



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

REMISSVAR

Datum:
2021-09-03

Dnr:
GU 2021/2380

Mottagare:
Miljödepartementet

Handläggare:
Mikael Johansson

Remiss gällande promemorian *Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (Dnr M2021/01600)*

Handelshögskolans remissvar har skrivits av Professor Lena Gipperth, Juridiska institutionen, som bifogas.

I tjänsten
Mikael Johansson
Forskarutbildningshandläggare

Regeringsformens beredningskrav syftar till att säkerställa hög kvalitet på beslut och att ta tillvara rättssäkerhetsaspekter såsom likabehandling och transparens. Vid allvarliga och brådskande fall finns det utrymme för flexibilitet i handläggningen men att såsom i förevarande fall endast ge fyra dagar för remissinstanserna att inkomma med svar är oavsett frågans allvar, inte acceptabelt. Frågorna som behandlas i promemorian är komplicerade och ger inte remissinstanserna tillräcklig möjlighet att bidra med sin kompetens. Trots otillräckligt med tid att analysera de frågor som promemorian och dess förslag ger upphov till, vill universitetet lämna följande övergripande synpunkter:

1. Av promemorian framgår att avvikelserna från nuvarande regler och praxis syftar till att hantera en förestående akut brist på cement, vilken uppkommit på grund av att tillståndet för Cementa att bryta kalksten i två täkter i Slite på Gotland, upphör den 31 oktober 2021 och att någon förlängning eller utökning av tillståndet inte medgivits. Cementbristen kommer enligt promemorian och de undersökningar denna hänvisar till, få betydande konsekvenser för inte bara det aktuella företaget utan för ett antal branscher i Sverige som är beroende av cement. De allvarliga konsekvenser för både offentlig och enskild verksamhet som cementbristen medför, har föranlett regeringen att föreslå ändringar i miljöbalken så att ett beslut om förlängning av Cementas tillstånd ska kunna tas innan den 31 oktober 2021.

Trots att regeringens möjlighet att förlänga tillståndet begränsas till den volym som redan har tillståndsprövats, beviljats och miljöbedömts, att lagändringen är tidsbegränsad och att någon ytterligare förlängning inte är möjlig kan förslaget ifrågasättas på flera punkter. Analysen av beslutets möjliga konsekvenser är inte tillräckligt redovisade, vilket väcker tveksamhet om de positiva konsekvenser förslaget beräknas få, uppväger de negativa effekterna av tillståndets förlängning. Särskilt oroande är de eventuella indirekta effekter detta förslag att ge en viss verksamhet undantag, kan komma att få på medborgarnas rättsuppfattning och konstitutionens värde. Dessa effekter är svåra att överblicka och hade behövts analyseras närmare. Om förslaget verkligen kommer att medföra att cementbristen kan avhjälpas eller åtminstone lindras inom den tid tillståndet förlängs, är inte heller tillräckligt belagt.

2. Promemorian innehåller en kort beskrivning av MKB-direktivet, ramdirektivet för vatten och i någon utsträckning grundvattendirektivet. I avsnitt 13.5 anges att regeringen inte bedömer att några EU-rättsliga hinder mot förslaget föreligger. Den rättsliga analysen av hur förslaget förhåller sig till EU-direktiven och vilka EU-rättsliga konsekvenser förfarandet kan komma ha, är dock otillräckligt redovisad.

Att förlänga tiden för att nyttja ett givet tillstånd om kalkstensbrytning, kan uppfattas som oproblematiskt eftersom själva miljöpåverkan som verksamheten kommer medföra redan är prövad och tillåten under vissa villkor. Om förlängningen av tillståndet leder till att påverkan på grundvattnet sträcks ut i tiden, kan det dock medföra att det blir svårare att nå uppställda miljö kvalitetsnormer inom föreskriven tid. Enligt ramdirektivet för vatten är Sverige skyldigt att vidta alla åtgärder som behövs för att kraven på god vattenstatus ska uppnås, exempelvis att neka tillstånd eller villkora en verksamhet. Det kan även innebära en skyldighet att ompröva en verksamhet med tillstånd om den medverkar till otillåten försämring av grundvattnets status. Såsom promemorian anger (sid. 23) finns det möjlighet att under specifika omständigheter besluta om undantag enligt ramvattendirektivet, vilket regleras i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Möjligheten till undantag gäller dock enbart vid påverkan på grundvattnets nivå, inte dess kemiska status.

Även förslaget tillämpning av MKB-direktivet undantagsbestämmelse väcker frågor som borde redogjorts för tydligare.

3. Av miljöbalken följer att regeringen har vissa möjligheter att delta i en prövning av ett tillstånd. Regeringen ska vid denna prövning, på samma sätt som andra prövande myndigheter och domstolar, tillämpa miljöbalkens generella regler. Förslaget i promemorian medför att det tillskapas en möjlighet att göra undantag från miljöbalkens regler för en specifik verksamhet, ett förfarande som riskerar att få långtgående konsekvenser för tilltron till vårt rättssystem. Det finns med all sannolikhet många verksamheter med liknande samhällsviktiga funktioner som den som är aktuell i denna promemoria och som kan komma att kräva att nya undantag införs. Även om syftet med förslaget är att lösa en för många i samhället allvarlig situation, riskerar beslutet att få långtgående konsekvenser som är svåra att överblicka under den orimligt korta handläggningstiden. Det föreslagna undantaget kan få effekt på framtida prövningar och beslut, samt att därmed undergräva domstolarnas roll.
4. Själva syftet med lagstiftning är att den är allmängiltig och inte utformad för en enskild situation eller aktör. En enskild situation kan mycket väl ge upphov till att lagstiftningen ses över och eventuellt ändras men då enligt föreskriven ordning och efter en grundlig analys av de generella konsekvenserna och inte enbart i relation till en enskild situation. Den föreslagna ändringen tycks i alla delar syfta till att hantera en enskild situation och under en mycket begränsad period. Att de generella konsekvenserna belyses och analyseras är därigenom av särskild vikt och något som i stora delar saknas i promemorian.
5. Förlängning av det aktuella tillståndet för kalkstensbrytning sker genom en förändring av lagstiftningen, och något överklagande av detta beslut kommer inte att kunna ske. Däremot kan en lagprövning enligt 11 kap. 14 § respektive 12 kap. 10 § regeringsformen bli aktuell. Regeringens beslut enligt förslaget till ändring av förordningen kommer att behöva ske senast den 31 oktober. Det är därigenom svårt att se att allmänhetens och de särskilt berörda parterna kommer att ges någon möjlighet till deltagande i processen, såsom Århuskonventionen och MKB-direktivet föreskriver.