen ger, kan man påräkna att ersättningsanspråk framställas. Visserligen kan man säga, att en fastighetsägare som får vänta med att utnyttja sin grusfyndighet icke lider någon skada, enär med visshet kan förutses att priset på grus med minskad tillgång kommer att stiga. Han torde sålunda framdeles få mera betalt för gruset, och denna vinst kan utgöra full kompensation även för att han icke haft avkastning å kapitalet under väntetiden. Tydligt är också att, om man överhuvud skall kunna skydda naturvärden av någon betydelse, det icke är möjligt att gå alltför försiktigt fram. Markägarna måste få finna sig i att exploateringen av tillgångar som ha betydelse för hela befolkningen i trakten eller eljest äro särskilt märkliga underkastas reglerande bestämmelser både med avseende å tiden och sättet för deras tillgodogörande. Lagstiftningen och tillämpningen måste här taga fatt en utveckling som löpt okontrollerad i förväg.

— — —

Det allmänna är en av de största avnämarna av grus, bland annat för vägarna och järnvägarna. Med hänsyn härtill är det synnerligen välbefogat att det allmänna förvärvar grustillgångarna även om man icke kan för all framtid underlåta att tillgodogöra dem utan inskränker sig till att åsyfta en rationell successiv utnyttjning, när behovet gör sig gällande. Uppenbart är att en sådan placering av kapital ur allmän synpunkt är ändamålsenlig. Tillgången minskar med den fortsatta förbrukningen och någon risk att grus blir obehövt kan man (tyvärr) ej räkna med. Föreningen vill därför på det livligaste förorda att *det allmänna* så långt möjligt systematiskt *förvärvar befintliga grustillgångar*. Självfallet är att man därefter måste oryggligt vidhålla att åsarna icke få förstöras medan grus kan erhållas på annat sätt.

Vissa partier av rullstensåsarna måste emellertid *definitivt skyddas*. Det är här påkallat med en särskild undersökning, vid vilken det är av största betydelse att riksantikvarieämbetet ur fornminnessynpunkt medverkar. Om dylika partier icke kunnat förvärvas på annat sätt böra de exproprieras eller eventuellt fridlysas som naturminnen. — — —

Av vikt är att länsstyrelserna i övrigt kunna utan dröjsmål målmedvetet och genom ändamålsenliga, tillräckligt omfattande åtgärder lägga grustäkten under *kontroll*. För att ändamålet skall uppnås är det oundgängligen erforderligt att det klargöres att detta måste ske även om kostnader uppstå för det allmänna.

I april 1956 tillsattes inom *Svenska väg- och vattenbyggares riksförbund*

(SVR) en kommitté med uppgift att utreda vissa hithörande frågor. Detta ledde bl. a. till att förbundet i april 1957 gjorde en framställning till Kungl. Maj:t om att en med statligt ekonomiskt stöd bedriven verksamhet skulle organiseras under länsstyrelserna för utnyttjande av landets grustillgångar samt att ekonomiska resurser skulle skapas genom uttagning i någon form av en mindre avgift per viss kvantitet utvunnet grus-, sand- och stenmaterial. Som stöd för framställningen anfördes i skrivelsen bl. a.

Exploateringen kan, om den sker planmässigt och hänsynsfullt och om gott samarbete åvägabringas mellan alla intresserade parter, drivas mycket längre än vad nu sker och därmed utan störningar tjäna samhällets stegrade krav på grus. Om grusfrågan ledes in på kloka och lugna banor, kommer helt visst detta att stimulera exploatörerna att förbättra sina tekniska resurser, vilket inverkar förbilligande på grusutvinningen. Hittills delvis okända men förmodade stora grustäkter på djupet i åsarna och i sjöar, exempelvis i Mälaren m. fl., bör kunna utnyttjas till samhällets båtnad.

Med relativt enkla medel och till förhållandevis blygsamma kostnader kunna övergivna grustag saneras, så att de efter några år åter smälta samman med omkringliggande natur. Detta gäller i all synnerhet om kravet på grustagens iordningsställande efter avslutad täkt beaktas redan vid den planläggning av arbetet, som alltid bör ligga till grund vid ett grustags exploatering.

— — — — —
För att sammanhålla och verka för ett klokt och planmässigt handhavande av problemen rörande utnyttjandet av landets grustillgångar förutsätter kommittén att det bör ankomma på länsstyrelserna att handlägga hithörande frågor. Arbetsuppgifterna skulle härvid i huvudsak vara: *att* låta utföra erforderlig, som regel mera översiktlig, inventering och undersökning — såväl kvalitativt som kvantitativt — av grusfyndigheterna, för länet i dess helhet eller till en början för vissa naturliga försörjningsområden; *att* verkställa utredningar angående den begränsning av fyndigheternas utnyttjande, som vederbörlig hänsyn till naturskydd, fornminnesskydd, landskapsbild, grundvattentäkt, byggnadsplan m. m. må medföra; *att* medverka vid utredningar om samhällets nutida och framtida behov av grus etc.; *att* verka för grusets lämpligaste användning med hänsyn till dess kvalitet och därmed befordra sparsamhet med högklassiga grusmaterial; *att* följa frågan i vad mån övergång till andra material såsom sand, krossat berg etc. eller till andra metoder må kunna minska behovet av grus allmänt sett eller i bristområden; *att* följa grusexploateringen och därvid bl. a. insamla uppgifter angående årsförbrukningen av skilda kvaliteter grus, övervaka värden av grustäkterna och föranstalta om återställningsarbeten i dessa.

— — — — —
Den verksamhet som enligt kommittén skulle ske i och under länsstyrelsen kan bli förhållandevis omfattande om avsedda resultat skola uppnås. Det blir därför nödvändigt att medel i erforderlig omfattning ställes till förfogande. För att skapa ekonomiska resurser utöver statliga anslag har kommittén kommit fram till att i någon form, eventuellt på frivillighetens väg, en mindre avgift per utvunnet grus-, sand- och stenmaterial skulle uttagas. En avgift av exempelvis 1 öre/m³ skulle vid nuvarande förbrukning av cirka 20 miljoner m³ inbringa 200 000 kronor per år. Ett sätt att

underlätta medelsanskaffningen vore bildandet av en ekonomisk förening av producenter och konsumenter inom grusnäringen. I en sådan förening, vars uppgift vore att verka för grusfrågans lösning, skulle — enligt särskild utredning — jämväl de statliga intressenterna såsom väg- och vattenbyggnadsverket och statens järnvägar kunna vara medlemmar.

Yttranden

Kommerskollegium finner det tveksamt, om motionärernas uppfattning angående den gällande lagstiftningens otillräcklighet är riktig, och anser det möjligt att med stöd av gällande lagstiftning nå det mål, som motionärerna uppställt. Emellertid torde betydande medel erfordras härför. Nu utgående bidrag från det allmänna är uppenbarligen för små. Av både principiella och praktiska skäl anser kollegium den föreslagna grusavgiften icke vara att rekommendera. Råvaran fördryas, och en kostnadskrävande apparat måste tillskapas för administrationen av avgifterna, vilket enligt ämbetsverkets mening är särskilt otillfredsställande mot bakgrunden av att staten som förbrukare utav drygt hälften av i landet utvunna sten- och grusmängder komme att få svara för merparten av avgifterna. Kollegium säger sig bl. a. även ha beaktat, att de enskilda intressena på detta område funnit sig böra själva genomföra åtgärder, ägnade att bättre än hittills skydda naturen i samband med täkt av sten och grus. Avslutningsvis anför ämbetsverket, att det bildat sig den uppfattningen, att tillräckliga skäl saknas att nu utreda frågan om uttagande av avgifter vid grus- och stentäkter och att, om en utredning finnes böra komma till stånd, den bör ske i anslutning till en mera allmän översyn av naturskyddslagen.

I stort sett samma synpunkter framföres av *Stockholms handelskammare*, som även anför.

Genom bl. a. samarbete mellan vederbörande myndigheter och den nya Grus- och makadamföreningen torde en effektivare bevakning av även mindre omfattande grus- och stentäktsarbeten kunna förväntas. För den händelse myndigheterna icke skulle anses ha tillräckligt vidsträckta kontrollmöjligheter, synes lösningen av det av motionärerna ställda problemet snarare böra sökas i en komplettering av naturskyddslagen än genom en avgiftsbeläggning av täktarbeten.

Skånes handelskammare anför liknande skäl för avstyrkande av motionerna och betonar att tillgången på grus- och stentäkter är ojämt fördelad över landet, varigenom transportkostnaderna får en allt större ekonomisk betydelse. Det är därför enligt handelskammarens mening angeläget att onödiga hinder icke lägges för exploateringen av de lokala tillgångar, som står till förfogande. Handelskammaren framhåller vidare, att vid en avgiftsbeläggning intresset för naturvården sannolikt skulle komma att minska bland företagare, vilka nu vinnlägger sig om att på allt sätt tillgodose na-

turskyddssynpunkterna och också nedlägger icke obetydliga kostnader för ändamålet.

Liknande synpunkter som de ovan återgivna framföres jämväl av *Riksförbundet Landsbygdens folk*, som ävenledes avstyrker bifall till motionerna.

Handelskammaren i Gävle tillstyrker den av motionärerna föreslagna utredningen men förutsätter att en eventuell avgift hålles mycket låg samt att fonderade medel får användas icke bara för iordningställande av den plats, varifrån beloppet inlevererats, utan även för motsvarande ändamål inom länet i övrigt.

Domänstyrelsen hävdar att naturskyddet är i behov av medel i större omfattning än vad hittills varit fallet, bl. a. för grusåsarnas bevarande.

Styrelsen fortsätter:

Domänstyrelsen har anmodat sina lokalförvaltningar att iakttaga försiktighet vid upptagande av grustag och att i möjligaste mån utjämna spår efter sådana ingrepp i naturen. I kontrakt om upplåtelse av grustäkt föreskriver styrelsen kontinuerlig uppsnygning av täkterna och att vid kontraktets upphörande slutligt iordningställande skall ske.

Vidare anför styrelsen att statliga verk, som förbrukar grus, för det mesta sköter sina grustag på rätt sätt. Däremot har det visat sig svårare att få privata grusförbrukare att ställa i ordning grustagen. Uttagande av grusavgift kan därför i vissa fall anses motiverad. Styrelsen tillstyrker motionärernas hemställan, under förutsättning att utredningen får avse jämväl avgifter att disponera för ersättning enligt 21 § naturskyddslagen i samband med förbud att utnyttja grustillgång samt för iordningställande av äldre grustäcker.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, som bl. a. hänvisar till sina anvisningar för vägförvaltningarna om naturskyddande åtgärder, anser det icke lämpligt med exploateringsavgifter. Vidare uttalar styrelsen att länsstyrelserna genom en ändring av naturskyddslagen bör beredas ökade möjligheter att ingripa, så att markägaren i samtliga fall av utvinning av grus m. m. skall kunna åläggas att på egen bekostnad vidtaga av länsstyrelsen föreskrivna åtgärder för iordningställande av täkterna.

Länsstyrelsen i Kronobergs län samt *länsarkitekten* och *överlantmätaren* i samma län finner det rimligt, att en viss avgift uttages, och förordar att utredning sker enligt motionärernas förslag. Överlantmätaren erinrar även om att likartade anordningar beträffande uttagande av avgifter finns på andra områden, t. ex. i fråga om skogsvårdsavgifter.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län har inhämtat yttrande från länets hushållningssällskap, överlantmätaren och länsarkitekten samt naturskyddsrådet och vägförvaltningen. Länsstyrelsen uttrycker liksom *hushållnings-*

sällskapet tveksamhet inför förslaget att tillgodose ett särskilt samhälleligt intresse genom att uttaga specialavgifter och på så sätt beskatta en viss kategori medborgare. Länsstyrelsen, som genom resolution den 22 februari 1955 utfärdat vissa allmänna riktlinjer för tillvaratagande av naturskyddsintresset vid grus- och stentäkt, vilka visat sig vara till god nytta, befarar att en avgiftsbeläggning skulle minska det intresse för naturvården, som nu finns, och avstyrker motionerna.

Överlantmätaren och länsarkitekten framhåller betydelsen av en på omsorgsfull inventering grundad planläggning och samordning av grusexploateringen. Båda anser det befogat med en särskild exploateringsavgift, men meningarna går isär om medlens användning. Länsarkitekten finner, att avgifterna principiellt bör betraktas som deposition och säkerhet för behövlig uppsnyggning efter exploateringen, samt menar, att inventerings- och planläggningskostnader bör bekostas av staten med bidrag från berörda kommuner och församlingar. Överlantmätaren däremot anser att avgifterna huvudsakligen bör användas för inventerings- och planeringsverksamheten. Utredningen synes honom dock vara alltför snävt avgränsad därmed och bör i första hand omfatta utredning rörande planläggning och samordning av exploatering av täkter samt fördelning mellan stat och kommun eller stat och församling av kompensationsersättning till sådana som åsamkas avsevärt men genom exploaterings begränsning.

Länets naturskyddsråds arbetsutskott anför.

Inbetalning av avgifterna till en särskild fond kan förväntas skapa olust bland markägarna, som kanske köpt sin fastighet just med tanke på t. ex. grusförekomst å densamma och i avgifterna förmodligen skulle se en ny form av beskattning. Det borde fastslås, att de ifrågavarande avgifterna finge användas uteslutande för återställningsåtgärder i samband med grus- och stentäkt. I princip riktigast vore att vederbörande exploatör, sedan han vidtagit av naturskyddsmyndigheterna påkallade åtgärder, finge tillbaka av honom erlagda avgifter med avdrag av belopp, som tagits i anspråk av nämnda myndigheter för åtgärder beträffande hans täkt.

Utredningen borde enligt naturskyddsrådets åsikt utvidgas till att omfatta ersättningsfrågan i hela dess vidd och icke avse endast exploateringsavgifter vid grus- och stentäkter.

Länsstyrelsen i Uppsala län finner goda skäl föreligga för bifall till motionärernas hemställan om utredning men framhåller som alternativ, att myndigheterna kanske i stället bör tillerkännas ökade befogenheter. Liknande uppfattning framföres för övrigt av *vägförvaltningen i Skaraborgs län*. Länsstyrelsen anser avgiftskontrollen förenad med betydande svårigheter och betonar, att det är vanskligt att avgöra hur långt avgiftsplikten bör utsträckas.

Länsstyrelsen i Hallands län och länsarkitekten i länet tillstyrker motionerna.

Riksantikvarieämbetet ställer sig tveksamt till exploateringsavgifter med hänsyn till svårigheten att uttaga avgifterna samt att förvalta och fördela medlen. På grund av de förhållanden som nu råder understryker ämbetet behovet av en statlig myndighet för naturskyddet. Ämbetet förordar en allsidig utredning av hela problemet om grustäkternas skydd.

Svenska naturskyddsföreningen anser det uppenbart, att snara åtgärder är av nöden, och fortsätter.

Naturskyddslagen enbart är, utan bättre ekonomiskt stöd, ett för svagt redskap att komma till rätta med grusexploateringen och de svåra sår den orsakar i landskapet. Det är dock av stort värde, att länsstyrelserna tillämpar naturskyddslagens 21 § och att grustäktsförbud läggs över stora områden. Härigenom kan en mera planerlig exploatering vinnas och garantier mot överraskningar i form av plötsligt öppnade täkter vinnas.

— — —
Föreningen vill framhålla, att det för att komma till rätta med grustäktsproblemet och åvägabringa en god landskapsvård skulle vara av stort värde om det kunde stadgas, att redovisning för fyndighetens materialinnehåll (kvalitet och kvantitet) skall tillställas vederbörande länsstyrelse att ligga till grund för dess bedömning. Det finns alltför många exempel på att grustäkter upptagits på felaktig plats med fast berg eller lerkörtlår. Vidare skulle det vara av största värde, om en ås eller ett åsparti som har flera ägare kunde behandlas som en *samfällighet*. Detta skulle möjliggöra en god planering, som borde kunna resultera i rationellare täktverksamhet och bättre aktgivande på naturvårdens och samhällets krav av annat slag. Frågan om grus- och stentäkternas betydelse och inverkan å natur, samhälle och näringsliv förefaller vara av den ekonomiska och praktiska räckvidd, att man borde samordna hithörande problem hos ett centralt organ, vilket även borde ge förslag rörande fördelningen av medel, som kan komma att stå till förfogande.

— — —
Ett frivilligt förfarande för uttagande av avgift är ej tillfyllest, enär det är svårt att erhålla garantier för att de mindre exploatörerna ansluter sig till branschorganisationer eller på annat sätt underordnar sig den frivilliga överenskommelsen.

Föreningen påpekar att även stenbrytningen på en del platser medför besvärliga problem. Den tillstyrker förslaget, att avgift bör utgå för grusexploatering, men förordar, att medlen går till en gemensam fond, varifrån länsstyrelse kan få bidrag exempelvis till inköp av fyndighet eller återställningsarbeten vid övergivna grustag.

Motionerna tillstyrkes även av *Samfundet för hembygdsvård*, som anser att viss del av exploateringsavgiften bör deponeras hos länsstyrelsen för att efter återställningsarbetenas godkännande återfås. Resten bör enligt samfundet gå till en fond, som länsstyrelsen kan använda dels för landskapsvård vid sådana täkter, som icke blivit iordningställda eller för vilka

inga åligganden kan föreskrivas eller som kräver särskilt omfattande åtgärder, och dels för att kunna hålla markägare skadeslös vid förbud mot utnyttjande av ett särskilt värdefullt landskapsparti.

Grus- och makadamföreningen anför att den, där större täkter öppnats och där hänsyn till naturen krävt särskilda åtgärder, på olika håll upprättat s. k. grustäktsplaner och att avtal på grundval därav träffats mellan exploatörerna, kommunen och länsstyrelsen.

Föreningen uttalar vidare bl. a.

Syftet med avtalet är att täkterna skall bedrivas på ett med hänsyn till naturskyddets krav tillfredsställande sätt och att marken successivt skall iordningställas. Till grund för avtalen ligger grustäktsplanen, som upprättas av länsarkitekten i samråd med lantmätarna. Grustäktsplanen anger i vilken utsträckning fyndigheten får exploateras t. ex. på djupet och i sidled. Exploatörerna förbinder sig att följa planen. För att kontrollera att planen verkligen följes och att återställningsarbeten vidtages har länsstyrelsen tillsatt en opartisk tillsyningsman. För att få medel till återställningsarbetena har vidare exploatörerna förbundit sig att betala in några ören per utvunnen kubikmeter material. Medlen förvaltas av kommunen eller länsstyrelsen. Den exploatör som följer planen och vidtar ordentliga återställningsarbeten får, sedan tillsyningsmannen besiktigat området och godkänt återställningsarbetena, återbetalning av de medel han inlevererat. Avdrag sker dock för kostnader, som är förknippade med upprättande av grustäktsplanen och tillsyningsmannens verksamhet.

I grustäktsplanerna stadgas därjämte, att markägarna och grustäktsinnehavarna förbinder sig att avstå från den rätt till ersättning, som eljest skall tillkomma dem enligt 21 § naturskyddslagen. Det torde vara uppenbart, säger föreningen vidare, att kronan härigenom besparats åtskilliga expropriationsprocesser och betydande utgifter i form av lösenbelopp för täkter, som annars kanske måst helt förbjudas eller inskränkas i sin omfattning. Föreningen avstyrker motionerna och framhåller, att de i motionerna upptagna spörsmålen kan lösas på frivillighetens väg på ett för såväl kronan som näringsidkarna smidigare och billigare sätt.

Utskottet

De svenska grusåsarna är ur flera olika synpunkter av sådan betydelse, att värden av dem framstår som en samhällelig angelägenhet av största vikt. Förutom att åsarna ur geologisk, geografisk samt allmän natur- och kulturhistorisk synpunkt är märkliga, innehåller de våra förnämsta grundvattentillgångar. De ger också ett värdefullt skydd mot vinderosion, vilken för varje år medför allt större skadeverkningar på åkerjorden. På många håll är åsarna högt skattade som friluftsområden, bl. a. på grund av sina rika skönhetsvärden. Allmän enighet torde även råda därom att täkt av grus och sand bör bedrivas så att landskapsbilden i görligaste mån beva-

ras och åsarna även eljest skyddas. På samma sätt gäller att stenbrott eller annan liknande utvinning ej bör få bedrivas så att landskapet förfulas eller andra dylika värden tillspilloges.

Utvinnningen av grus och sand har numera blivit så avsevärd — under åren 1950—1953 har den fördubblats och uppgår för närvarande till ca 21 miljoner kubikmeter om året — att åsarna på sina håll synes vara utsatta för fara att förintas eller i varje fall hotas av allvarlig förstörelse. Grustakten har ofta utmärkts av stor planlöshet och hänsynslöshet, och även om förhållandena under senare år, kanske särskilt efter naturskyddslagens tillkomst år 1952, betydligt förbättrats, återstår uppenbarligen mycket att göra för att åstadkomma en tillfredsställande vård av dessa tillgångar.

Så långt möjligt är bör man givetvis lita till grusexploatörernas frivilliga medverkan för att få till stånd bättre förhållanden. Såvitt angår statliga myndigheter och de grusexploatörer, som är anslutna till Grus- & makadamföreningen, torde man numera kunna räkna med att de överallt, där de kan göra sitt inflytande gällande, kommer att tillse, att samråd sker på lämpligt sätt med vederbörliga länsorgan och att lämpliga återställningsåtgärder vidtages. Utvinning sker emellertid i avsevärd omfattning utom räckvidd för deras inflytande. Beträffande sådan verksamhet kan det vara betydligt svårare att åstadkomma en frivillig samverkan för att fylla de krav framför allt naturvården ställer. Ännu så länge torde man här huvudsakligen få lita till påverkan genom allmän upplysningsverksamhet.

Självfallet har det också sin betydelse, att länsstyrelsen äger att med stöd av 21 § naturskyddslagen vägra tillstånd till täktverksamhet inom område, där länsstyrelsen tidigare förordnat, att tillståndsprövning skall äga rum. Som uttalats i lagens förarbeten fyller bestämmelserna i detta lagrum sin kanske främsta uppgift enbart genom att finnas till. Det torde vara obestridligt, att länsstyrelserna även många gånger utan att tillgripa de formella befogenheter lagen ger kunnat nå goda resultat genom överenskommelser med berörda rättsinnehavare.

Utskottet delar emellertid en av flera remissinstanser uttalad mening, att man, med hänsyn till svårigheten att få en del exploatörer att ingå eller underordna sig frivilliga avtal, icke helt kan förlita sig på överenskommelser för att skapa en tillfredsställande ordning.

En viss reglering kan nu visserligen ske enligt 21 § naturskyddslagen. Länsstyrelsen äger likväl icke vägra tillstånd till grustäkt eller föreskriva åtgärder, så att detta kan åsamka grustäktsinnehavare avsevärt men och därigenom medföra ersättningsskyldighet gentemot honom, utan att ha förvissat sig om att medel härför står till förfogande. De årliga anslag, som är tillgängliga för detta ändamål, är ytterst blygsamma. På grund härav har länsstyrelserna i allmänhet iakttagit stor försiktighet, när det gäller att utnyttja sina formella befogenheter.

Flera remissinstanser har förklarat, att en ändring av naturskyddslagen på denna punkt är påkallad för att ge länsstyrelserna större praktiska möjligheter. Andra som yttrat sig under remissförfarandet har däremot menat, att naturskyddslagen redan med sin nu gällande lydelse ger länsstyrelserna tillräckligt utrymme för sitt handlande, i det att t. ex. föreskrifter om normala återställningsåtgärder beträffande öppnad grustäkt alltid skulle kunna meddelas, då tillstånd ges, utan att detta borde anses innefatta ett ersättningsgillt ingrepp i innehavarens rättigheter. Ehuru åtskilligt talar för att föreskrifter om vanliga återställningsåtgärder eller om mindre omfattande inskränkningar i användningssättet för en grustäkt regelmässigt borde kunna ges utan att medföra ersättningsskyldighet, synes myndigheterna dock icke över lag anse sig äga att handla i enlighet med en sådan lagtolkning. Därest problemet skall lösas utan att till länsstyrelsernas förfogande ställs betydligt större belopp än som nu är fallet, kunde måhända därför en lagändring böra övervägas, som utan att rubba grundtanken i den nuvarande ersättningsregeln skapar större klarhet i räckvidden av myndigheternas praktiska möjligheter och ger länsstyrelserna friare händer än vad de nu i allmänhet menar sig ha.

Det av motionärerna väckta förslaget om en särskild exploateringsavgift för utvinningen av grus och sten har under ärendets remissbehandling rönt instämmanden från flera håll. Redan ett belopp av 5 öre per kubikmeter skulle ge ca en miljon kronor om året. Ett sådant belopp ger otvivelaktigt naturvården och de andra intressen, som i detta sammanhang bör bevakas, resurser som skulle kunna bli till stor nytta. Meningarna är emellertid ganska delade bland remissinstanserna hur medlen bör användas. Somliga har samma uppfattning som motionärerna synes hysa, nämligen att medlen blott skall deponeras och endast användas på den plats, som det inlevererade beloppet gäller, samt att återstoden, när arbetsplatsen besiktigats och godkänts, skall återlämnas till exploatören. Andra remissorgan däremot har föreslagit, att medlen skall fonderas hos länsstyrelsen och av denna kunna användas för naturvårdande och liknande åtgärder i fråga om grustäkter var som helst i länet, t. ex. för återställningsarbeten vid redan övergivna grustag eller för inköp av grustäkter. Ett par myndigheter har också förklarat sig anse, att kommunerna borde bidra till dessa länsfonder.

Åtskilliga myndigheter och organisationer avstyrker emellertid avgiftsbeläggning av grusexploateringen. Som skäl för sin ståndpunkt har de i huvudsak anfört, att en sådan avgift i själva verket skulle utgöra en specialskatt på grusutvinningen för att tillgodose ett intresse, som är alla medborgares, att råvaran för bostads- och väggbyggnader skulle fördyras samt att en kontrollapparat måste skapas, som skulle bli onödigt tung och kostnadskrävande i förhållande till de inflytande beloppen. Vidare har från ett

par håll med skärpa framhållits, att det intresse för frivilliga naturvårdsåtgärder, som nu otvivelaktigt ofta finns, skulle komma att upphöra.

Utskottet finner det uppenbart att större belopp måste ställas till länsstyrelsernas förfogande för de ändamål, varom nu varit tal, men kanske framför allt för att ge möjlighet till planläggning, inventeringar och andra förebyggande åtgärder, så att exploateringen av grus och liknande tillgångar inom ett län kan samordnas i stort till gagn främst för de kulturvärden, som nu hotas, men kanske även för det ekonomiska utbytet av utvinningen. Emellertid anser utskottet det vara vanskligt att uttala någon bestämd mening hur detta bäst bör ordnas. Goda skäl talar otvivelaktigt för en avgiftsbeläggning ur den synpunkten att råvarans fördyring endast kan bli helt obetydlig. Å andra sidan inger en dylik specialavgift för ett allmänt ändamål vissa betänkligheter ur principiell synpunkt och på grund av de praktiska svårigheter, som kan tänkas bli förenade därmed. Det skulle säkerligen icke heller vara lämpligt att lägga alla grustag under avgiftstvång oavsett storleksordning. De minsta grustäkterna, där endast en eller annan kubikmeter uttas emellanåt, måste självfallet i allmänhet, om de ej åstadkommer särskild skada, lämnas utanför.

I betraktande av frågans stora betydelse — såväl för landskapsbildens bevarande och för naturvärden i vidare bemärkelse som för värnet av våra kulturminnen och sådana livsviktiga samhällsintressen som skyddet av våra grundvattentillgångar — delar utskottet den av flertalet remissinstanser framförda åsikten, att en utredning bör komma till stånd. Denna bör då ej blott avse spørsmålet om avgifter utan få en vidare syftning än vad motionärerna föreslagit och sålunda förutsättningslöst och i hela dess vid angripa problemet, hur den framtida exploateringen av grus och liknande tillgångar skall ordnas under större hänsynstagande än f. n. är möjligt till nyss berörda och jämförliga intressen och med samtidigt beaktande av att dessa naturtillgångar utnyttjas på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt. Med hänsyn till den snabba stegring av exploateringen, som kan vara att förvänta, bör en dylik utredning verkställas skyndsamt.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 150 och II: 174 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning i överensstämmelse med vad utskottet ovan angivit.

Stockholm den 25 mars 1958

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Osvald, Lindahl, Grym, Axel Jansson, Göran Karlsson, Ebbe Ohlsson, Gustafsson och Robert Johansson;

från a n d r a kammaren: herrar Levin, Johansson i Torp, Åhman, von Seth, fru Torbrink, herrar Johnsson i Kastanjegården, Hansson i Skegrie* och Bengtsson i Halmstad.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Åhman*, vilken ansett, att det stycke i utskottets utlåtande (s. 17), som börjar »Utskottet finner det uppenbart att större belopp», bort ha följande lydelse:

Utskottet finner — — — helt obetydlig. Å andra sidan inger en dylik specialavgift för ett allmänt ändamål vissa principiella betänkligheter. Man bör även beakta de säkerligen proportionsvis stora kostnaderna för kontroll och uppbörd, som ett genomförande av förslaget om avgifter skulle medföra. Det skulle säkerligen — — — lämnas utanför.