



Er ref/dnr: M2021/01600

Miljödepartementet
Rättssekretariatet
Inges till:
m.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm den 3 september 2021

Yttrande över miljödepartementets promemoria "Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall"

Bakgrund

Miljödepartementet föreslår i promemorian ändringar i miljöbalken som ska möjliggöra att snabbt få till stånd ett tidsbegränsat tillstånd om brytning i befintlig kalkstenstäkt som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och ett behov av kalksten som inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Brytmängden kalk ska vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd men fortsatt brytning hindras av att tillståndstiden håller på att löpa ut.

Syftet med föreslagna ändringar är att Cementa ska kunna fortsätta bedriva sin verksamhet vid kalkstenstakten i Slite, Gotland, trots att erforderligt tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten löper ut den 31 oktober 2021. Cementas ansökan om att fortsätta bedriva befintlig verksamhet samt utöka verksamheten med nya täktområden avvisades under sommaren 2021 av Mark- och miljööverdomstolen. Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd och lät därmed avvisningsbeslutet bestå.

Synpunkter

Allmänt om förslagen och täkters miljöpåverkan

Täkter har en irreversibel miljöpåverkan vid själva brytpunkten i dagbrottet. Verksamheten medför också buller, damning, ökade transporter och effekter på grundvatten med mera. Täkter i kalkstensområden, karst, medför ofta

särskilda svårigheter med att bedöma miljöeffekterna, eftersom dessa är starkt beroende av hur yt- och grundvatten flödar i den ofta komplicerade och svårkartlagda berggrunden. I dessa områden, inte minst på norra Gotland, finns också synnerligen höga naturvärden och en stark sårbarhet för samhället när det gäller vattenförsörjningen.

Det är otvivelaktigt så att ifrågavarande täktverksamhet antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed enligt huvudregeln omfattas av kravet på miljöbedömning. Denna bedömning är central i tillståndsprövningen och syftar till att identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av en verksamhets påverkan på miljön, människor, flora och fauna med mera.

Enligt förarbetena till miljöbalken bör tidsbegränsning av tillstånd användas för att möta den tekniska utvecklingen som sker och de ökande kunskaper som leder till att miljökraven skärps. I propositionen lyfts särskilt fram att tidsbegränsning är extra lämpligt för stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Tillstånd till täktverksamheter är därför normalt tidsbegränsade i 5-30 år. Cementas täkttillstånd för verksamheten i Slite är tidsbegränsad till elva år. Sedan den 1 oktober 2010 har alltså verksamhetsutövaren haft kännedom om när tillståndet löper ut. Vad Naturskyddsföreningen känner till har det aldrig tidigare gjorts ändring i miljölagstiftningen för att tillgodose att en enskild verksamhetsutövare inte har beviljats miljötillstånd från prövningsmyndigheterna.

Mark- och miljööverdomstolens huvudsakliga skäl för avvisning av Cementas ansökan var att miljökonsekvensbeskrivningen innehöll väsentliga brister, främst vad gäller påverkan på grundvattnet av såväl befintlig som utökad verksamhet, och därmed miljö kvalitetsnormerna för vatten, varför den inte kunde utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön. Naturskyddsföreningen gör därför gällande att den pågående grundvattenbortledningen inte uppfyller kraven i miljöbalken. När nu tillståndet föreslås förlängas på obestämd tid riskerar det att få allvarliga konsekvenser för vattenförsörjningen.

Naturskyddsföreningen delar den bakgrundsbeskrivning som görs i promemorian om att de föreslagna bestämmelserna innebär ett avsteg från den prövningsordning som bäst tillgodoser behovet på en samordnad, effektiv handläggning av miljömål. Att tillståndsprövningen nu ska göras skyndsamt av regeringen som första instans, troligen utan erforderlig miljöbedömning av verksamhetens effekter på miljön – framför allt grundvatten – utgör en extraordinär lagstiftningsåtgärd.

Föreslagen lagändring är tillfällig och avser endast utbrytning av den kalk som omfattas av gällande tillstånd, men där tidsbegränsningen medfört att resterande kalk inte kan brytas. Naturskyddsföreningen befarar emellertid att bolaget kommer att stå inför samma situation om ett år då den tidigare tillståndsgivna kalken är utbruten och att krav på nya lagändringar som medger en utökning av verksamheten då kommer att krävas av industrin. Den typen av lagändringar ska inte kunna vara möjliga. En eventuell utökning av verksamheten måste prövas av mark- och miljödomstol och uppfylla kraven i såväl miljöbalken som EU-rätten; MKB-direktivet, ramdirektivet för vatten, livsmiljödirektivet, fågeldirektivet samt Århuskonventionen.

Det är inte angivet i promemorian hur lång tid det är tänkt att Cementas befintliga tillstånd ska förlängas. Naturskyddsföreningen anser att ett eventuellt förlängt tillstånd måste tidsbegränsas till maximalt tolv månader för den miljöfarliga verksamheten (brytningen av resterande kalksten) och framför allt vattenverksamheten (grundvattenbortledning).

Angående behovet av kalk

Den extremt korta tiden som givits för remissyttrande, fyra arbetsdagar, gör att Naturskyddsföreningen inte har haft möjlighet att läsa de rapporter som ligger till grund för bedömningen att föreslagna lagändringar behövs för att undvika "akuta konsekvenser för samhället som ett abrupt avbrott i försörjningen av kalksten ämnad för cementtillverkning skulle medföra" (se avsnitt 13.2 i promemorian). Föreningen har inte heller haft möjlighet att göra egna utredningar och kan därmed inte ifrågasätta slutsatserna om akuta konsekvenser av cementbrist på kort sikt.

Naturskyddsföreningen vill emellertid framhålla att utgångspunkten för den samhällsförändring som behöver ske för att vi ska klara klimatmålen måste vara att minska användningen av det miljöbelastande konstruktionsmaterialet cement. Premisserna för behovsanalysen och konsekvenserna av ett stopp eller reducering i kalkbrytningen bör inte vara att samhället ska fortsätta använda och vara beroende av cement i lika hög grad som idag. Det är värt att lyfta att i promemorian anges att konsekvenserna på längre sikt är svårare att bedöma, men att konsekvenserna bedöms vara mindre eftersom berörda branscher sannolikt kommer anpassa sig genom till exempel ökad import och ökad användning av alternativ till cement.

Det är också viktigt att notera att de av branschen aviserade investeringarna för omställning till koldioxidneutral cementproduktion på Gotland inte är rättsligt bindande villkor, utan vaga utfästelser som baseras på ännu ej etablerad teknik och möjlighet till koldioxidinlagring. För det fall nya tillstånd till täktverksamhet och cementproduktion kommer att meddelas i framtiden anser Naturskyddsföreningen att regeringen bör ställa krav på branschen att tillstånden ska förenas med rättsligt bindande villkor om koldioxidneutral cementproduktion.

Överensstämmelse med Århuskonventionen

I promemorian redogörs korrekt för vad som gäller enligt Århuskonventionen; nämligen allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön och allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. I konsekvensutredningen görs dock ingen bedömning av huruvida lagförslagen överensstämmer med konventionen, vilket är en allvarlig brist i utredningen.

Syftet med lagändringarna är att få till en snabb tillståndsprövning som inleds vid regeringen och endast kan överprövas genom en rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen. Redan här berövas allmänheten och miljöorganisationer rätten att delta i den vanliga prövningskedjan för denna typ av miljöbelastande verksamheter. Myndigheter har inte möjlighet att begära rättsprövning av regeringens beslut, vilket innebär att exempelvis länsstyrelsen och Naturvårdsverket, som fört talan i tillståndsmålet angående Cementa, inte har möjlighet att överklaga regeringens beslut.

En rättsprövning vid Högsta förvaltningsdomstolen är inte heller samma typ av sakprövning som sker vid mark- och miljödomstolarna, utan är i stället en formell bedömning av om regeringens beslut strider mot en rättsregel. För att en enskild ska kunna anhängiggöra en rättsprövning vid Högsta förvaltningsdomstolen krävs också att det beslut som regeringen har fattat omfattar en prövning av civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Regeringens beslut är också omedelbart verkställbara, till skillnad från tillstånd meddelade vid mark- och miljödomstol som normalt tas i anspråk först sedan de vunnit laga kraft.

Vidare föreslås en möjlighet att göra undantag från miljöbalkens och MKB-direktivets krav på miljöbedömning. MKB-direktivets krav på samråd, tillgängliggörande av information och miljöbedömning genomförs till viss del Århuskonventionen på EU-nivå. Det kan därmed ifrågasättas om förslagen överensstämmer med Århuskonventionen.

Överensstämmelse med MKB-direktivet

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. Undantaget har endast tillämpats av medlemsstaterna en handfull gånger under de senaste tio åren. Det har då rört sig om så pass viktiga projekt att det skulle strida mot allmänintresset och utgöra ett hot mot politisk, administrativ eller ekonomisk stabilitet och säkerhet om projektet inte genomfördes.

Utrymmet att använda undantaget är således mycket snävt och förutsätter också att alla villkor i artikel 2.4 i direktivet är uppfyllda och att målen i direktivet uppfylls. Målet med direktivet definieras i artikel 2.1 som att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges.

Miljödepartementet har på ett förtjänstfullt sätt redogjort för vad som gäller enligt direktivet och vilka snäva ramar som ges för undantag. I promemorian anges dock inte om Cementas verksamhet uppfyller villkoren för undantag utan att målen med direktivet träds för när. Naturskyddsföreningen vill betona vikten av att denna bedömning görs korrekt, dels för att det är fråga om ett extraordinärt undantag från nödvändiga krav på att beskriva en verksamhets miljöpåverkan, dels för att allmänhetens och miljöorganisationers möjligheter att ta del av information och beskriva verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön avskärs helt i och med att samrådspunkten försvinner.

Vid en eventuell tillämpning av undantaget i 17 a kap. 3 § miljöbalken ska alltså regeringen bedöma om målen i direktivet uppfylls om undantag görs. Naturskyddsföreningen gör gällande att det svårligen går att bedöma miljöpåverkan från en omfattande kalktäkt utan en miljöbedömning.

Överensstämmelse med kraven i ramdirektivet för vatten

Departementet har väl redogjort för de krav som gäller enligt ramdirektivet för vatten och hur direktivet är implementerat i nationell lagstiftning. I promemorian anges korrekt att regeringen omfattas av skyldigheten i 5 kap. 4 § miljöbalken att inte tillåta att en verksamhet 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.

Mot bakgrund av Mark- och miljööverdomstolens motivering i avvisningsbeslutet av Cementas tillståndsansökan ifrågasätter Naturskyddsföreningen om Cementas befintliga täktverksamhet i Slite, i huvudsak grundvattenbortledningen, klarar att uppfylla kraven kopplade till miljökvalitetsnormerna för vatten. Underlaget i tidigare avvisat tillståndsmål om befintlig och utvidgad verksamhet vid Cementa var som bekant inte tillfyllest för att kunna göra erforderlig bedömning om verksamheten klarar att inte försämra befintlig status eller äventyra uppfyllandet av miljökvalitetsnormen för grundvattenförekomsten.

Om förslagen genomförs förutsätter föreningen att en fullständig bedömning enligt 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen kommer att göras inom ramen för regeringens tillståndsprövning. Regeringen behöver också ta ställning till hur prövningen förhåller sig till EU-domstolens avgörande i mål C-535/18.

EU-domstolens avgörande i mål C-535/18 handlade just om påverkan på en grundvattenförekomst. Domstolen lyfte särskilt vikten av att allmänheten får en tydlig bild av det aktuella projektets inverkan på berörda vattenförekomst-ers status för att berörd allmänhet ska kunna avgöra om de skyldigheter som följer av bland annat artikel 4 i ramdirektivet för vatten har iakttagits. Domstolen konstaterade därför att det redan i samrådsunderlaget, för verksamheter som omfattas av MKB-direktivet, behöver beskrivas projektets inverkan på vattnet mot bakgrund av de kriterier och skyldigheter som föreskrivs bland annat i artikel 4 i ramdirektivet för vatten.

Naturskyddsföreningen anser också att en analys av hur förslagen förhåller sig till livsmiljödirektivet och fågeldirektivet bör göras. En sådan analys saknas i promemorian.

Detta remissvar har utarbetats av Rebecca Nordenstam, miljöjurist, med hjälp av Oscar Alarik, chefsjurist på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan,

Karin Lexén
generalsekreterare

Rebecca Nordenstam
miljöjurist