

Promemoria

Miljödepartementet

Regeringsprövning av kalkstenstäcker i
undantagsfall

M2021/01600

Augusti 2021

1 Innehåll

1	Innehåll.....	3
2	Promemorians huvudsakliga innehåll	5
3	Författningsförslag.....	6
3.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	6
3.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	11
4	Ärendet	13
5	Relevant lagstiftning	15
5.1	Miljöprövning av täktverksamhet	15
5.2	Århuskonventionen	19
5.3	MKB-direktivet.....	19
5.4	Ramdirektivet för vatten och grundvattendirektivet.....	22
6	Nytt tidsbegränsat tillstånd att bryta kalksten.....	24
7	Krav på en ansökan om tillstånd	31
8	Rättskraft	33
9	Ersättning till följd av vattenverksamhet.....	35
10	Undantag från kraven på miljöbedömning	37

11	Förhållandet mellan olika prövningsprocesser	41
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	42
13	Konsekvensutredning	43
13.1	Problemet och vad man vill uppnå	43
13.2	Effekter om regleringen inte kommer till stånd	43
13.3	Konsekvenser av förslagen i promemorian	46
13.4	Alternativa lösningar	47
13.5	Förenlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden	50
14	Författningskommentar	53
14.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	53

2 Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas lagförslag som syftar till att införa en tillfällig möjlighet att få till stånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar, om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodose på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Bestämmelsen föreslås begränsas till brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men vars brytning hindras på grund av tidsbegränsning i det tillståndet.

Ett tillstånd som meddelas av regeringen föreslås få motsvarande rättskraft som en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål, dvs. tillståndet ska som huvudregel gälla mot alla och envar vad avser frågor som prövats i beslutet.

Det lämnas förslag på vad en ansökan om sådant tillstånd ska innehålla. Det lämnas även ett förslag på en tillfällig möjlighet för regeringen att under vissa förutsättningar göra undantag från kraven på miljöbedömning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 10 oktober 2021 och upphöra att gälla vid utgången av 2021.

3 Författningsförslag

3.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 24 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 17 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 a kap. Regeringens tillståndsprövning

*Tidsbegränsat tillstånd till
verksamhet som avser täkt av
kalksten*

1 §

*Regeringen ska pröva en ansökan
om tidsbegränsat tillstånd att
bedriva en verksamhet som*

*1. avser täkt av kalksten och
drift av sammanhängande,
anläggningar och anordningar,*

*2. avser brytning av den kalk-
sten som vid tidpunkten för
ansökan omfattas av ett gällande*

tillstånd, men vars brytning hindras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet, och

3. behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

Första stycket gäller trots vad som framgår av 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b § första stycket första meningen och 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2.

2 §

En ansökan enligt 1 § ska göras av den som innehar det tillstånd som avses i 1 § första stycket 2. Ansökan ska vara skriftlig och ges in till regeringen.

Den ska innehålla

1. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamheten,

2. de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att regeringen ska kunna bedöma verksamhetens

a) art,

b) omfattning,

c) miljöeffekter, och

d) påverkan på närliggande fastigheter,

3. övrigt underlag om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för regeringens prövning, och

4. i förekommande fall

a) skäl för att verksamheten ska få undantas från krav på miljöbedömning enligt 3 § första stycket, och

b) uppgift om vilken annan bedömning som kan vara lämplig enligt 3 § andra stycket 1.

Undantag från kraven på miljöbedömning

3 §

Regeringen får i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som avses i 1 § får undantas från kraven på miljöbedömning i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§, om tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte. Av beslutet ska skälen för beslutet framgå.

Om regeringen beslutar att undantag enligt första stycket får göras ska regeringen, innan frågan om tillstånd enligt 1 § prövas,

1. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig,

2. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd, och

3. informera kommissionen om skälen för undantaget och bifoga de uppgifter som avses i 2.

4 §

Regeringen ska tillgängliggöra beslutet enligt 3 §, tillsammans med skälen för detta, för den allmänhet som kan antas bli berörd.

24 kap.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har *vunnit* laga kraft, gäller tillståndet mot alla, *såvitt* avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § *samt* beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har *fått* laga kraft, gäller tillståndet mot alla, *vad* avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 §, beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. *och beslut om tillstånd som har meddelats av regeringen enligt 17 a kap. 1 §*. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §,

följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

-
1. Denna lag träder i kraft den 10 oktober 2021.
 2. Lagen får tillämpas på ansökningar som lämnas in efter den 16 september 2021.

3.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 17 a kap. ska upphöra att gälla,

dels att 24 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 §, beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. och beslut om tillstånd som har meddelats av regeringen enligt 17 a kap. 1 §. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §,

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap.

11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande för tillstånd som meddelats före den 1 januari 2022.

4 Ärendet

Cementa AB (Cementa) har ett tillstånd som medger brytning av kalksten i två täkter i Slite på Gotland. Tillståndet meddelades i deldom den 1 oktober 2010 av Nacka tingsrätt, miljödomstolen (mål nr M 2334-09). Domen innebär även att Cementa har tillstånd till vattenverksamhet som bl.a. innebär att genom bortledning av uppkommande yt- och grundvatten avsänka grundvattennivån i täkterna. Tillståndet gäller till den 31 oktober 2021.

Cementa ansökte i slutet av december 2017 om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet m.m. Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, lämnade bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet den 17 januari 2020 (mål nr M 7575-17). Domen innebar att domstolen biföll bolagets yrkande om ett tillstånd som gällde tjugo år från det att bolaget hade tagit tillståndet i anspråk. Cementa fick genom den domen också tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken att, inom ramen för vad tillståndet i övrigt medger, bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka två Natura 2000-områden.

Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Gotlands Botaniska Förening, Naturskyddsföreningen Gotland, Föreningen Skydda skogen, Urbergsgruppen m.fl. överklagade Nacka tingsrätts dom. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, avvisade i beslut den 6 juli 2021 Cementas tillståndsansökan (mål nr M 1579-20). Domstolen undanröjde i samma beslut Nacka tingsrätts dom i de delar som innebar att bolaget fick tillstånd.

Cementa överklagade Mark- och miljööverdomstolens beslut till Högsta domstolen. Högsta domstolen beslutade den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd i målet (mål nr T 4746-21), vilket medför att Svea hovrätts beslut står fast.

Regeringen har sedan Mark- och miljööverdomstolen meddelade sitt beslut haft kontakt med företag och branscher. Regeringen har

genom näringsministern träffat representanter från anläggnings-, byggnads- och gruvindustrin inklusive de fackliga representanterna för dessa branscher. Regeringskansliet har i juli 2021 mottagit en skrivelse från Cementa och en gemensam skrivelse från ett antal branschorganisationer och fackförbund som redogör för de konsekvenser dessa aktörer bedömer skulle bli en följd av att cementproduktionen i Slite upphör den 1 november 2021 (N2021/02111).

Regeringen har också beställt och mottagit en oberoende analys och konsekvensbedömning av den uppkomna situationen som redovisats i två delrapporter (fortsättningsvis Rambolls rapport dnr N2021/02165). Kompletterande underlag har även inhämtats från Sveriges geologiska undersökning (SGU) (Konsekvensanalys av utebliven cementproduktion i Slite, SGU 2021 (N2021/02111)), som redogör för de konsekvenser som kan förväntas uppstå om kalkbrytningen i Slite upphör den 1 november 2021. Som bilaga till SGU:s rapport redovisar även Boverket de konsekvenser som en upphörd cementproduktion i Slite skulle kunna ha på svenskt husbyggande och på svensk arbetsmarknad (Underlag till SGU med anledning av det avvisade täktillståndet för kalkbrytning i Slite, Boverket 2021).

Kommissionen har den 14 november 2019 publicerat ett tillkännagivande i Europeiska unionens officiella tidning Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) — artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5.

5 Relevant lagstiftning

5.1 Miljöprövning av täktverksamhet

Allmänt om systemet för prövning

För att reglera och kontrollera miljöpåverkan av verksamheter och åtgärder ställs i miljöbalken krav på förprovning genom tillstånds- eller anmälningsförfarande. Många av kraven i den svenska lagstiftningen genomför tvingande EU-rättslig lagstiftning till skydd för miljön och människors hälsa. Vilka verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på förprovning regleras för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken och för vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. Regeringen får meddela föreskrifter om tillstånds- eller anmälningsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter (9 kap. 6 § miljöbalken). Sådana föreskrifter har meddelats i miljöprövningsförordningen (2013:251).

I miljöprövningsförordningen är de miljöfarliga verksamheterna indelade i A-, B- och C-verksamheter. Syftet med uppdelningen är att anpassa kraven på verksamheterna efter verksamhetens omfattning och miljöpåverkan. En ansökan om tillstånd för en A-verksamhet prövas av mark- och miljödomstol som första instans medan en ansökan om tillstånd för en B-verksamhet prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. C-verksamheterna är anmälningspliktiga och prövas av tillsynsmyndigheten.

Täkt är miljöfarlig verksamhet (9 kap. 1 § miljöbalken). Tillståndsplikt och anmälningsplikt för täktverksamheter regleras i 4 kap. 1–5 §§ miljöprövningsförordningen. Bestämmelserna i 1 och 2 §§ anger att tillståndsplikt B och verksamhetskod 10.10 och 10.11 gäller för täkt av berg med ett verksamhetsområde större än 25 hektar.

Täktverksamhet medför också ofta behov av bortledning av yt- och grundvatten, vilket är vattenverksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 11 kap. miljöbalken. En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstol.

Ändringstillstånd, omprövning av tillstånd och tidsbegränsade tillstånd

I miljöbalken regleras möjligheterna att ändra och ompröva tillstånd och villkor för befintliga tillstånd samt att tidsbegränsa tillstånd eller villkor.

En ändring av en verksamhet kräver tillståndsprövning om ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen, eller om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma (1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen). Prövningen av en ändring kan ske i form av en ny prövning av hela verksamheten eller genom en prövning av själva ändringen, s.k. ändringstillstånd (16 kap. 2 a § miljöbalken).

Möjligheten till tidsbegränsning av tillstånd utökades i samband med införandet av miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken angavs att bl.a. den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav successivt ändras och skärps. Genom användning av tidsbegränsade tillstånd kan det ske en uppdatering av villkoren för att bedriva verksamheten, däribland att bästa möjliga teknik används, eftersom verksamhetsutövaren måste ansöka om ett nytt tillstånd när tillståndstiden löper ut (prop. 1997/98:45 del 1 s. 344–345). Den nya tillståndsprövningen sker då på verksamhetsutövarens initiativ och bekostnad och tillsynsmyndigheterna behöver således inte lägga ner ett omfattande arbete på att ansöka om omprövning (prop. 1997/98:45 s. 480).

Prövningen av en ny ansökan om att fortsätta en tidigare tillståndsgiven verksamhet kan i viss mån väntas bli mindre omfattande och betungande för verksamhetsutövaren. Detta dels genom befintligt underlag som tagits fram inför tidigare prövningar, men också genom de uppgifter om verksamheten och dess omgivningspåverkan som tagits fram löpande under driften av

verksamheten inom ramen för verksamhetens egenkontroll. Lokaliseringsfrågan blir ofta inte aktuell på samma sätt när det gäller en befintlig verksamhet. Lokaliseringsutredningen bör dock uppmärksamma om det kan ha skett förändringar i omgivningen som verksamheten kan ha påverkan på eller påverkas av. Möjligheten till tidsbegränsning har särskild betydelse vid olika former av miljöfarlig verksamhet. Tidsbegränsning av tillstånd sker i dag regelmässigt för täktverksamhet. Tillståndstiden varierar mellan ca 5 och 30 år beroende på vilken typ av täkt som tillståndet avser och omständigheterna i övrigt.

Miljöbalken innehåller inte några regler om förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd. För att en verksamhet ska kunna fortsätta efter att ett tillstånds giltighetstid löper ut krävs därför en ansökan om ett nytt tillstånd. Av praxis framgår att det inte är möjligt att genom ett ändringstillstånd förlänga ett tidsbegränsat tillstånd, se Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-04-20 i mål M 2791-15.

Miljöpåverkan av täktverksamheter

Täktverksamhet medför påverkan på miljön i och kring täktområdet, samt utsläpp av koldioxid från transporter och arbetsmaskiner. Tillstånd till täkt skiljer sig från andra miljöfarliga verksamheter genom att uttag vanligen avser en viss mängd material under en viss tid. Det är därför lämpligt att meddela täktstillstånd för en begränsad tid. Av Naturvårdsverkets genomgång av praxis framgår att täktstillstånd tidsbegränsas i mycket stor utsträckning.¹

Miljöpåverkan av en täktverksamhet bedöms i många fall vara betydande. Ingreppet är irreversibelt och möjligheterna att vidta skadelindrande åtgärder kan vara begränsade. Uttaget av material och eventuella upplag (material som läggs upp med syfte att användas vid ett senare tillfälle) kan medföra störningar så som buller, damning och hydrologisk påverkan samt föroreningar av mark och vatten och påverkan på skyddade arter. Ingreppet och verksamheten kan leda till påtagliga konsekvenser för naturmiljön, samt påverka kringliggande boendemiljöer och rekreationsområden. Bergtäkter har även betydelse för hushållningen med material och

¹ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Tillstandsprovning-enligt-miljobalken/#praxis-regelmassigt>

resurser, exempelvis grundvatten, och kan negativt påverka förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålen Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker och Ett rikt växt- och djurliv.

Mot bakgrund av täktverksamheters potentiellt stora inverkan på miljön finns särskilda stoppregler och hänsynsregler om täkter i 9 kap. 6 f–h §§ miljöbalken. Det finns även enligt 20 e § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga den som ansöker om tillstånd till täkt att lägga fram en utredning som belyser behovet av täkten samt en täktplan av den omfattning som behövs.

Tillsyn och tillsynsmyndighet

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 § första stycket miljöbalken). Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål, på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av reglerna och besluten och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga (26 kap. 1 § andra stycket). Tillsynsmyndigheten ska också genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska kunna tillgodoses (26 kap. 1 § tredje stycket). Vilka åtgärder som behövs för rättelse är upp till tillsynsmyndigheten att bedöma.

Ansvar för tillsyn framgår av miljöbalken (26 kap. 3 §). Den närmare fördelningen av ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning inom olika områden preciseras i miljötillsynsförordningen (2011:13). Tillsynen utförs till övervägande del av länsstyrelser och kommuner. Det är som huvudregel länsstyrelserna som har ansvar för tillsyn över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, men tillsynen kan överlåtas till en kommun (2 kap. 29 § andra stycket miljötillsynsförordningen). Eftersom tillsynsansvarets fördelning i miljötillsynsförordningen utgår från bestämmelserna om tillståndsplikt förändras inte ansvaret för tillsynen även om tillståndsplikt skulle ändras.

5.2 Århuskonventionen

Århuskonventionen trädde i kraft i oktober 2001. Sverige är part till konventionen sedan 2005.

Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare:

1. Allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter.
2. Allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön.
3. Allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är denna en del av unionens rättsordning, se EU-domstolens dom *Lesoochranárske zoskupenie* (den slovakiska brunbjörnen, C-240/09, EU:C2011:125, punkt 30). För genomförande av Århuskonventionen inom unionsrätten har ett flertal rättsakter antagits, exempelvis det s.k. miljöinformationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation), Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU (MKB-direktivet).

5.3 MKB-direktivet

Inom EU-rätten återfinns bestämmelser om miljöbedömningar i MKB-direktivet. MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller

lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges.

I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt.

I bilaga 2 till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga 2 till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. Denna del kallas i svensk rätt för undersökning (engelskans screening). De typer av projekt som omfattas av direktivet är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.) – dels sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, t.ex. vägar och järnvägar.

I fråga om de projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i bilaga 4 till direktivet. Vilka krav som i det enskilda fallet ska ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall (avgränsning, engelskans scoping). Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd. För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna i vare sig bilaga 1 eller 2 ställer MKB-direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

MKB-direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs i direktivet om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte, förutsatt att målen i direktivet uppfylls (artikel 2.4). Undantag får inte göras från artikel 7 som gäller betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat. För att kunna undanta ett projekt från kraven som följer av direktivet ska medlemsstaten

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,

- b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslut att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten, och
- c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

När kommissionen tar emot information om tillämpningen av undantaget ska kommissionen genast vidarebefordra de mottagna handlingarna till övriga medlemsstater. I praktiken sker det genom att kommissionen informerar de nationella experterna i gruppen för miljökonsekvensbedömning/strategisk miljöbedömning via e-post och meddelar medlemsstaternas ständiga representationer vid Europeiska unionen. Kommissionen ska årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av artikel 2.4.

Utrymmet till undantag från direktivets krav har använts av EU:s medlemsstater i mycket begränsad utsträckning. Mellan 2014 och 2017 mottog kommissionen flera anmälningar avseende artikel 2.4, men artikeln tillämpades endast i tre fall. I ett av fallen förelåg behov av att trygga gasförsörjningen, i ett annat behövdes projektet för att tillgodose ett strategiskt intresse för förnybara energikällor, och i det tredje fallet var syftet med projektet att uppfylla offentliga myndigheters politiska åtaganden på hög nivå för att bygga upp förtroende mellan olika grupper i samband med bredare försoningsförhandlingar. I samtliga dessa fall var projektets angelägenhetsgrad sådan att det skulle strida mot allmänintresset och utgöra ett hot mot politisk, administrativ eller ekonomisk stabilitet och säkerhet om projektet inte genomfördes. Om en sådan situation uppstår finns det således ett visst – om än begränsat – utrymme för att tillämpa undantaget, förutsatt att alla villkor är uppfyllda. EU-domstolen beslutade så sent som i maj 2021 om interimistiskt förbud för tillstånd till brunkolsbrytning i Polen som hade förlängts i sex år utan att MKB-direktivet tillämpats (Beslut från 21 maj 2021 mål C-121/21R). EU-domstolen meddelade i målet beslut om att interimistiskt förbjuda att bedriva verksamhet enligt det meddelade tillståndet då verksamheten ansågs kunna medföra irreversibel påverkan på grundvatten och i förlängningen dricksvattenförsörjning samt natur. Hot mot Polens energiförsörj-

ning eller samhällsekonomisk skada, bestående i att arbetstillfällen för gruvarbetare och arbetstagare vid kraftverket i Turów samt för de anställda i underleverantörsföretagen försvinner, utgör enligt domstolens bedömning en ekonomisk skada som inte, utom under särskilda omständigheter, kan anses irreparabel och domstolen kan vid en intresseavvägning inte ge dessa företrädare framför irreversibla miljöskador.

5.4 Ramdirektivet för vatten och grundvattendirektivet

Ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i grundvatten och ytvatten. Genom direktivet ställs krav på medlemsstaterna att utforma en förvaltning av sina vatten. Direktivet kompletteras av bl.a. grundvattendirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring).

Sverige har genomfört ramdirektivet för vatten och övriga direktiv med direkt relevans för vattenförvaltningen i huvudsak med bestämmelser i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen (2004:660) samt föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU). Därutöver har de länsstyrelser som är vattenmyndigheter bemyndigats att meddela föreskrifter om miljökvalitetsnormer samt beslut om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner.

Regeringen får enligt 5 kap. 1 § miljöbalken för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Sådana föreskrifter benämns miljökvalitetsnormer och utgör det centrala rättsliga verktyget för genomförandet av ramdirektivet för vattens miljömål i den svenska rättsordningen.

I 5 kap. föreskrivs också bl.a. om myndigheters och kommuners ansvar för att miljökvalitetsnormerna följs (3 §), förbud mot att

tillåta försämring av vattenmiljön och äventyra möjligheten att uppnå rätt kvalitet (4 §), bestämmelser om tillämpning av miljökvalitetsnormer i enskilda fall (5 §) samt krav på det underlag som ska finnas tillgängligt i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas (18 §).

Ramvattendirektivets grundläggande miljömål är att uppnå god vattenstatus och förebygga en försämring i medlemsstaternas vattenförekomster. Direktivet innehåller dock möjligheter för medlemsstaterna att under särskilt angivna förutsättningar tillämpa undantag, såsom att ange längre tid för att nå målen, att nå mindre stränga mål eller att medge att vissa verksamheter kommer tillstånd trots att de medför att målen för en viss vattenförekomst inte kan nås.

I artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten regleras förutsättningarna för en medlemsstat att under vissa förutsättningar tillåta en verksamhet eller åtgärd genom att göra undantag från direktivets krav på att uppnå av god grundvattenstatus, god ekologisk status eller, i förekommande fall, god ekologisk potential eller undantag från kravet att förebygga en försämring. Undantaget är genomfört i Sverige med 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Tillämpningen av undantagsbestämmelsen behandlas i prop. 2017/18:243 s. 145–146.

6 Nytt tidsbegränsat tillstånd att bryta kalksten

Förslag: Regeringen ska kunna pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som

1. avser täkt av kalksten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar,

2. avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men vars brytning hindras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet, och

3. behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

Bestämmelsen om regeringens prövning ska gälla trots andra bestämmelser i miljöbalken om att ansökan ska prövas av mark- och miljödomstol.

Bedömning: Det finns inte något behov av nya processuella bestämmelser för regeringens handläggning av ärenden om tillstånd till kalkstenstäkt.

Skälen för förslaget

Sambällskonsekvenser av ett driftsstopp vid täktverksamheten i Slite på Gotland

Cementas tillstånd till täkt av kalksten och till vattenverksamhet som bl.a. innebär bortledning av uppkommande yt- och grundvatten i Slite på Gotland upphör att gälla den 31 oktober 2021. Om inget nytt tillstånd till verksamheten finns vid denna tidpunkt får ingen ytterligare brytning eller länshållning ske. En nedstängning av

verksamheten skulle medföra betydande samhällsekonomiska konsekvenser för Sverige. En närmare beskrivning av dessa konsekvenser och underlaget för bedömningarna finns i konsekvensutredningen i avsnitt 13 nedan. Av underlaget från SGU framgår sammanfattningsvis att förbrukningen av betong i Sverige är cirka 277 kg/invånare och år. Kalkstenen som Cementa bryter i Slite utgör råvara till 60–75 procent av cementen som behövs för den betongen (SGU s. 2). Som redogörs för närmare i avsnitt 13.4 i konsekvensutredningen bedöms det på kort sikt inte vara möjligt att ersätta vare sig kalkstenen eller cementproduktionen i Slite med import eller försörjning från andra inhemska anläggningar. En nedstängning bedöms därmed på kort sikt innebära en akut cementbrist med negativa effekter för byggande i både privata och offentliga projekt, sysselsättning och BNP.

Regeringsprövning av ansökan om tidsbegränsade tillstånd till kalkstenstäkt

Det finns ett behov av att införa en tillfällig möjlighet att få tillstånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser utbrytning av den kalk som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd. Tillståndet bör även få omfatta drift av med verksamheten sammanhängande anläggningar och anordningar.

Syftet med bestämmelsen är att införa en regeringsprövning som ska kunna genomföras snabbt. Regeringen ska kunna pröva en ansökan som avser en verksamhet som avser täkt av kalksten som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

En snabb tillståndsprövning möjliggörs dels genom att prövningen inleds hos regeringen och att regeringens beslut endast kan överprövas genom en rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen, dels genom att det föreslås en möjlighet att under vissa omständigheter göra undantag från miljöbalkens krav på miljöbedömning. Se närmare i avsnitt 10.

Förslaget innebär således att undantag kan göras från kraven på miljöbedömning som är central i prövningen och är en process som syftar till identifiering, beskrivning och bedömning av miljö-

effekterna vid planering av och beslut om verksamheter och åtgärder. Den föreslagna bestämmelsen innebär även ett avsteg från bestämmelserna om prövningsmyndigheter och den prövningsordning som har bedömts bäst tillgodose behovet på en samordnad effektiv handläggning av miljömål. Mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen har både lagfarna domare och tekniska råd. De tekniska råden är domare med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar. Mark- och miljödomstolarna har även särskilda ledamöter med erfarenhet av relevanta sakfrågor. På grund av vikten av miljöbedömning och den nuvarande prövningsordningens fördelar bör undantag som innebär att en tillståndsansökan ska ges in till och prövas av regeringen begränsas till vissa särskilt angelägna situationer.

Täkt är miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Täkter medför ofta behov av bortledning av yt- och grundvatten, vilket är vattenverksamhet. Detta innebär att många täkter omfattas av tillståndsplikt både enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Genom regeringsprövningen bör regeringen kunna meddela de tillstånd enligt miljöbalken som krävs för verksamheten. Författningstexten bör utformas så att det framgår att tillståndet kan omfatta drift av anläggningar och anordningar som hänger samman med täktverksamheten. Det kan till exempel vara fråga om anläggningar och anordningar som möjliggör krossning och siktning, vattenhantering, lagring och transporter av utbrutet material.

Tillstånd till täkt av berg innebär vanligen att en viss mängd berg får tas ut på ett angivet område till ett angivet djup. Regeringen bör endast få pröva en ansökan som avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men vars brytning hindras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet. Den föreslagna bestämmelsen ger inte regeringen möjlighet att tillåta en utökning av verksamheten. En ansökan om tillstånd till utökning, i förhållande till den kalksten som får brytas ut enligt ett gällande tillstånd, bör även i fortsättningen prövas av mark- och miljödomstol.

Det bör tydligt framgå att bestämmelsen ska tillämpas mycket restriktivt. Detta bör uttryckas genom att regeringen endast får pröva en ansökan om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen.

Regeringsprövningen bör vidare begränsas till de fall då behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett annat från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Detta innebär bl.a. att i de fall det tidsmässigt är möjligt att få en ansökan om tillstånd prövad i enlighet med den vanliga prövningsordningen så bör bestämmelsen inte kunna tillämpas, eftersom det då inte kan anses stå klart att behovet av kalksten inte kan tillgodoses på annat sätt. Detta innebär att bestämmelsen bör vara tillämplig i fall då det endast finns begränsad tid kvar att bryta enligt det gällande tillståndet och den kvarstående mängden kalksten som får brytas ut är tillräckligt stor för att motivera att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen.

Kravet på att behovet inte ska kunna tillgodoses på annat sätt innebär även att giltighetstiden för ett tillstånd som meddelas av regeringen inte får vara längre än vad som bedöms nödvändigt.

I 9 kap. 8 § första stycket och 11 kap. 9 b § första stycket första meningen miljöbalken finns bestämmelser om att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. I 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 miljöbalken anges att mark- och miljödomstol som första instans prövar mål om miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål och mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar. För att förtydliga hur den föreslagna bestämmelsen om regeringens prövning förhåller sig till dessa bestämmelser bör detta anges särskilt. Det bör anges att regeringen prövar en sådan ansökan som avses i bestämmelsen trots vad som framgår av 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b § första stycket första meningen och 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2.

Vid prövningen av ansökan ska regeringen bedöma både om förutsättningarna för regeringens prövning och övriga relevanta krav i miljöbalken är uppfyllda. Regeringens beslut får förenas med villkor (16 kap. 2 § miljöbalken).

Eftersom regeringen endast får pröva en ansökan som avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd så kan prövningen i viss mån väntas bli mindre omfattande och betungande för både den sökande och

prövningsmyndigheten, eftersom verksamhetens effekter har beskrivits och bedömts i den tidigare prövningen. Det bör finnas underlag tillgängligt från driften av verksamheten där verksamhetens hitillsvarande miljöeffekter framgår. En bedömning behöver dock göras av om miljöeffekterna av driften av verksamheten motsvarar de effekter som förutsågs i den tidigare tillståndsprövningen och om det skett förändringar i omgivningen som verksamheten kan ha påverkan på eller påverkas av.

Prövningsmyndighet

Bestämmelser om regeringsprövning av verksamheter av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet finns i 17 kap. miljöbalken. Det finns även bestämmelser i 2 kap. 9 § första stycket och 10 § samt 7 kap. 29 § miljöbalken som anger att regeringen i vissa fall får tillåta verksamheter som annars skulle vara otillåtna. I nu nämnda fall ska mark- och miljödomstolen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken överlämna frågan till regeringen för prövning. Av andra stycket i den bestämmelsen framgår att domstolen även i andra fall ska överlämna målet till regeringen för prövning om målet rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt. Av andra stycket framgår också att frågor som rör försvaret är förbehållna regeringens prövning.

I 2 kap. 9 § miljöbalken finns den så kallade stoppregeln. Bestämmelsen innebär att en verksamhet eller åtgärd som kan befaras leda till skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön även om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas, får bedrivas om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Vid tillämpning av bestämmelsen ska verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter beaktas. Bestämmelsen innebär att regeringen har ett större utrymme än andra prövningsmyndigheter att tillåta en verksamhet om det finns särskilda skäl, även om den i bestämmelsen angivna skadenivån har överskridits. Regeringen kan då sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta. Det ska kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. Även vid tillämpning av stoppregeln måste hänsyn tas till vad som krävs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Även enligt tidigare lagstiftning har det funnits särskilda bestämmelser om regeringsprövning av större verksamheter. Regeringsprövningen av vattenverksamheter var enligt dessa äldre bestämmelser en tillåtlighetsprövning inom ramen för den ordinarie prövningen. För vissa miljöfarliga verksamheter fanns bestämmelser om obligatorisk lokaliseringsprövning av regeringen. Denna prövning var en särskild tillståndsprövning.

I lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och lagen (1966:314) om kontinentalsockeln finns också bestämmelser om regeringsprövning av tillståndsärenden.

I fråga om vilka mål som ska överlämnas till regeringen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken anger förarbetena att det ska vara fråga om mål där miljöintresset står mot ett annat intresse. Utgångspunkten bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningsstagande från regeringens sida. Ett exempel är att miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter (prop. 1997/98:45 del 2 s. 235).

Den bestämmelse som föreslås innebär att regeringen ska pröva ansökningar om tidsbegränsade tillstånd till en verksamhet som avser täkt av kalksten, om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett annat från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Denna avvägning bedöms vara sådan att regeringen bör vara den som tar ställning till den.

Vid beredning av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter (7 kap. 2 § regeringsformen). Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Regeringen är inte formellt bunden av förvaltningslagen (2017:900) men följer, i enlighet med den praxis som för närvarande tillämpas, lagen i så stor utsträckning som möjligt i tillämpliga delar vid ärendehandläggningen. (Se prop. 2016/17:180 s. 27, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag).

Begreppet myndighet i regeringsformen innefattar alla statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna. Regeringen är således en myndighet i regeringsformens mening (prop. 1973:90, s. 232) och

träffas vid sin prövning av ärenden även av de bestämmelser i miljöbalken som är adresserade till en myndighet.

Regeringen omfattas av skyldigheten i 5 kap. 4 § miljöbalken att inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras om den, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar, ger upphov till att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller äventyrar möjligheten att uppnå den kvalitet eller kvantitet som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Regeringen ska besluta om de bestämmelser och villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr. Tillämpningen av 5 kap. 4 § miljöbalken behandlas i prop. 2017/18:243 s. 191–195. Regeringen får för vissa verksamheter besluta om undantag från kraven i 5 kap. 4 § miljöbalken när de förutsättningar som anges i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda.

Regeringens prövning av ärenden om tidsbegränsade tillstånd till verksamhet som avser täkt av kalksten kan i allt väsentligt följa den ordning som gäller vid regeringens prövning av tillåtlighetsfrågor enligt miljöbalken. Några ytterligare processuella bestämmelser för att reglera den prövning som nu föreslås behövs inte.

7 Krav på en ansökan om tillstånd

Förslag: En ansökan till regeringen om ett tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten ska göras av den som innehar ett vid tidpunkten för ansökan gällande tillstånd som medger brytning av den kalksten som den nya ansökan avser. Ansökan ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten,

2. de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att regeringen ska kunna bedöma verksamhetens

a) art,

b) omfattning,

c) miljöeffekter, och

d) påverkan på närliggande fastigheter,

3. övrigt underlag om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för regeringens prövning, och

4. i förekommande fall

a) skäl för att verksamheten ska få undantas från krav på miljöbedömning, och

b) uppgift om vilken annan bedömning som kan vara lämplig i stället.

Skälen för förslaget: Det bör införas bestämmelser om att en ansökan om tillstånd som under vissa förutsättningar ska prövas av regeringen ska göras av den som innehar ett vid tidpunkten för ansökan gällande tillstånd som medger brytning av den kalksten som den nya ansökan avser. Det bör även införas en bestämmelse om att ansökan ska vara skriftlig.

Vidare bör det införas krav på vad en sådan ansökan ska innehålla. Krav bör ställas på att en ansökan ska innehålla förslag till

skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att regeringen ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter.

Utöver detta behövs även ett underlag som möjliggör en bedömning av om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och ett underlag där det framgår om behovet av kalksten kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det även behövas annat underlag. Krav bör därför ställas på att en ansökan ska innehålla övrigt underlag om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för regeringens prövning.

Vidare bör det ställas krav på att det i förekommande fall framgår av ansökan vilka skäl som finns för att verksamheten ska få undantas från krav på miljöbedömning, liksom uppgifter om vilken annan bedömning av verksamheten som kan vara lämplig i stället. Detta underlag behövs för att regeringen ska kunna bedöma om undantag ska göras från kraven på miljöbedömning. Se mer i avsnitt 10.

8 Rättskraft

Förslag: Miljöbalkens bestämmelser om rättskraft ska gälla även för ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen har meddelat till täkt av kalksten och sammanhängande anläggningar och anordningar.

Skälen för förslaget

Enligt miljöbalken gäller en dom som fått laga kraft i ett ansökningsmål mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet (24 kap. 1 §). I bestämmelsen finns dock inskränkningar i domens rättskraft. Ett ansökningsmål är bl.a. mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken och mål om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § miljöbalken som inte ska prövas av en länsstyrelse (21 kap. 1 a § miljöbalken).

Ordet ansökningsmål används i 21 kap. Mål i mark- och miljödomstol, 22 kap. Förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål och 23 kap. Rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Bestämmelsen fanns tidigare i 21 kap. 1 § miljöbalken. Av författningskommentaren framgår att det handlar om mål som prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Denna begränsning framgår dock inte av paragrafen.

Regeringen handlägger inte mål. För att tydliggöra att även sådana tidsbegränsade tillstånd till kalkstenstäkt som regeringen föreslås få meddela har rättskraft bör det införas en bestämmelse där detta framgår. Rättskraften för dessa tillstånd bör regleras på samma sätt som domar och beslut som meddelats i ansökningsmål.

Vad som avses med tillstånds rättskraft behandlas bl.a. i prop. 1997/98:45 del 2. s. 251–253. Regeringens beslut är omedelbart verkställbara.

9 Ersättning till följd av vattenverksamhet

Bedömning: Förfarandet som gäller för oförutsedda skador från vattenverksamhet bör användas för det fall det skulle uppkomma yrkanden om skadestånd med anledning av en verksamhet som bedrivs med stöd av ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen meddelat till täkt av kalksten och drift av med verksamheten sammanhängande anläggningar och anordningar.

Skälen för bedömningen: I miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns särskilda bestämmelser om ersättning till följd av vattenverksamhet. Yrkande om ersättning ska enligt 22 kap. 19 § miljöbalken framställas senast vid huvudförhandlingen och prövas då av domstolen inom ramen för tillståndsprocessen. Tillståndsdomen ska i sådana fall innehålla bestämmelser om skyldighet att betala ersättning (22 kap. 25 § 4 miljöbalken). När verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet får tillståndsmyndigheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan (22 kap. 27 § miljöbalken). Under en sådan s.k. prøvotid ska provisoriska föreskrifter i stället meddelas.

I många fall är det dock inte möjligt att i förväg förutse skador och uppskatta behov av ersättning och enligt 22 kap. 25 § 14 miljöbalken ska en tillståndsdom i förekommande fall innehålla bestämmelser om den tid inom vilken anspråk med anledning av oförutsedda skador får framställas.

Om en vattenverksamhet som har utförts i enlighet med ett tillstånd medför skador som inte förutsågs när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning

enligt 31 kap. miljöbalken. Sådana anspråk ska, för att få tas upp till prövning, framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda (24 kap. 18 § miljöbalken).

Syftet med de nu föreslagna bestämmelserna är att snabbt få till stånd ett tidsbegränsat tillstånd om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Det är alltså fråga om en extraordinär situation. Det finns en risk att verksamheten medför skador som inte fullt ut kan förutses när tillståndet meddelas. För att inte motverka syftet med den föreslagna regleringen är det rimligt att om det uppkommer yrkanden om skadestånd hänvisa den skadelidande till det förfarande som gäller för oförutsedda skador från en vattenverksamhet.

10 Undantag från kraven på miljöbedömning

Förslag: Det ska införas en möjlighet för regeringen att i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som avser täkt av kalksten får undantas från miljöbalkens krav på en specifik miljöbedömning, om tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte.

Av beslutet ska skälen för beslutet framgå.

Om regeringen beslutar att undantag får göras ska regeringen innan frågan om tillstånd prövas

1. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig,
2. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd, och
3. informera kommissionen om skälen för undantaget och bifoga de uppgifter som avses i 2.

Regeringen ska tillgängliggöra beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta för den allmänheten som kan antas bli berörd.

Skälen för förslaget: I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöbedömningar. Genom bestämmelserna genomförs krav i MKB-direktivet. Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas.

I direktivet framhålls att det i undantagsfall kan vara lämpligt att för ett visst projekt underlåta att tillämpa de bedömningsförfaranden som föreskrivs i direktivet, under förutsättning att

kommissionen och den berörda allmänheten underrättas på ett lämpligt sätt (skäl 23).

I direktivet har det därför införts en möjlighet att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs i direktivet, om tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte (artikel 2.4 första stycket). Detta förutsätter att målen i direktivet uppfylls. Undantag får inte göras från artikel 7 som gäller betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat. I direktivet anges under vilka förutsättningar undantaget får tillämpas. Medlemsstaterna ska

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,
- b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslut att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten, och
- c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Kommissionen har i ett tillkännagivande publicerat Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) — artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05).² I vägledningen framhålls att bestämmelsen om undantag är avsedd att tillämpas efter en bedömning i enskilda fall och det är inte tillåtet att undanta en projektkategori. Medlemsstaterna har en möjlighet att införliva bestämmelsen i nationell lagstiftning. Om denna möjlighet utnyttjas ska ordalydelsen vid införlivandet följa direktivet i så hög utsträckning som möjligt för att undvika avsteg från direktivets krav.

I den engelska versionen får undantag göras i ”exceptional cases” (i undantagsfall). Uttrycket bör enligt vägledningen tolkas restriktivt. Av direktivets ordalydelse framgår att bara för att ett fall är ”exceptional” innebär inte det att det är möjligt att göra undantag.

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC1114\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019XC1114(02))

Det krävs även att det är omöjligt att uppfylla de fullständiga kraven i direktivet utan att syftet med projektet äventyras.

EU-domstolen har bedömt att en medlemsstats behov av att trygga sin elförsörjning kan betecknas som ett undantagsfall, i den mening som avses i direktivet. (Se domstolens dom i Doel C-411/17, EU:C:2019:622, punkterna 97 och 101.) I andra fall där undantaget har ansetts tillämplig har det bl.a. handlat om säkerställande av tillgången till gas respektive att tillgodose strategiska intressen av förnybar energi.

För att bestämmelsen ska kunna tillämpas måste omständigheterna vara sådana att det är omöjligt eller opraktiskt och kontraproduktivt att uppfylla direktivets krav. För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska det finnas behov av att genomföra projekten skyndsamt. I de fall där bestämmelsen har ansetts tillämplig bedömdes det vara till nackdel för allmänhetens intresse att uppfylla direktivets krav eftersom det skulle ha hotat den politiska, administrativa eller ekonomiska stabiliteten och säkerheten. Så kan t.ex. vara fallet om ett projekt behöver godkännas och komma till stånd så snabbt att det inte finns tillräcklig tid att uppfylla direktivets krav på att förbereda all information eller att genomföra ett offentligt samråd.

Det aktuella undantaget har inte införlivats i svensk rätt. Bedömningen är att det nu behöver införlivas för att det ska vara möjligt för regeringen att i undantagsfall göra en snabb tillståndsprovning för en verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Undantag från direktivets krav kan behöva göras om en verksamhet skyndsamt behöver få ett tillstånd för att det nuvarande tillståndet är på väg att gå ut och kalksten från verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. För att det ska vara möjligt att göra undantag från de krav som införlivats i svensk rätt behöver en bestämmelse om undantag införas i svensk rätt.

Bestämmelser om krav på miljöbedömning finns i 6 kap. miljöbalken. Bestämmelser om specifik miljöbedömning, dvs. miljöbedömning i fråga om en verksamhet eller åtgärd finns i 20–47 §§ i detta kapitel. Bestämmelserna om samråd med andra länder i den specifika miljöbedömningen finns i 33 och 34 §§. Skyldigheten att samråda med andra medlemsstater som kan komma att påverkas

finns det enligt direktivet inte möjlighet att göra undantag från (jfr. EU-domstolens beslut från 21 maj 2021 mål C-121/21R). Övriga bestämmelser finns dock möjlighet att göra undantag från och denna möjlighet bör införlivas i svensk rätt. Vilka av kraven i 6 kap. som inte ska tillämpas bör avgöras efter en bedömning i det enskilda fallet. På motsvarande sätt som i direktivet bör undantaget begränsas till situationer där tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte.

Vid tillämpningen bör regeringen bedöma om målen i direktivet uppfylls om undantag görs. Regeringen får endast besluta om undantag om dessa mål kan uppfyllas trots undantaget. Enligt kommissionens vägledning beskrivs målet med direktivet i artikel 2.1, dvs. att projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska omfattas av ett krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan.

För att uppfylla kraven i artikel 2.4 bör det införas en skyldighet för regeringen att, om undantag görs, innan frågan om tillstånd prövas 1. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig, 2. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd, och 3. informera kommissionen om skälen för undantaget och bifoga de uppgifter som avses i 2. En annan typ av bedömning är naturligtvis endast nödvändig under förutsättning att undantag från kraven på miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken aktualiseras. Kommissionen anger i sin vägledning att bedömningar kan göras i en rad olika former och nämner t.ex. att ett exempel kan vara när det uppstår ett akut och oförutsett behov av att bortskaffa farligt avfall, och den lämpligaste bland ett stort antal potentiella deponier måste identifieras snabbt, men det inte finns tillräckligt med tid för att göra en fullständig bedömning av var och en av dem. Miljökonsekvensbedömningen ska i så stor utsträckning som möjligt genomföras, men i ett sådant fall kan det enligt kommissionen vara lämpligt med en bedömning av de mest angelägna miljöaspekterna (som effekter på grundvattnet) på varje plats.

Det bör även införas en skyldighet för regeringen att tillgängliggöra ett beslut att bevilja undantag samt skälen för detta, för den allmänhet som kan antas bli berörd.

11 Förhållandet mellan olika prövningsprocesser

Bedömning: Det behövs inte några särskilda bestämmelser för att reglera förhållandet mellan olika prövningsprocesser.

Skälen för bedömningen: Ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet prövas i normalfallet av domstol eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. De föreslagna bestämmelserna innebär att regeringen får möjlighet att i vissa undantagsfall pröva ansökningar som avser tidsbegränsade tillstånd till kalkstenstäkt. Regeringen har genom 2 kap. 9 § miljöbalken ett annat utrymme än andra prövningsmyndigheter att tillåta en verksamhet om det finns särskilda skäl, även om den i bestämmelsen angivna skadenivån har överskridits.

Bestämmelsen som innebär att regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd till kalkstenstäkt är en undantagsregel. En ansökan om en utökning av en kalkstenstäkt bör prövas av mark- och miljödomstol och vid sådana prövningar bör det inte vara möjligt att göra undantag från kraven på miljöbedömning. Detsamma gäller en ansökan om brytning av kalksten som har fått brytas ut enligt ett tidigare gällande tillstånd där giltighetstiden för tillståndet har gått ut.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen till ändringar i miljöbalken ska träda i kraft den 10 oktober 2021. Lagen ska kunna tillämpas på en ansökan som har lämnats in efter den 16 september 2021.

Det nya kapitel 17 a som nu föreslås ska upphöra att gälla den 1 januari 2022 och bestämmelsen om tillstånds rättskraft ska då bortsett från språkliga ändringar återgå till den nuvarande lydelsen. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla för tillstånd som meddelats före den 1 januari 2022.

Skälen för förslaget: Cementas tillstånd till täkt av kalksten och vattenverksamhet som bl.a. innebär bortledning av uppkommande yt- och grundvatten i Slite på Gotland upphör att gälla den 31 oktober 2021. Lagändringarna behöver därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket för närvarande bedöms vara den 10 oktober 2021.

Lagen bör få tillämpas på ansökningar om lämnas in efter den 16 september 2021. Regeringen får då möjlighet att påbörja handläggningen av ärendet, med förbehåll för att riksdagen bifaller propositionen, innan lagen träder i kraft.

De nya bestämmelserna bör endast gälla under en begränsad tid. Lagen om ändring i miljöbalken bör därför upphöra att gälla den 1 januari 2022. Äldre föreskrifter bör dock fortfarande gälla för tillstånd som meddelats före den 1 januari 2022.

13 Konsekvensutredning

13.1 Problemet och vad man vill uppnå

Förslagen i denna promemoria syftar till att undvika de akuta konsekvenserna för samhället som ett abrupt avbrott i försörjningen av kalksten ämnad för cementtillverkning skulle medföra (se avsnitt 13.2).

De föreslagna ändringarna innebär att regeringen ska pröva en ansökan om ett tidsbegränsat tillstånd till brytning av kalksten som ett tillstånd som är gällande vid tidpunkten för ansökan medger, men som hindras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet. Ett sådant tillstånd ska endast få ges om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Tillståndet får även avse drift av med verksamheten sammanhängande anläggningar och anordningar.

13.2 Effekter om regleringen inte kommer till stånd

Regeringskansliet har i juli 2021 mottagit en skrivelse från Cementa och en gemensam skrivelse från ett antal branschorganisationer och fackförbund som redogör för de konsekvenser dessa aktörer bedömer skulle bli en följd av att cementproduktionen i Slite upphör den 1 november 2021. De slutsatser som presenteras i dessa skrivelser har på uppdrag av Regeringskansliet granskats av Ramboll (promemorian Granskning av konsekvensanalys av nedstängning av kalkstensbrott i Slite, Ramboll 2021). Kompletterande underlag har även inhämtats från SGU (Konsekvensanalys av utebliven cementproduktion i Slite, SGU 2021, [N2021/02111]), som redogör för de konsekvenser som kan förväntas uppstå om kalkbrytningen i Slite upphör den 1 november 2021. Som bilaga till SGU:s rapport

redovisar även Boverket de konsekvenser som en upphörd cementproduktion i Slite skulle kunna ha på svenskt husbyggande och på svensk arbetsmarknad (Underlag till SGU med anledning av det avvisade täktillståndet för kalkbrytning i Slite, Boverket 2021).

Av underlaget från SGU framgår sammanfattningsvis att förbrukningen av betong i Sverige är cirka 277 kg/invånare och år. Kalkstenen som bryts i Slite utgör råvara till 60–75 procent av cementen som behövs för den betongen (SGU s. 2). Uppgiften baseras på inhemsk produktion och aktuell folkmängd och inkluderar inte eventuell import eller export. Två tredjedelar av cementen används till fabriksbetong (ohärdad, färsk betongmassa) och en tredjedel till betongelement (färdiggjutna betongkonstruktioner).

Som redogörs för närmare i avsnitt 13.4 bedöms det på kort sikt inte vara möjligt att ersätta vare sig kalkstenen eller cementproduktionen i Slite med import eller försörjning från andra inhemska anläggningar. En nedstängning bedöms därmed på kort sikt innebära en akut cementbrist.

Konsekvenser för kommuner

De direkta effekterna av en akut cementbrist skulle få påverkan på byggandet av bostäder och infrastruktur. För att hålla jämna steg med den demografiska utvecklingen bygger kommunerna också ut sina verksamheter så som skolor, vård- och omsorgsfastigheter vilket också kommer att påverkas av både förseningar och fördyringar. Krossad kalk används även i den kommunala dricksvattenförsörjningen. Det är oklart hur den förväntade kostnadsökningen som kan uppstå vid ökad import kommer att kunna finansieras.

Konsekvenser för staten

Liksom för kommunerna innebär en akut cementbrist fördyring och förseningar i infrastrukturinvesteringar (särskilt broar, tunnlar och liknande anläggningar) och i investeringar i fastigheter där staten bedriver verksamhet så som rättsväsende, utbildning och försvar. Troligen kommer man i det korta perspektivet precis som för

kommunerna behöva avstå från att göra vissa investeringar samt underhåll av befintliga anläggningar till följd av brist på cement. Följden av uteblivet underhåll av infrastruktur kan bland annat bli att broars bärighet behöver klassas ner. Den fördyring som kommer till följd av ökade byggkostnader kommer att behöva finansieras via statsbudgeten.

En bristsituation av en strategisk produkt såsom cement kan även få konsekvenser för uppbyggnaden och förmågan av Sveriges totalförsvar.

Konsekvenser för näringsliv och ekonomi

Ett produktionsstopp i kalkstensbrottet i Slite med efterföljande cementbrist kan medföra betydande konsekvenser för ett antal branscher i Sverige på kort sikt. Det rör sig om byggstopp i anläggningsbranschen och svårigheter för bostadsbyggandet samt risk för högre arbetslöshet i dessa branscher. Ett produktionsstopp i Slite bedöms kunna ha en kraftig negativ effekt på BNP, sysselsättning och arbetslöshet i Sverige på kort sikt. Konsekvenserna på längre sikt är svårare att bedöma, men konsekvenserna bedöms vara mindre eftersom berörda branscher sannolikt kommer anpassa sig genom t.ex. ökad import och ökad användning av alternativ till cement. Det är däremot inte troligt att någon väsentlig anpassning kommer hinna ske innan utgången av oktober 2021 och det är svårt att uppskatta hur anpassningen skulle ske och hur lång tid den skulle ta.

Enligt Boverket (Boverket s. 5) är det troligt att det blir regionala skillnader i påverkan på bostadsbyggandet. Som exempel nämns att effekten kan bli mindre i västra och södra Sverige, som får en större andel av sin cement från Cementas anläggning i Skövde och från Norcem i Norge.

Cement är en viktig insatsvara i många branscher och det finns därför anledning att även ta hänsyn till kedjeeffekter vid en cementbrist. Exempelvis skulle en akut cementbrist direkt påverka gruvnäringen som i ett nästa steg påverkar ståltillverkningen som sin tur påverkar fordonsindustrin (Ramboll s. 6).

Miljökonsekvenser

Produktion av cement medför dels lokala miljökonsekvenser i anslutning till täktområdet vid brytningen av kalksten, dels utsläpp av koldioxid vid produktion av den klinker som sedan vidareförädlas till cement. De lokala miljökonsekvenserna är dels beroende av lokala förhållanden kring täkterna, dels vilka miljökrav som ställs på verksamheten. En ökad import från länder utanför EU kan generellt sett och i genomsnitt förväntas innebära ökad lokal miljöpåverkan till följd av lägre miljökrav, dock med stora variationer mellan olika tänkbara producenter och producentländer.

Tillverkningen av cement står för cirka fyra procent av Sveriges utsläpp av koldioxid, men är också en förutsättning för tillverkning av betong till bland annat bostads- och infrastrukturbyggande. Ett produktionsstopp som medför cementbrist i Sverige skulle på kort sikt innebära minskade koldioxidutsläpp, men skulle samtidigt innebära att en lång rad projekt och åtgärder som är viktiga för bl.a. energi- och transportsektorns klimatomställning och klimatanpassning försenas. Flera industriers förmåga att ställa om verksamheter i enlighet med klimat- och hållbarhetsmål skulle också kunna påverkas negativt om cement snabbt måste säkras från andra leverantörer. Om verksamheten i Slite upphör finns också en uppenbar risk att aviserade investeringar för omställning till koldioxidneutral cementproduktion på Gotland försenas eller uteblir.

13.3 Konsekvenser av förslagen i promemorian

Den direkta effekten av promemorians förslag är att prövningen av en ansökan om tillstånd till viss täktverksamhet sker hos regeringen i stället för hos mark- och miljödomstol, vilket bedöms få försumbara konsekvenser för staten. Förslaget är dessutom tidsbegränsat och effekterna kommer därför upphöra när ändringen upphör att gälla eller eventuella tillstånd som meddelats med stöd av förslagen löpt ut.

Möjligheten för regeringen att under vissa förutsättningar besluta om undantag från förfarandet i 6 kap. miljöbalken medför att prövningen kan gå snabbare. Detta eftersom myndigheter,

organisationer och enskilda inte bereds samma möjlighet att delta i processen.

De lokala konsekvenserna för miljön av en förlängning av brytningstiden kommer att bedömas inom ramen för regeringens prövning av en eventuell ansökan om tillstånd enligt de nya bestämmelser som föreslås i promemorian.

13.4 Alternativa lösningar

Ramboll har på uppdrag av Regeringskansliet analyserat möjligheten att ersätta kalkstenen från Slite genom import av kalksten, klinker och cement (Analys av import av kalksten, klinker och cement på kort, medellång och lång sikt, Ramboll 2021). Det har även inkommit en analysrapport från SGU som redogör för möjligheter till import och annan alternativ försörjning av kalksten, klinker och cement. SGU:s rapport inkluderar även en bilaga från Boverket. På kort sikt är tillgången till kalksten, klinker och cement högst begränsad, åtminstone i närområdet (SGU 2021 s. 5). Inga andra kända fyndigheter av kalksten i Sverige kan på kort sikt avhjälpa den akuta cementbristen vid ett snabbt produktionsstopp i Slite. Eventuella nya täkter eller ökning av produktionen i befintliga täkter måste genomgå tillståndsprövning. Cementa uppger dock i kontakt med Boverket att de på kort sikt kan täcka ungefär 25 procent av den kalksten som i dag bryts vid full drift i Slitefabriken genom ett avtal med Nordkalk (Boverket 2021 s. 4). Större volymer anges förutsätta myndighetsgodkännanden som kan ta 6–8 månader att få, vilket är kopplat till de tillstånd som krävs för utökade vägtransporter och hamnverksamhet.

Import av kalksten, klinker och cement

Av Rambolls rapport (Ramboll s. 12) framgår att ett stopp av brytningen kommer innebära avsevärda problem att genom import täcka landets behov av cement i det korta perspektivet (det första året) och att problem kan komma att kvarstå i varierande grad även i det medellånga (2–3 år) och långa perspektivet (fyra år och längre).

Cement är en råvara som används i mycket stora volymer vilket gör att transportkostnaderna får stort genomslag på priset. Detta

bidrar till att cementindustrin i dag är en lokalt orienterad näring där fabriker försör regionala behov. Totalt beräknas exporten av cementråvaror uppgå till endast cirka tio procent av världsproduktionen och sker i huvudsak till närliggande länder (SGU s. 10). Sverige exporterar dock 16 % av sin cementproduktion och importerar 20 % av de volymer som används inom landet.

Det finns logistiska utmaningar med import då logistikkedjorna inte är anpassade för en så omfattande import (Boverket s. 3). Logistiken omfattar såväl lastbilar, godståg, båtar, hamnar och hamn- och terminalkapacitet samt lagringsmöjligheter i rätt miljö. Även om det skulle vara möjligt att få tillgång till kalksten eller klinker saknas infrastrukturen i Slite hamn för att kunna ta emot så mycket kalksten att bolaget kan fortsätta producera samma volymer som i dag. Cementa uppger att Slite hamn i nuvarande utförande inte kan ta in mer än de 600 000 ton kalksten per år man säkrat från Nordkalk (Boverket s. 3). Anpassningar av Slite hamn bedöms inte heller kunna färdigställas förrän på några års sikt. Därtill kommer såväl ombyggnation av hamnen samt import av insatsvaror och cement att behöva genomgå tillståndsprövningar vilket både medför en ökad osäkerhet och ytterligare ledtider. Förutsättningarna att importera insatsvaror för slutproduktion vid någon annan produktionsanläggning i Sverige bedöms vara ytterst begränsade på kort och medellång sikt, i synnerhet för import av kalksten. Cementimportören SCHWENK, som levererar närmare 15 procent av den cement som används i Sverige i dag, uppger att de endast kan öka sin produktion marginellt på kort sikt (Ramboll s. 12). Eftersom logistikkedjans kapacitet i dagsläget är otillräcklig kommer det att ta tid innan tillräckligt stora volymer av importerad cement finns att tillgå.

Importalternativet begränsas även av provtagning och teknisk kravställning (Ramboll s. 12). Beroende på hur importen skulle se ut (antal importörer, antal kalkstentyper osv.) skulle behovet av testning av ny cement och nya betongsammansättningar öka. Användning av en annan kalksten än den i Slite innebär med största sannolikhet också en råvara med annan sammansättning än den som bryts i dag (SGU s. 2). En sådan förändring kräver justeringar och utprovning av den nya kalkstenen och därmed cementen, i recept för betong. Sådana betongrecept är specifika både för vilken kalksten som används och vad betongen ska användas till. Det gäller särskilt

cement med mer specifika kvalitetskrav såsom den som används för anläggningsbyggande där det kan ta upp till ett år för att genomföra nödvändiga tester.

Import är också förknippat med merkostnader som följer av ökade transportkostnader och särskilt i den mån det krävs ny infrastruktur för att möjliggöra import av nödvändiga kvantiteter (Ramboll s. 12). En eventuell kostnadsökning till följd av omställning till ökad import av cement kommer troligtvis att föras över till slutlig konsument. I ett initialt skede kommer troligen vissa entreprenörer att ta kostnadsökningarna, men allt eftersom kommer kostnaden att övervältras till köpare och brukare av infrastruktur och fastigheter. Exakt i vilken omfattning är i dag mycket svårt att avgöra. Utöver en ökad transportkostnad tillkommer även en ökning av priset till följd av ökad efterfrågan dels på den cement som fortsatt tillverkas i Sverige men också på den cement som tillverkas i närområdet.

Upphandling av cement från en internationell marknad tar mer tid än om produktionen är inhemsk. I ett scenario där Sverige blir beroende av import av cement från enskilda länder eller leverantörer utanför Europa kan det också finnas risk för sårbarhet som kan utnyttjas för att utöva påtryckning mot Sverige, men också att de långa transporter utgör en sårbarhet i sig.

Cementproduktionen inom EU omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS. Svensk cementproduktion innebär cirka åtta procent lägre koldioxidutsläpp per ton än genomsnittet i världen. En eventuell ökad andel importerad cement från länder utanför EU bedöms på kort sikt innebära ökade globala koldioxidutsläpp, till följd av en mindre effektiv tillverkningsprocess och längre och mer omfattande transporter. Utsläppen i producentländerna kan antas öka proportionellt mot produktionsvolymen, samtidigt som den utsläppsminskning som en nedläggning av den inhemska cementproduktionen delvis kan förväntas uppvägas av minskade ekonomiska incitament för omställning av de delar av den europeiska industrin som omfattas av utsläppshandelssystemet. På längre sikt är effekterna mer osäkra, då både tilldelningen av utsläppsrätter och ekonomiska styrmedel för att sätta press på länder som exporterar cement till EU kan komma att förändras. Utsläppsökningarna vid ökad import bedöms även påverkas av om

det importerats färdig cement, eller om delar av förädlingen kan ske i Sverige från importerad kalksten eller klinker.

En skattning av kostnads- och miljöeffekterna av import av cement har gjorts för fallet med import av cement från Turkiet via fartyg. Transportkostnaden skattas till cirka 620 till 770 kr per ton cement och utsläppen av koldioxid uppskattas öka med cirka 77 kg per ton eller med cirka nio procent av produktionsutsläppen.

Sammanfattningsvis skulle en märkbart ökad import av cement innebära såväl stora samhällsekonomiska som miljömässiga konsekvenser.

Möjlighet att ersätta cement med andra bindemedel och material

Forskning pågår för att ersätta cement som bindemedel i betong (SGU s. 7). Vanligen anges de alternativa bindemedlen flygaska och slagg som ersättningsmaterial för cement. Enligt SGU tyder dock det mesta i dag på att endast en del av cementen kan ersättas och att cement kommer att behövas som bindemedel under en överskådlig framtid. Enligt den svenska betongstandarden ska produkten betong innehålla ett visst antal godkända delprodukter för att säkerställa dess hållfasthet, beständighet, stabilitet m.m. Standarden bygger på att även cement ingår i produkten.

Cement, som bindemedel i betong, används i princip i allt byggande, även där huvuddelen av byggnadsmaterialet består av annat material (till exempel trähus), inte minst i grundläggningen (Boverket s. 3).

En ökad återvinning av gammal betong kommer inte att bidra till minskad cementanvändning. När den gamla betongen återbrukas fungerar den ungefär som ballast och ett bindemedel i form av cement eller en blandning av cement och ett alternativt bindemedel, till exempel flygaska eller slagg, kommer fortfarande att behöva tillsättas.

13.5 Förenlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden

Förslaget genomför undantagsmöjligheten i artikel 2.4 i MKB-direktivet. Såsom anges i avsnitt 10 har medlemsstaterna en

möjlighet att införliva bestämmelsen i nationell lagstiftning. Regeringens bedömning är att den reglering som föreslås i denna promemoria är förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Förslaget bedöms även vara förenligt med EU:s regler om statligt stöd.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

17 a kap.

1 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att regeringen under vissa förutsättningar ska pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar.

I *första punkten* anges att en förutsättning för att regeringen ska få pröva en ansökan är att verksamheten avser täkt av kalksten eller drift av sammanhängande anläggningar och anordningar. Eftersom täkt är miljöfarlig verksamhet är det fråga om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. I de fall verksamheten medför behov av bortledning av yt- och grundvatten kan det även vara fråga om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det även krävas tillstånd enligt andra kapitel i miljöbalken. Exempel på anläggningar och anordningar som kan hänga samman med kalkstenstäkt är anläggningar och anordningar som krävs för vattenverksamhet, utrustning för krossning, siktning, lagring och transport av utbrutet material. Med kalksten avses även märkesten som är en sedimentbergart sammansatt av lermineral och karbonat.

I *andra punkten* anges att en förutsättning för att regeringen ska få pröva en ansökan är att verksamheten avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men vars brytning hindras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet. Detta innebär att det vid tidpunkten för ansökan måste finnas ett gällande tidsbegränsat tillstånd till täkt av kalksten som medger utbrytning av mer kalksten än vad som hinner brytas ut

innan den tid som tillståndet omfattar löper ut. Bestämmelsen är tillämplig även om det tidigare tillståndet har löpt ut vid tidpunkten för regeringens beslut. I tillstånd till täkt anges ofta inom vilket område och till vilket djup brytning får ske. En förutsättning för regeringens prövning är att ansökan endast avser brytning av den specifika volym kalksten som får brytas ut enligt det tillstånd som är gällande när ansökan ges in och inte en utökad brytning.

I *tredje punkten* anges att ytterligare en förutsättning för regeringens prövning är att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och att behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av nationell betydelse. I denna bedömning ska hänsyn tas till det nationella behovet av kalksten och verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt. För att bestämmelsen ska få tillämpas måste fördelarna för de väsentliga allmänna intressena klart överväga olägenheterna. Det är även en förutsättning att behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Vid bedömningen bör behovet av kalksten fastställas och möjligheten att bryta kalkstenen i andra täkter i Sverige eller att importera övervägas. Om bedömningen är att kalkstenen behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen bör en bedömning göras av under hur lång tid ett sådant behov finns och hur lång tid det bör ta att bryta ut den kalksten som tillståndet omfattar. Giltighetstiden för ett tillstånd som meddelas av regeringen får inte vara längre än vad som bedöms nödvändigt. Om behovet t.ex. vid en viss tidpunkt bedöms kunna tillgodoses på annat sätt bör tillståndet inte utsträckas längre än till denna tidpunkt. Giltighetstiden för ett tillstånd får inte heller vara längre än vad som bedöms nödvändigt med tanke på det behov av kalksten som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen.

I *andra stycket* anges att första stycket gäller trots vad som framgår av 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b § första stycket första meningen och 21 kap. 1 § miljöbalken första stycket 1 och 2. Av 9 kap. 8 § första stycket och 11 kap. 9 b § första stycket första meningen framgår att ansökan om tillstånd till miljöfarlig

verksamhet respektive vattenverksamhet ska prövas av mark- och miljödomstol. I 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 anges att mark- och miljödomstol som första instans prövar mål om miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket och om vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

2 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på en ansökan om tillstånd till kalkstenstäkt enligt 1 §.

I *första stycket* anges att en ansökan enligt 1 § ska göras av den som innehar det tillstånd som avses i 1 § första stycket 2, dvs. det tillstånd som avser brytning av kalksten som ska vara gällande vid tidpunkten för ansökan. Det anges även att en ansökan ska vara skriftlig och ges in till regeringen.

I *andra stycket* anges att ansökan ska innehålla förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs med hänsyn till verksamheten, de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att regeringen ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter samt övrigt underlag om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för regeringens prövning. I förekommande fall ska ansökan även innehålla skäl för att verksamheten ska få undantas från krav på miljöbedömning enligt 3 § första stycket och uppgift om vilken annan bedömning som kan vara lämplig enligt 3 § andra stycket. Det underlag som behövs för regeringens prövning behöver möjliggöra en bedömning av om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och om behovet av kalksten kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det även behövas annat underlag. Med miljöeffekter avses detsamma som i 6 kap. 2 §. En bedömning av vilka fastigheter som ska anses närliggande får göras med hänsyn till verksamhetens art, omfattning, och miljöeffekter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

3 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om regeringen i enskilda fall får meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som avses i 1 § under vissa förutsättningar får undantas från krav på miljöbedömning.

Regeringen får enligt *första stycket* göra ett undantag från kraven på miljöbedömning om tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte. Detta innebär att bestämmelsen endast är tillämplig om omständigheterna är sådana att det är omöjligt eller opraktiskt och kontraproduktivt att uppfylla kraven på miljöbedömning. Exempel på fall där undantag kan göras är när det är till nackdel för allmänhetens intresse att uppfylla kraven eftersom det hotar den politiska, administrativa eller ekonomiska stabiliteten och säkerheten. Om det finns förutsättningar att göra undantag ska regeringen meddela ett särskilt beslut. Med detta avses ett beslut som meddelas innan tillståndsfrågan avgörs. Vilka krav det finns anledning att göra undantag från får avgöras mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Om ett underlag ska tas fram skyndsamt kan det t.ex. finnas anledning att göra undantag från krav på samråd.

I *andra stycket* anges vad regeringen ska göra innan frågan om tillstånd prövas, om regeringen beslutar om undantag.

I *första punkten* anges att regeringen ska undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig. Med detta avses en annan form av bedömning än en sådan specifik miljöbedömning som ska göras enligt 6 kap.

I *andra punkten* anges att regeringen ska se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd. Hur detta ska göras tillgängligt får avgöras i det enskilda fallet. Även vilka som ska ingå i den allmänhet som kan antas berörd får bedömas i det enskilda fallet mot bakgrund av verksamhetens miljöeffekter.

Paragrafen genomför artikel 2.4 i MKB-direktivet. I Europeiska kommissionens tillkännagivande Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning

(Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) — artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05) kan vägledning hämtas angående tolkningen av bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

4 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på att regeringen ska tillgängliggöra beslutet enligt 3 § tillsammans med skälen för den allmänhet som kan antas bli berörd. Hur detta ska göras tillgängligt får avgöras i det enskilda fallet. Vilka som ska ingå i den allmänhet som kan antas berörd får bedömas i det enskilda fallet mot bakgrund av verksamhetens miljöeffekter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

24 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånds rättskraft.

I *första stycket* görs ett tillägg som innebär att bestämmelsen även ska gälla beslut om tillstånd enligt 17 a kap. 1 §. Se närmare i prop. 1997/98:45 del 2 s. 251–253. Övriga ändringar är endast språkliga och ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 8.