

DNR: M2021/01600

Svar på remiss: Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall

Skickad till: christoffer.sheats@regeringskansliet.se m fl den 2021-09-03

Från: Greenpeace Sverige

Kontakt: carl.schlyter@greenpeace.org

3 September 2021

Remissvar från Greenpeace om “Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall”

Greenpeace Sverige (hädanefter benämnt Greenpeace) anser å det bestämdaste att den föreslagna förändringen skall avslås. Den lyckas på en och samma gång hamna i konflikt med regeringsformen, EU-rätten, tidigare domar i EU-domstolen, myndigheternas krav, Århuskonventionen, miljömålen och kraven på korrekta/sakliga underlag.

Regeringsformen

11:e och 12:e kapitlet i regeringsformen anger att regering och riksdag inte får lägga sig i enskilda ärenden i domstolar eller hur myndigheter tillämpar lagen. Vi anser att denna specialskrivna förändring gör just det. Länsstyrelsen Gotland har tydligt indikerat att de “anser att förlängd brytning kräver ett nytt tillstånd. HD har avslagit begäran om nytt tillstånd. Båda dessa beslut försöker nu regeringen kringgå med denna ändring som dessutom inte överhuvudtaget kan anses vara en generell ändring av lag som är allmängiltig. Antalet berörda aktörer inom överskådlig tid är en, Heidelberg Cement (hädanefter huvudsakligen refererat till Cementa)

Även om regeringen formellt sett inte ändrar i myndigheter och domstolars beslut är det i akt och mening den enda effekten av denna föreslagna ändring, det är därför orimligt att hävda att detta inte är i strid mot regeringsformen. Därmed är det ministerstyre. Allra minst är det ett kraftfullt försök till otillbörlig påverkan på dessas myndigheters framtida hantering.

Århuskonventionen

En tidsrymd från måndag eftermiddag till fredag är orimligt kort. Det strider mot Århuskonventionens ansats att ge allmänheten insyn och tillgång till miljöinformation samt möjlighet att påverka. Detta förvärras av att underlaget saknade viktiga bitar, t ex ingick ej den konsultrapport som regering baserar sin analys av “allmänintresse” på, vilket i praktiken endast gav oss två dagar att skriva ett yttrande på. Detta står i skarp kontrast

till EU-kommissionens utvärdering av effektiviteten i lagstiftningen kring miljöinformation.¹ Särskilt på sid 215 i rapporten finns en bra analys av varför tiden för folkrörelser att agera bör förlängas från nuvarande sex veckor samt att kommissionens egna handläggningstid bör förlängas från 12 till 16 veckor. Detta för att processerna i sin helhet ska bli effektivare med färre kompletterande bilagor mm. I Maastricht-deklarationen² på sid 34 refereras till vilken tid som är rimlig och orimlig i olika bedömda fall. Där konstateras att om kompletterande information behövs bör fristen förlängas, vilket var fallet i detta ärende eftersom konsultrapporten inte var inkluderad i underlaget. Men även bortsett från detta anges där 30 dagar som en rimlig tid för offentlig konsultation. Samtidigt anges 10 arbetsdagar som orimligt kort tid för allmänheten att analysera dokument eller 20 dagar för att analysera lagförslag om några av dessa är helgdagar, både dessa fall ger långt mer tid än vad regeringen i detta fall har givit. Vi fick konsultrapporten, efter begäran 20.17 1/9 vilket ger oss två arbetsdagar att svara på remissen efter att ha fått hela underlaget.

Regeringen har dessutom avvisat förslag till möten med representanter för miljörörelsen i detta ärende men haft kontakt med inblandade företag och branschföreningar. Sammantaget underminerar detta förfarande möjligheten för allmänhetens tillgång till beslutsprocessen och inflytande, medan sårbarheten haft stor tillgång. Vi anser att denna process tydligt strider mot Århuskonventionen samt gällande EU-rätt vad gäller implementering av den.

Även förslaget i sig anser vi underminera Århuskonventionens krav på inflytande. Faktum är att vi inte ens ser en grundläggande analys i underlaget om hur rättigheterna kan påverkas. Vi ser flera risker med det föreslagna förfarandet att regeringen själv fattar beslutet. Genom möjligheter att göra avsteg från normal MKB-process försvinner också flera av de möjligheter som finns för allmänhet att informera sig och kräva ändringar som finns i dagens samrådsprocesser. Det försvårar implementering av Århuskonventionen. Även den normala processen undviks där allmänhet och myndigheter kan överklaga beslut och föra talan. Men myndigheter kan såvitt vi förstår inte begära rättsprövning av regeringens beslut. Särskilt anmärkningsvärt är detta då det är myndigheter som överklagat i mål M 1579–20, detta förfarande förstärker argumentet av ministerstyret i det aktuella fallet. Även allmänhetens möjlighet till rättsprövning begränsas av det faktum att det finns begränsade möjligheter att få saken prövad i sak i Högsta förvaltningsdomstolen.

Miljökonsekvensbedömningar, tillämpning av vattendirektivet

Som regeringen påpekar finns möjligheter att enligt art 2.4 göra undantag från MKB. Men i kommissionens vägledningsdokument av dessa³ ser man att det är extremt snävt definierat och oftast för akuta katastrofer. Regeringen hänvisar även till dom⁴ C121/21 och nämner just domstolens åsikt att skador på vatten strider mot icke-försämringskravet. Även att allmänhetens

¹ https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf

² <https://unece.org/info/Environment-Policy/Public-participation/pub/2290>

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1114\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1114(02)&from=EN)

⁴

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240041&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3245589>

möjlighet att påverka kritiseras, vilket trots regeringens kunskap om domen inte hanteras i förslaget. Vid tillämpningen av undantag ska ändå målen med direktivet nås, vilket i det närmaste kan anses omöjligt att göra utan en fullödig MKB.

För att ett undantag av vattendirektivets krav på icke-försämring ska kunna göras måste samtliga nedanstående villkor vara uppfyllda:

“a) Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.”

Regeringen har inte visat på vilket sätt detta ska göras, vilka nya krav som ska ställas.

“b) Skälen för ändringarna anges särskilt och förklaras i den förvaltningsplan för avrinningsdistriktet som krävs enligt artikel 13 och målen ses över vart sjätte år.”

Regeringen redogör inte för hur detta villkor ska uppfyllas.

“c) Skälen för dessa modifieringar eller förändringar är ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt punkt 1 uppväger inte fördelarna med de nya modifieringarna eller förändringarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling.”

Vi återkommer till detta i vår kritik av marknadsanalysen. Men då Cementa är en av Sveriges största utsläppare och cement är en extremt miljöbelastande verksamhet så kan det inte anses vara i linje med hållbarhetsmålen eller kravet på hur detta undantag bidrar till hållbar utveckling, allra minst som grundvattenkvaliteten sannolikt försämras. Vaga löften om framtida teknikinvesteringar kan inte användas som grund för detta undantag.

“d) De nyttiga mål som dessa modifieringar eller förändringar av vattenförekomsten skall medföra kan, av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader, inte uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.”

Inte heller här motiveras undantaget.

Vi anser att ansvariga myndigheters inlagor i tillståndprocessen för utvidgad täktverksamhet med all önskvärd tydlighet visar behovet av en omfattande MKB för täktverksamheter för att nå ramdirektivet för vatten mål.

Tillstånd är tidsbegränsade för att kunna ta in ny kunskap, använda ny teknik och hantera oväntade effekter av en verksamhet. En förlängning ÄR ett nytt tillstånd och skall behandlas som sådant. Ett annat skäl till att tillstånd är tidsbegränsade är även att kunna avgöra sökandens förmåga att följa gällande lagar och regler, även i detta avseende brister Cementa.

- 1) De har överskridit tillåtna bullernivåer 2018, 2019, 2021 och fått viten.
- 2) De har i år polisanmälts av Länsstyrelsen Gotland för misstänkt brott mot miljöbalken efter en brand där 3300 ton avfallsbränslen förvarats felaktigt.
- 3) Liknande händelse 2017 ledde till vite
- 4) 2021 en polisanmälan från Länsstyrelsen otillåten hantering av dieselolja med läckage av 900 liter som följd
- 5) De har överskridit utsläpp av partiklar 2018 och 2019, med vite som följd
- 6) Senaste veckan kom även en anmälan om otillåtna utsläpp i Anerån från en privatperson

Enligt miljöbalkens sextonde kapitel kan tillstånd vägras för den som inte fullgör sina skyldigheter.

“6 § Tillstånd, godkännande eller dispens kan vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens. Har sådan underlåtelse förekommit kan tillstånd, godkännande eller dispens vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelserna har förekommit.”

Med tanke på att även ansvar hos anknytande verksamhet ska räknas in bör även det faktum att bränder uppstått 2012, 2017, 2018 och återigen i april i år, i Cementas anläggning i Skövde. De hade dessutom ett fel som ledde till stoftutsläpp 2020.

I stället för att permanent vägra fortsatt tillstånd gör regeringen tvärtom och vill ge dem specialtillstånd, vilket måste anses vara särskilt olyckligt med hänsyn till Cementas historia av non-compliance och olyckor. Därför anser vi att regeringens förslag varken är förenligt med MKB-direktivet eller icke-försämringskraven i vattendirektivet.

Miljömålen

Cementas verksamhet motverkar flera miljömål. Regeringen motverkar generationsmålet t ex genom att inte uppfylla krav på ändrade konsumtionsmönster. Grundvatten av god kvalitet, där står att skyddet behöver stärkas, vi når ej målet och nu vill regeringen försvaga det. Vad gäller begränsad klimatpåverkan når vi ej heller målet och i utvärderingen krävs samhällsförändringar och teknikförändring, vilket detta förslag aktivt motverkar.

Sakligt och korrekt underlag

Huvudskälet som regeringen anger för förslaget är nog så dramatiska och anges i 13.2 som: “kraftig negativ effekt på BNP, sysselsättning och arbetslöshet i Sverige på kort sikt.”. Med så allvarliga konsekvenser på spel kunde man räkna med gedigna studier och underlag, tyvärr brister även förslaget på denna punkt.

Vi går här igenom några av bristerna.

Klimatutsläpp, här anges att svensk produktion har lägre utsläpp, hur stor del av detta som hänförs till svensk elenerimix anges inte och vilka minskade utsläpp denna el skulle kunna göra i annan användning anges inte.

Då Slite-fabriken står för 60% av försörjningen av Cement idag och de dessutom själva anger att 20% av råvaran säkras från Nordkalk kommer 52% av vår cementförsörjning förbli opåverkad om brytning i Slite ej får fortsatt tillstånd. I olika scenarier har olika aktörer räknat på 75% eller 60% bortfall snarare än det absolut maximala 48%. Det gör att konsekvensbedömningarna landar fel i sina analyser.

Alltför mycket av SGU och Rambolls analyser utgår från utsagor från den berörda parten själv. Texten på sidan 7 i Ramboll “Enligt Cementa så finns det inte kalksten att tillgå i Europa i tillräckligt stora volymer, och långväga transport av kalksten är inte kommersiellt hållbart.” SGU skriver “Såvitt SGU känner till finns ingen överproduktion av cement på nära håll i andra länder” Boverket skriver

“brist på tillgång hos andra cementproducenter i Europa. Enligt branschen går cementfabriker runt om i Europa redan för högtryck och det är oklart om det går att få tillgång till befintlig kapacitet i Europa genom att ”bjuda över” lokala köpare,”

Samtliga dessa uppgifter som ursprungligen kommer från den svenska branschen skiljer sig mot den bild man får av oberoende bedömare på EU-nivå. Där framgår att den utomeuropeiska exporten dubblerats 2009-2020⁵. I EU:s egen utvärdering av cementsektorn⁶ framgår att **“Extra-EU exports of Portland* cement are around 5% of total production. As there is hardly any import from non-EU countries, the trade balance with the rest of the world has been positive for every year between 2006 and 2015.”** På sid 24 i samma rapport framgår också tydligt att industrins uppgifter inte nödvändigtvis går att ta som fakta **“However, there are large disparities between Eurostat production estimates and those coming from industry sources; for example, data from the Cement Sustainability Initiative (CSI)²² show total EU28 cement clinker production of 125 million tonnes in 2015 compared to a Eurostat estimate of only 105 million tonnes.”**. Det betyder att felräkningsmarginalen mellan offentlig statistik och industrikällor i EU är 8 gånger större än hela Cements produktion i Slite. Det framgår mot denna bakgrund svårt att förstå att samtliga underlag hänvisar till utomeuropeisk import då den är mycket liten. I underlaget påstås att det är svårt att skala upp produktionen samtidigt anger EU-utvärderingen att cementproduktionen är den mest varierande och konjunkturkänsliga industrin, med stor vana vid stora variationer, t ex minskade produktionen med 26-27 gånger Slites produktion 2007-2015 samt ökade med 5.4 gånger Slites produktion 2005-2007, i detta sammanhang saknar vi en analys över varför det skulle vara så stor skillnad denna gång.

Detsamma gäller hänvisningarna till att det skulle vara så svårt att ställa om till importerad råvara och olika kvaliteter, att testning och utprovning skulle ta ett år. Det känns som att oberoende utländska experter borde granska dessa påståenden, då det framgår att även här har Ramboll och SGU använt sig av svenska branschföreträdare snarare än experter från universitet, EU och oberoende källor. Trafikverket påpekar att de har funktionskrav, inte krav på exakt sammansättning. Det finns flera internationella standarder⁷ som man kan hänvisa till för att säkerställa vissa funktioner kring beständighet mot kyla, kemisk påverkan, hållfasthet mm samt även standardiserade testmetoder. Några exempel är från branschtidningar⁸, EU-konferenser⁹, EU:s allmänna nomenklatur och klassificering samt då även marknadsrapport¹⁰.

Då hela syftet med lagändringarna är att man tror sig stå inför en svår situation är det rimligt att andra än branschföreträdare får en möjlighet att beskriva om situationen är så svår, eller om den

⁵ <https://trendeconomy.com/data/h2/EuropeanUnion/6810>

⁶ http://publications.europa.eu/resource/cellar/07d18924-07ce-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1

⁷ http://www.sginstitute.in/Downloads/Civil_Downloads/LectureNo_3.pdf

⁸ <https://www.qualityengineersguide.com/7-international-standards-for-concrete-that-you-should-read-and-use>

⁹ <https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/20150603-riga-constructions-standards-muller.pdf>

¹⁰ http://publications.europa.eu/resource/cellar/07d18924-07ce-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1

överdrivs av sakägaren? Regeringen har dock enligt beskrivningen i pm:et träffat nationella branschföreträdare snarare än experter och miljörörelse.

Värt att notera att SGU på många sätt kliver ur sin expertis när de redogör för samhällseffekter. I sitt PM 2015 när de argumenterade emot bildande av ett Natura2000-område på norra Gotland fick det svidande kritik från oberoende experter som till och med hävdade att yttrandet gick emot regeringsformens krav på saklighet. Med detta i åtanke borde regeringen ha säkerställt en inkluderande process där andra intressen än den berörda industrin haft möjlighet att framföra synpunkter.

Detta gör att det sammantaget finns en allvarlig brist på balans och saklighet i beslutsunderlaget och utan sakkunskap från oberoende källor är det svårt att avgöra om de uppmålade skräckscenarierna har någon koppling till verkligheten.

Konkurrenspåverkan

Som alla större industrier i Sverige får Cementa redan gratis tilldelning av utsläppsrätter samt EU:s lägsta elskatt. Regeringen har i budgeten aviserat stöd till CCS-teknik där Cementa är en trolig kandidat att få bidrag från regeringen. Dessutom krävs en investering i ny elkabel för cirka 2Mdr för att anläggningen ska komma till stånd, vilket också finansieras av andra än Cementa. Nu föreslår regeringen dessutom att Cementa ska få miljöundantag. Dessa förmåner är att likställa med statsstöd och vi är förvånade, som vi redan påpekat i tidigare remiss om anmälningsförfarande, att inte Konkurrensverket ombetts yttra sig eller att regeringen kontaktat EU-kommissionen för att säkerställa att detta inte är otillåtet statsstöd.

Om verksamheten i Slite inte fått fortsatt tillstånd hade cementbaserade tekniklösningar möjligen ökat i pris, genom dessa undantag försämras konkurrenskraften i alternativ som t ex återvinning, återanvändning, träbyggnation, användning av tidigare brutet material från gamla täkter mm. Detta undantag får därmed marknadspåverkande effekter och bör granskas även ur den aspekten. Genom att minska miljökraven specifikt för Cementa skapar regeringen "miljödumping" vilket en stor del av EU:s miljölagstiftning är skapad för att undvika på den inre marknaden.

Övergripande synpunkter

Vi vill påminna om att denna situation uppstått med anledning av att Cementa vägrat följa myndigheternas krav på hur miljökonsekvenser skall bedömas, att de i fyra år vetat att deras tillstånd kan bli svårt då det avser en täkt som påverkar ett Natura2000-område som dessutom innehåller karstenshällmark (naturtyp8240) som enligt regelverket är särskilt skyddsvärd och som närmast är omöjligt att få tillstånd att försämra. Trots detta har bolaget insisterat på att använda en modell som myndigheterna ifrågasatt. Bolaget har vidare inte byggt upp lager i tid, eller inom ramen för den jättelika koncern de tillhör säkerställt (såvitt de velat kommunicera) alternativa leverantörer i händelse av avslag. Företaget har inte heller anpassat sin hamn till att kunna hantera en situation med importerad råvara av rätt kvalitet men fortsatt cementproduktion i fabriken. De har till sina kunder lovat leverans av material utan att tydligt redogöra för rättsliga risker. I det hela har bolaget, särskilt i kraft av sin dominerande marknadsställning, medvetet försatt sig och Sverige i en situation som skapar oro hos sina anställda och anställda i andra branscher, som hotar miljön mm.

Det vore ett extremt farligt prejudikat om stora dominerande aktörer lär sig att genom egen oaktsamhet och försummelse i kraft av sin dominerande ställning kan pressa regeringen till beslut som försvagar miljöskyddet och försenar omställningen av Sverige. Därför ser vi det som av yttersta vikt att regeringen drar tillbaka detta förslag då konsekvenserna för vår demokrati, vårt miljöskydd och den långsiktiga hållbarheten i ekonomin äventyras.

Vi ifrågasätter även rubriceringen ”i undantagsfall”, när ett ärende gäller 75% av den nationella produktionen.

Vi ser att regeringens arbete borde fokusera på systemomställningar för att nå miljömålen och de krav vetenskapen ställer på klimatpolitiken snarare än att göra allt den kan, och mer än den får, för att bevara utsläppsteknik.

Isadora Wronski
Sverigechef

Carl Schlyter
Kampanjledare Klimat och systemförändring