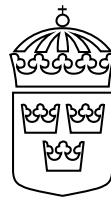


Regeringens proposition

2021/22:15



Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall

Prop.
2021/22:15

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 september 2021

Ibrahim Baylan

Per Bolund
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition lämnas lagförslag som syftar till att skapa en 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 därmed sammanhängande anläggningar och anordningar. Förslaget begränsas till situationer då verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses 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 inte kan slutföras på grund av en tidsbegränsning i det tillståndet. Regeringen ska även pröva en ansökan om artskyddsdispens som krävs för en sådan verksamhet.

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 ett sådant tillstånd ska innehålla.

I propositionen lämnas även ett förslag på en möjlighet för regeringen att under vissa förutsättningar göra undantag från kraven på miljöbedömning. Det lämnas också förslag på en bestämmelse som innebär att regeringen vid prövningen får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 oktober 2021 och upphöra att gälla vid utgången av 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	10
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Relevant lagstiftning	13
4.1	Miljöprövning av täktverksamhet.....	13
4.1.1	Allmänt om systemet för prövning.....	13
4.1.2	Ändringstillstånd, omprövning av tillstånd och tidsbegränsade tillstånd.....	14
4.1.3	Miljöpåverkan av täktverksamheter	15
4.1.4	Tillsyn och tillsynsmyndighet	15
4.2	Århuskonventionen	16
4.3	MKB-direktivet	16
4.4	Naturvårdsdirektiven.....	18
4.5	Ramdirektivet för vatten och grundvattendirektivet.....	18
5	Nytt tidsbegränsat tillstånd att bryta kalksten	19
6	Krav på en ansökan om tillstånd	30
7	Särskilda villkor	31
8	Rättskraft.....	31
9	Ersättning till följd av skador från vattenverksamhet	32
10	Undantag från kraven på miljöbedömning.....	33
11	Förhållandet mellan olika prövningsprocesser.....	38
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	40
13	Konsekvensutredning.....	42
13.1	Problemet och vad man vill uppnå	42
13.2	Effekter om regleringen inte kommer till stånd.....	42
13.3	Konsekvenser av förslagen i propositionen.....	45
13.4	Alternativa lösningar	45
13.5	Förenlighet med Sveriges EU-rättsliga och andra internationella åtaganden.....	49
14	Författningskommentar.....	50
14.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	50
14.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	55
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall	56
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	57
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	63
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	64

Bilaga 5	Lagrådets yttrande	71	Prop. 2021/22:15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 september 2021	76	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till en dag.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken
dels att 24 kap. 1 och 18 §§ 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 tillstånds- prövning

***Tidsbegränsat tillstånd till
verksamhet som avser täkt av
kalksten***

1 §

*Regeringen ska pröva en ansökan
om*

*1. tidsbegränsat tillstånd att
bedriva en verksamhet som*

*a) avser täkt av kalksten och drift
av därmed sammanhängande
anläggningar och anordningar,*

*b) avser brytning av den kalksten
som vid tidpunkten för ansökan
omfattas av ett gällande tillstånd,
men vars brytning inte kan slut-
föras på grund av tidsbegräns-
ningen i det tillståndet, och*

*c) behövs för att tillgodose
väsentliga allmänna intressen och
behovet av kalksten inte kan
tillgodoses på ett från allmän
synpunkt annat tillfredsställande
sätt, och*

*2. sådan dispens som krävs för
att bedriva den verksamhet som
avses i 1.*

*Första stycket gäller trots vad
som framgår av 7 kap. 29 b §,*

¹ Jfr 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.

9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b § första stycket första meningen, 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§.

2 §

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

Ansökan ska innehålla

1. de förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs,

2. de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens

a) art,

b) omfattning,

c) miljöeffekter, och

d) påverkan på närliggande fastigheter,

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

4. i förekommande fall

a) skäl för att verksamheten ska få undantas från krav med stöd av 3 § första stycket, och

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

Undantag från kraven på miljöbedömningar

3 §

Regeringen får i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt detta kapitel får undantas från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§, om

1. tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande

negativ inverkan på verksamhetens syfte, och

2. en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

Av beslutet ska skälen för beslutet framgå.

Om regeringen beslutar att undantag enligt första stycket får göras ska regeringen, innan frågan om tillstånd med stöd av 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 Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt 2.

4 §

Regeringen ska, innan frågan om tillstånd med stöd av 1 § prövas, göra beslutet enligt 3 § tillgängligt tillsammans med skälen för detta för den allmänhet som kan antas bli berörd.

Särskilda villkor

5 §

Bestämmelsen i 17 kap. 7 § första stycket om särskilda villkor ska gälla även vid tillämpning av detta kapitel.

24 kap.

1 §²

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

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

² Senaste lydelse 2018:1407.

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 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.

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 med stöd av 17 a 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. 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.

18 §³

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande fram-

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen *eller regeringen* när tillståndet meddelades, får den skade-

ställa anspråk på ersättning enligt lidande framställa anspråk på Prop. 2021/22:15
31 kap. ersättning enligt 31 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

-
1. Denna lag träder i kraft den 15 oktober 2021.
 2. Lagen får tillämpas på ansökningar som lämnas in efter den 16 september 2021.

2.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att 17 a kap. ska upphöra att gälla,

dels att 24 kap. 1 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

1 §²

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 markavvattnings som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. *och beslut om tillstånd som har meddelats av regeringen med stöd av 17 a 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.

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 markavvattnings 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. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vatten-

¹ Senaste lydelse av

17 a kap. 1 § 2021:000

17 a kap. 2 § 2021:000

17 a kap. 3 § 2021:000

17 a kap. 4 § 2021:000

17 a kap. 5 § 2021:000

rubriken till 17 a kap. 2021:000

rubriken närmast före 17 a kap. 1 § 2021:000

rubriken närmast före 17 a kap. 3 § 2021:000

rubriken närmast före 17 a kap. 5 § 2021:000.

² Senaste lydelse 2021:000.

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.

verksamhet, 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.

18 §³

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen *eller regeringen* när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

-
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.

³ Senaste lydelse 2021:000.

3 Ärendet och dess beredning

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 (Rambolls rapport), 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. I en 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).

Regeringskansliet (Miljödepartementet) har tagit fram promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall (M2021/01600). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2021/01600).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 september 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet anser sig inte kunna tillstyrka förslagen. Lagrådet har dock förslag på ändringar av lagtexten som i allt väsentligt följts. Lagrådets synpunkter behandlas och bemöts i avsnitten 5 och 9–12. I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Skäl för förkortad motionstid

Det är ytterst angeläget att skyndsamt göra de lagändringar som krävs med anledning av den akuta risken för allvarliga samhällskonsekvenser till följd av cementbrist. Regeringen anser därför att det finns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringen föreslår att motionstiden förkortas till en dag.

4 Relevant lagstiftning

4.1 Miljöprövning av täktverksamhet

4.1.1 Allmänt om systemet för prövning

För att reglera och kontrollera miljöpåverkan av verksamheter och åtgärder ställs det i miljöbalken krav på förprövning 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 förprövning regleras för miljöfarlig verksamhet och för vattenverksamhet i 9 kap. respektive 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). Tillstånds- och anmälningsplikt för täktverksamheter regleras i 4 kap. 1–5 §§ miljöpröv-

ningsförordningen. 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 (11 kap. 3 § miljöbalken). Vattenverksamhet omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 11 kap. miljöbalken. En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstol (11 kap. 9 b § miljöbalken).

4.1.2 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 av en verksamhet 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 och 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, dels 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 cirka fem 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

tillståndets 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.

4.1.3 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.

Miljöpåverkan av en täktverksamhet bedöms i många fall vara betydande. Ingreppet är irreversibelt och möjligheterna att vidta skadeliindrande 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 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.

4.1.4 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).

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. Som huvudregel är det länsstyrelserna som har ansvar för tillsyn över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, men tillsynen kan

Prop. 2021/22:15 överlåtas till en kommun (2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen). Eftersom tillsynsansvarets fördelning i miljötillsynsförordningen utgår från bestämmelserna om tillståndsplikt förändras inte ansvaret för tillsynen även om tillståndsmyndigheten skulle ändras.

4.2 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 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation (miljöinformationsdirektivet), 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 (MKB-direktivet).

4.3 MKB-direktivet

Inom EU-rätten återfinns bestämmelser om miljöbedömningar i MKB-direktivet. 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 bedömningen 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, 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 Europeiska 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

4.4 Naturvårdsdirektiven

Art- och habitatdirektivet, som även kallas livsmiljödirektivet, (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) benämns ofta gemensamt som naturvårdsdirektiven. De två direktivens syfte är framför allt att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, vilda djur och vilda växter inom EU. Genom de båda naturvårdsdirektiven föreskrivs dels ett system för områdesskydd, dels ett system för skydd av arter. Det EU-omfattande nätverket av skyddade områden som kallas Natura 2000 har sin huvudsakliga rättsliga grund i art- och habitatdirektivet.

Av art- och habitatdirektivet följer att alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka ett skyddat område, som ingår i nätverket Natura 2000, på lämpligt sätt ska bedömas med avseende på konsekvenserna för bevarandesyftet med området. Prövningsmyndigheten ska godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om det är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt (artikel 6.3).

Direktiven har huvudsakligen genomförts med bestämmelser i 7 och 8 kap. miljöbalken om skydd av områden och om skydd för den biologiska mångfalden samt bestämmelser meddelade med stöd av bemyndiganden i de kapitlen. Tillståndsplikt för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område följer av 7 kap. 28 a § miljöbalken. I 6 kap. 20 § 1 miljöbalken föreskrivs att en specifik miljöbedömning ska göras när en ansökan om ett sådant tillstånd ska prövas.

4.5 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 vattenmyndig-

heter bemyndigats att meddela föreskrifter om miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormer och utgör det centrala rättsliga verktyget för genomförandet av ramdirektivet för vattens miljömål i den svenska rättsordningen.

I 5 kap. miljöbalken finns också bestämmelser om bl.a. myndigheters och kommuners ansvar för att miljö kvalitetsnormerna följs (3 §), förbud mot att tillåta försämring av vattenmiljön och äventyra möjligheten att uppnå rätt kvalitet (4 §), bemyndigande för regeringen att under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om undantag från förbuden i nyssnämnda bestämmelse (6 §) 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 till stånd 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 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). Bestämmelserna är meddelade med stöd av 5 kap. 6 § miljöbalken. Tillämpningen av undantagsbestämmelsen behandlas i prop. 2017/18:243 s. 145 och 146.

5 Nytt tidsbegränsat tillstånd att bryta kalksten

Regeringens förslag: Regeringen ska pröva en ansökan om

1. tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som
 - a) avser täkt av kalksten och drift av därmed sammanhängande anläggningar och anordningar,
 - b) avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men vars brytning inte kan slutföras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet, och
 - c) behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt, och

2. sådan artskyddsdispens som krävs för att bedriva den verksamhet som avses i 1.

Bestämmelsen om regeringens prövning ska gälla trots andra bestämmelser enligt miljöbalken om att ansökan ska prövas av en mark- och miljödomstol eller av en länsstyrelse.

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av nya processuella bestämmelser för regeringens handläggning av ärenden om tillstånd eller dispens till kalkstenstäkt.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringens förslag innehåller till skillnad från promemorians förslag en möjlighet för regeringen att inom ramen för ansökan även pröva en fråga om artskyddsdispens som krävs för att bedriva verksamheten.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Skanska Sverige AB och Skanska Industrial Solutions AB (Skanska)*, *Svemin*, *SGU* och *Cementa*, tillstyrker förslaget i promemorian eller lämnar det utan invändning.

Föreningen Skydda Skogen, *Gotlands Botaniska Förening*, *Greenpeace Sverige (Greenpeace)*, *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet*, *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Naturvårdsverket*, *Urberggruppen*, *Vänersborgs tingsrätt* och *några privatpersoner* avstyrker förslaget eller riktar kritik mot det.

Svemin och *Naturvårdsverket* bedömer att det behöver införas en möjlighet för regeringen att pröva en ansökan om artskyddsdispens. *Länsstyrelsen i Gotlands län* påtalar att frågan om artskyddsdispens kan behöva utredas i samband med en eventuell regeringsprövning. *Cementa* påpekar att regeringen bör ges befogenhet att besluta i samtliga tillstånds- och dispensfrågor enligt miljöbalken och med stöd av balken meddelade författningar.

Skanska, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Naturvårdsverket* anser att det finns behov av att tydliggöra regeringens behörighet att pröva ansökan om Natura 2000-tillstånd.

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet och *Vänersborgs tingsrätt* påpekar att det genom förslaget tillskapas en möjlighet att göra undantag från miljöbalkens regler för en specifik verksamhet. Lagstiftningen bör vara allmängiltig och inte utformad för en enskild situation eller aktör. Förslaget sätter kalkstensbrytning i en särställning genom regellättnader på ett sätt som inte är förenligt med likabehandlingsprincipen och strävan efter konkurrensneutralitet mellan olika grenar av miljöfarliga verksamheter.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att förslaget kan ifrågasättas utifrån den principiella invändningen att det handlar om lagstiftning för ett enskilt fall. Då lagstiftningen är generellt utformad, endast innebär en utsträckning i tiden inom ramen för ett nuvarande tillstånd och med tanke på det stora samhällsintresset bedömer länsstyrelsen att förslaget ändå kan godtas.

Greenpeace framhåller att förslaget motverkar generationsmålet t.ex. genom att inte uppfylla krav på ändrade konsumtionsmönster. Skyddet för att nå miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet försvagas. Förslaget motverkar även miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.

Skanska, Svensk Betong och *LKAB* konstaterar att de föreslagna ändringarna inte är tillräckliga för att undanröja risken för cementbrist i Sverige efter att ett eventuellt tillstånd löper ut. *Svensk Betong* framhåller att det är viktigt att det ges rimliga förutsättningar tidsmässigt för en flexibel och effektiv brytning av den kvarvarande mängden kalksten inom nuvarande tillstånd. *SGU* påpekar att frågan om nytt tillstånd för utbrytning av återstående kalksten sannolikt inte kommer att vara slutbehandlad före utgången av 2022.

Cementa anser att det är angeläget att tillfälliga tillstånd ska kunna avse utvinning av kalksten under en period av åtminstone tre år. *Svenskt Näringsliv* anser att det är lämpligt att regeringen även i framtiden har en möjlighet att förlänga giltighetstiden för tidsbegränsade tillstånd för samhällsviktiga verksamheter. *Svenskt Näringsliv* framhåller vidare att lagstiftningsåtgärden endast är en tillfällig lättnad i en mycket allvarlig situation.

Länsstyrelsen i Skåne ser positivt på att lagförslaget har en restriktiv formulering och att det kommer att upphöra att gälla. *Länsstyrelsen* anser att det bör införas en längsta tid om högst åtta månader för tillstånden.

Vänersborgs tingsrätt påpekar att promemorian beskriver ramdirektivet för vatten men att analys av förslagets förenlighet med direktivet saknas.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön framhåller att förslaget bör innehålla en bestämmelse om hur lång tid ett tidsbegränsat tillstånd ska kunna gälla. Vidare påpekar myndigheten att det har skett förändringar i grundvattenförekomen Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) och i praxis som måste beaktas vid en prövning enligt de föreslagna bestämmelserna. *Länsstyrelsen i Gotlands län* uppmärksammar särskilt att vid en tillståndsprövning kan regeringen behöva medge undantag enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen. *Greenpeace* påpekar att samtliga villkor i artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten måste vara uppfyllda för att undantag från krav på icke-försämring ska kunna göras. *Urbergsgruppen* för fram att det måste finnas en bestämmelse som innebär att regeringen i samband med tillstånd ska meddela nödvändiga villkor för att en verksamhet inte ska medföra sådan försämring eller något sådant äventyr som avses i 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken.

Skanska påpekar att det saknas en regel om vad ett beslut om tidsbegränsat tillstånd ska innehålla och att behovet av en sådan regel bör övervägas.

Havs- och vattenmyndigheten framför att det tydligare bör framgå att prövningen både avser 9 och 11 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket saknar en analys av sanktioner i promemorian och framhåller att det kan behövas följdändringar i 29 kap. miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Samhällskonsekvenser av ett driftsstopp vid täktverksamheten i Slite på Gotland

*Cementa*s 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 (bortpumpning av vatten) ske. Fyndigheten i Slite är utpekad

som riksintresse av behöriga myndigheten SGU, och är mycket viktig ur ett nationellt försörjningsperspektiv. 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. 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 med negativa effekter för byggande i både privata och offentliga projekt, sysselsättning och BNP.

Avsikten är således att undvika den kris som kan uppstå på kort sikt på grund av akut cementbrist. Regeringen delar den uppfattning som bl.a. förts fram av *Skanska*, *LKAB* och *SGU* om att de föreslagna ändringarna inte är tillräckliga för att undanröja risken för cementbrist i Sverige på medellång eller lång sikt. Det måste således till andra åtgärder än lagstiftning för att undvika en sådan kris.

Kravet på att lagstiftning ska vara generell

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, *Vänersborgs tingsrätt* m.fl. remissinstanser ifrågasätter om den föreslagna lagstiftningen uppfyller kravet på generalitet.

Ett grundläggande krav på en föreskrift är att den har generell tillämpbarhet. Detta krav följer inte av någon uttrycklig bestämmelse i grundlag utan kan närmast härledas från bestämmelsen i 12 kap. 3 § regeringsformen om riksdagens befattning med rättskipnings- och förvaltningsuppgifter och grunderna för bestämmelserna om normgivningsmakten. Riksdagen ska inte kunna tillgripa lagformen för att kringgå de begränsningar som följer av 12 kap. 3 § regeringsformen. Av motiven till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 203 och 204) framgår att kravets närmare innebörd är att lagen ska ha en generell utformning, vilket dock inte sägs hindra att föreskrifter i praktiken blir tillämpliga endast i fråga om ett enstaka fall. Enligt motiven får en lag anses uppfylla kravet på generell utformning om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Riksdagen kan däremot inte besluta en lag som uttryckligen anges avse ett visst konkret fall. Se även Lagrådets yttranden i prop. 1999/2000:63 och prop. 2019/20:157, Lagrådets yttrande i betänkandet bet. 2000/01:KU26 samt RÅ 80 1:92 och RÅ 1999 ref. 76.

Lagrådet anser att övervägande skäl talar för att förslagen i lagrådsremissen strider mot grundlagens krav på normers generella giltighet. Lagrådet pekar på att det föreslagna 17 a kap. miljöbalken föreslås vara i kraft endast under en mycket kort tid (knappt tre månader) och att tiden är anpassad helt efter behoven i det enskilda fall som har motiverat framtagandet av lagrådsremissen. Vidare anför Lagrådet att rekvisiten för en regeringsprövning enligt 17 a kap. har formulerats på ett sådant sätt att kapitlet kommer att kunna tillämpas endast i detta enda fall.

Regeringen vill med anledning av vad Lagrådet anför framhålla att den nu föreslagna lagtexten har en genomgående allmängiltig utformning. I

formellt hänseende kan föreskrifterna tillämpas på en i och för sig obestämd krets personer och i alla de tänkbara situationer som kan kvalificera sig under de allmänt utformade villkoren i lagen. Det finns ingen bestämmelse som t.ex. riktar sig till en viss juridisk eller fysisk person eller avser ett visst föremål. Regleringen träffar en i allmänna termer bestämd krets av personer, nämligen samtliga aktörer som bedriver verksamhet som avser täkt av kalksten i Sverige. Den omständigheten att den föreslagna lagstiftningen i praktiken kan komma att bli tillämplig endast i ett enstaka fall innebär inte i sig att kravet på normers generella giltighet inte kan anses uppfyllt. Av praxis framgår att föreskrifter som bara avser en kort tidsrymd ibland torde kunna ses som beslut i ett enskilt fall (jfr RÅ 1986 ref. 108). En begränsning av giltighetstiden för en lagbestämmelse kan dock inte förta en i allmänna termer utformad rättsregel från dess generella karaktär. Det måste t.ex. vara möjligt att tidsmässigt och kortvarigt begränsa exempelvis ett statligt stöd som ges genom föreskrifter i lag eller förordning i tid när det behövs för att möta en allvarlig samhällskris som exempelvis en pandemi. Att regeringen föreslår att ändringarna bara ska gälla tillfälligt innebär därmed inte att föreskrifterna inte ska anses generella. Sammanfattningsvis anser regeringen att de föreslagna bestämmelserna uppfyller kravet på generell giltighet.

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 kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd. Tillståndet bör även få omfatta drift av anläggningar och anordningar som hänger samman med verksamheten. 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.

Greenpeace bedömer att förslaget motverkar generationsmålet och även att skyddet för att nå miljökvalitetsmålen Grundvatten av god kvalitet och Begränsad klimatpåverkan försvagas. Regeringen vill framhålla att en god hushållning med naturens resurser ibland kräver att ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen måste vägas mot varandra. Miljömålen ska ge ledning vid tillämpningen av miljöbalken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Dessa mål ska även beaktas vid en regeringsprövning. Regeringen anser därför inte att förslaget motverkar målets syfte. Syftet med förslaget är att undvika den kris som kan uppstå på kort sikt på grund av akut cementbrist. På medellång och lång sikt behövs andra åtgärder än lagstiftning för att undvika cementbrist och inom ramen för det arbetet kan åtgärder för att ändra konsumtionsmönster övervägas.

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.

Miljöbedömning är central i prövningen och är en process som syftar till identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekterna vid planering av och beslut om verksamheter och åtgärder. Förslaget innebär att undantag kan göras från kraven på miljöbedömning.

Den föreslagna bestämmelsen innebär även ett avsteg från bestämmelserna om vilken myndighet som prövar ansökan och den instansordning 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 instansordningens fördelar bör undantag som innebär att en tillståndsansökan ska ges in till och prövas av regeringen begränsas till vissa särskilt angelägna situationer. Regeringen anser att det mot denna bakgrund är angeläget att förslaget begränsas till vissa exceptionella situationer och att det endast ska gälla under en begränsad tid, se avsnitt 12.

Uppsala universitet anför att förslaget sätter kalkstensbrytning i en särställning genom regellättnader på ett sätt som inte är förenligt med likabehandlingsprincipen och strävan efter konkurrensneutralitet mellan olika grenar av miljöfarliga verksamheter. Regeringen anser av skäl som redogjorts för i stycket ovan att det är angeläget att förslaget begränsas så mycket som möjligt. Den ekonomiska likabehandlingsprincip som kommer till uttryck i bestämmelsen om näringsfrihet (2 kap. 17 § regeringsformen) skyddar mot begränsningar i rätten att driva näring. De aktuella förslagen utgör inte någon sådan begränsning.

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. Författningstexten bör utformas så att det framgår att tillståndet även 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. *Havs- och vattenmyndigheten* påpekar att det tydligare bör framgå att prövningen avser både 9 och 11 kap. miljöbalken. Regeringen bedömer att detta framgår av den föreslagna formuleringen och anser inte att detta behöver förtydligas i bestämmelsen.

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 inte kan slutföras 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 länsstyrelse eller mark- och miljödomstol.

Svenskt Näringsliv föreslår att undantaget ska utökas till att omfatta mer än bara kalkstenstäckter och lämnar även förslag på en annan lagteknisk lösning. Regeringen konstaterar att det inte finns beredningsunderlag för att utvidga förslaget till andra verksamheter och att det inte finns skäl att ändra den lagtekniska lösningen.

Kravet på att verksamheten ska behövas för att tillgodose väsentliga allmänna intressen som inte kan tillgodoses på annat sätt

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 ett annat sätt. Detta innebär att bestämmelsen bör vara tillämplig i fall då giltighetstiden för det gällande tillståndet löper ut inom kort och den kvarstående mängden kalksten som får brytas ut motiverar att verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen på kort sikt, i en exceptionell situation.

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. Ett flertal remissinstanser, däribland *Vattenmyndigheten Södra Östersjön*, framför att det bör förtydligas hur lång tid som ett tidsbegränsat tillstånd ska kunna ges. Regeringen bedömer dock att det inte finns anledning att specificera detta i bestämmelsen.

Enligt *Lagrådets* uppfattning skulle en bättre formulering av 1 § första stycket 1 c vara att ordet ”och” ersätts med ordet ”om” eller så skulle den sista förutsättningen i meningen kunna brytas ut till ett eget stycke. Regeringen anser dock att bestämmelsens lydelse fungerar bättre som den är utformad, dvs. att en förutsättning för en ansökan 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.

Det är även ett flertal remissinstanser, bl.a. *Cementa* och *Västsvenska Handelskammaren*, som understryker vikten av att ett tillstånd ska kunna ges för en längre tid. Regeringen konstaterar att de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att bestämmelsen ska vara tillämplig i sig innebär att tillståndet inte får avse en längre tidsperiod än vad som bedöms nödvändigt.

Artskydd och Natura 2000

Flera remissinstanser, bl.a. *Cementa* och *Naturvårdsverket*, påpekar att det behöver införas en möjlighet för regeringen att pröva en ansökan om artskyddsdispens. Regeringen anser att det är en fördel om regeringen har

möjlighet att pröva även en ansökan om sådan dispens, om det krävs för att bedriva verksamheten. Bestämmelsen bör därför kompletteras genom att regeringen även får möjlighet att pröva en ansökan om sådan dispens.

Skanska, Länsstyrelsen i Gotlands län och Naturvårdsverket anser även att det finns behov av att tydliggöra regeringens behörighet att pröva ansökan om Natura 2000-tillstånd. Regeringen delar denna bedömning och gör därför en ändring där det tydliggörs hur den aktuella bestämmelsen förhåller sig till den nuvarande bestämmelsen om prövningsmyndighet för ansökan om Natura 2000-tillstånd. Se mer nedan angående förhållandet mellan denna bestämmelse och andra bestämmelser om prövningsmyndighet.

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 tillätlighetsprövning 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 ställningstagande 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).

Skanska påpekar att det saknas en regel om vad ett beslut av regeringen om tillstånd ska innehålla. Det kan konstateras att någon sådan bestämmelse, utöver vad som följer av 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken, inte finns för de tillstånd och tillåtighetsbeslut som regeringen meddelar i dag. Regeringen bedömer att det inte finns anledning att införa någon sådan bestämmelse i det kapitel som nu föreslås.

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 tillåtighetsfrågor enligt miljöbalken. Några ytterligare processuella bestämmelser för att reglera den prövning som nu föreslås behövs inte.

Förhållandet mellan denna bestämmelse och andra bestämmelser om prövningsmyndighet

I 7 kap. 29 b § miljöbalken finns bestämmelser om att frågor om Natura 2000-tillstånd som huvudregel prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns och i vissa fall av den myndighet som prövar frågan om tillstånd eller dispens enligt angivna kapitel. 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 bl.a. prövar mål om miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål. Mark- och miljödomstolen prövar också 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. I artskyddsförordningen (2007:845) finns bestämmelser om att länsstyrelsen i enskilda fall får ge dispens från förbud (14 och 15 §§). Dessa bestämmelser är meddelade med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken.

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 7 kap. 29 b §, 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b § första stycket första meningen, 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken.

Vid prövningen av ansökan ska regeringen bedöma både om förutsättningarna för regeringsprövning 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 hittillsvarande 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.

Förslagets förhållande till ramdirektivet för vatten

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 miljö-kvalitetsnorm. 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 § första stycket miljöbalken när de förutsättningar som anges i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda. Bestämmelserna i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen är meddelade med stöd av 5 kap. 6 § miljöbalken. Bestämmelserna införlivar artikel 4.1 punkterna a och b samt artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten.

Med anledning av det som bland andra *Vänersborgs tingsrätt* och *Greenpeace* anför avseende förslagets förenlighet med ramdirektivet för vatten kan regeringen konstatera att förslaget inte innehåller bestämmelser som innebär att undantag görs från kraven i direktivet och att det inte heller föreslås någon ändring av 5 kap. 4 § eller 5 kap. 6 § miljöbalken. En

bedömning av om en ansökan om tillstånd är förenlig med miljöbalken inklusive de bestämmelser som genomför kraven i ramdirektivet för vatten får göras i en kommande prövning av en ansökan om tillstånd. Vid en sådan prövning ska, i enlighet med 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken, de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en otillåten försämring eller ett äventyrande av möjligheten att nå den status som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Ett sådant krav på meddelande av villkor till skydd för vattnets status som *Urbergsgruppen* efterfrågat i sitt remissvar finns således redan i dag och någon ytterligare reglering bedöms inte behövas.

Sanktioner

Naturvårdsverket påpekar att det saknas en analys av sanktioner vilket gör det svårt att bedöma om det behövs följdändringar i 29 kap. miljöbalken, särskilt avseende 29 kap. 4 §. *Lagrådet* har i sitt yttrande framhållit att frågan om sanktioner behöver utredas närmare. Med anledning av Lagrådets yttrande har analysen av frågan om sanktioner byggts ut i förhållande till lagrådsremissen.

Straffbestämmelserna om otillåten miljöverksamhet i 29 kap. 4 § första stycket miljöbalken avser fall då någon påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kräver en myndighets tillstånd eller godkännande utan att ha skaffat det nödvändiga tillståndet eller godkännandet. Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 a miljöbalken avser verksamheter och åtgärder som på grund av att de kan påverka s.k. Natura 2000-områden kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Bestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 1 b och d miljöbalken avser tillstånds- eller anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamheter. Täkt av kalksten är miljöfarlig verksamhet och kan även utgöra vattenverksamhet om verksamheten innefattar bortledande av yt- och grundvatten. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det även krävas tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för att bedriva täkt av kalksten.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § ändrades 2007 (SFS 2006:1014) för att förtydliga och bättre avgränsa det straffbara området genom att de förprövningsplikter som omfattas av straffansvar anges i lagtexten genom en tydlig koppling till den bestämmelse i miljöbalken som plikten framgår av (se prop. 2005/06:182). Straffansvaret är knutet till tillstånds- eller anmälningsplikten som sådan och är oberoende av vilken myndighet som pekats ut som behörig att pröva frågor om tillstånd eller att ta emot anmälan. Av 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken framgår att straffansvaret även omfattar den situationen att innehavaren av tillståndet bryter mot villkor eller annan bestämmelse i tillstånd eller beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens.

6 Krav på en ansökan om tillstånd

Regeringens förslag: En ansökan till regeringen om ett tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten får göras av den som innehar ett tillstånd som gäller vid tiden för ansökan och som medger brytning av den kalksten som den nya ansökan avser. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla

1. de förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs,
2. de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens
 - a) art,
 - b) omfattning,
 - c) miljöeffekter, och
 - d) påverkan på närliggande fastigheter,
3. övrigt underlag om verksamheten och om övriga förhållanden som behövs för prövningen, och
4. i förekommande fall
 - a) skäl för att verksamheten ska få undantas från krav på miljöbedömning och liten miljökonsekvensbeskrivning, och
 - b) uppgifter om vilken annan bedömning som kan vara lämplig i stället.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. **Remissinstanserna** har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: 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 och ges in till regeringen.

Vidare bör det införas krav på vad en sådan ansökan ska innehålla. Krav bör ställas på att en ansökan ska innehålla de förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs, de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter.

För att det ska vara möjligt att avgöra om det är fråga om en sådan verksamhet som ska prövas av regeringen så behövs ett underlag som möjliggör en bedömning av om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Av samma anledning behövs det även 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 prövningen.

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

7 Särskilda villkor

Regeringens förslag: En bestämmelse som innebär att regeringen får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen ska gälla även vid tillämpningen av det nya kapitlet om regeringens tillståndsprövning.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. Promemorian innehöll inte någon motsvarande bestämmelse.

Remissinstanserna: *Svenskt Vatten* anser att det föreslagna kapitlet bör kompletteras med en paragraf med en lydelse som motsvarar 17 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

Naturvårdsverket påpekar att regeringen bör överväga om det kan finnas behov av att meddela sådana särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen som avses i 17 kap. 7 § miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: I miljöbalken finns en bestämmelse om att regeringen får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen (17 kap. 7 § första stycket). Denna bestämmelse är endast tillämplig när regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd enligt 17 kap., det vill säga i samband med regeringens tillåtlig-hetsprövning. Regeringen instämmer med *Svenskt Vatten* som anser att motsvarande möjlighet att besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen bör finnas vid tillämpning av kapitlet om regeringens tillståndsprövning. Det föreslås därför att det införs en bestämmelse som innebär att bestämmelsen i 17 kap. 7 § första stycket ska gälla även vid tillämpning av det nya kapitlet.

8 Rättskraft

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

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: 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). 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.

Rättskraften för dessa tillstånd bör regleras på samma sätt som för domar och beslut som meddelats i ansökningsmål. Regeringen handlägger inte mål. För att tydliggöra att även sådana tidsbegränsade tillstånd till kalkstenstäkt som regeringen föreslås få meddela har rättskraft bör det uttryckligen framgå av bestämmelsen om rättskraft.

Vad som avses med tillståndets rättskraft behandlas bl.a. i prop. 1997/98:45 del 2. s. 251–253.

9 Ersättning till följd av skador från vattenverksamhet

Regeringens förslag: Miljöbalkens bestämmelse om oförutsedda skador från vattenverksamhet ska ändras så att den omfattar situationer där tillstånd för verksamheten har meddelats av regeringen.

Regeringens 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 därmed sammanhängande anläggningar och anordningar.

Promemorian innehåller inte något förslag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på bedömningen. En *privatperson* ifrågasätter regleringen i förhållande till enskilda som riskerar att drabbas av skada genom påverkan på vattenförsörjning och tillgång till vatten på omkringliggande fastigheter.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: 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 tillståndprocessen. Tillståndsdomen ska i sådana fall innehålla bestämmelser om skyldighet att betala ersättning (22 kap. 25 § första stycket 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. prövotid 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 § första stycket 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 av mark- och miljödomstolen 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).

I bestämmelsens nuvarande lydelse preciseras att tillståndet ska ha meddelats av mark- och miljödomstolen. För att undvika tveksamheter om bestämmelsens tillämplighet på sådan vattenverksamhet där tillstånd meddelats av regeringen bör bestämmelsen ändras. Regeringen anser i likhet med *Lagrådet* att bestämmelsen bör utformas på ett sätt som innebär att både mark- och miljödomstolen och regeringen anges uttryckligen. Möjligheten att i efterhand begära ersättning för skador kommer därmed att vara densamma, oavsett om prövningen av vattenverksamheten har skett av regeringen eller av mark- och miljödomstol.

Syftet med propositionens förslag är att snabbt få till stånd en prövning av en ansökan om 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. På detta sätt behöver inte heller ett särskilt lagstöd skapas för regeringen att pröva rättstvister mellan enskilda vilket annars skulle krävas enligt 11 kap. 5 § regeringsformen.

10 Undantag från kraven på miljöbedömning

Regeringens förslag: Det ska införas en möjlighet för regeringen att i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt det föreslagna kapitlet får undantas från miljöbalkens krav på en specifik miljöbedömning eller liten miljökonsekvensbeskrivning, om

1. tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte, och
2. en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

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 Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt 2.

Regeringen ska, innan frågan om tillstånd prövas, göra beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringens förslag innehåller dock till skillnad från promemorians förslag en uttrycklig skrivning om att undantag från krav på miljöbedömning endast ska få göras om en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras. Regeringens förslag innebär även, till skillnad från promemorians förslag, ett uttryckligt krav på att regeringens tillgängliggörande av ett beslut om att bevilja undantag ska ske innan frågan om tillstånd prövas.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig anger ingen inställning till förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Sveamin*, är positiva till att ett undantag införs. Andra remissinstanser, bl.a. *Uppsala universitet*, framhåller att undantaget ska tillämpas restriktivt. *Skanska* anser att det i författningskommentaren bör övervägas om det finns behov av närmare vägledning av vilka som ska ingå i den allmänhet som kan antas berörd.

Naturvårdsverket anser att det tydligare bör framgå att en förutsättning för undantag från kraven på miljöbedömning är att målen i MKB-direktivet uppfylls. *Greenpeace* framför att det kan anses omöjligt att nå målen med direktivet utan en fullödlig miljöbedömning enligt direktivet. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att det svårligen går att bedöma miljöpåverkan från en omfattande kalktäkt utan en miljöbedömning.

Uppsala universitet framhåller att undantag från MKB-direktivet ska göras restriktivt och närmast vara baserat på livsavgörande omständigheter som t.ex. rör ett lands elförsörjning och menar att regellättnader för en hel bransch i Sverige som egentligen beror på att vi gjort oss starkt beroende av ett enda företag i branschen knappast kan utgöra skäl för undantag. Uppsala universitet ifrågasätter även om förslaget är förenligt med artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet och 6 kap. 20 § 1 miljöbalken.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön påpekar att det finns en risk att tillämpningen av den föreslagna lagändringen inte omfattas av de förutsättningar för undantag från miljöbedömning som beskrivs i MKB-direktivet.

Sveriges Kommuner och Regioner framhåller att om avsteg görs från krav på miljöbedömning är det angeläget att tillståndsansökan i tillräcklig omfattning beskriver de lokala miljö- och hälsoeffekter som kan uppstå och att den bedömning som görs i stället redovisar adekvata miljö- och hälsoeffekter.

Greenpeace, *Naturvårdsverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen* ifrågasätter om förslagen är förenliga med kraven i Århuskonventionen.

Sveamin framhåller att det vore önskvärt om de undantag som direktivet medger inte upphör att gälla vid 2021 års utgång utan i stället införlivas i svensk rätt.

Naturvårdsverket bedömer att det i bestämmelsen bör framgå hur handlingarna ska tillgängliggöras för att uppfylla en miniminivå på tillgängliggörandet.

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

I MKB-direktivet framhålls att det i undantagsfall kan vara lämpligt att för ett visst projekt låta bli att tillämpa de bedömningsförfaranden som föreskrivs i direktivet, under förutsättning att kommissionen och den berörda allmänheten underrättas på ett lämpligt sätt (skäl 23).

I MKB-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 Europeiska kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Kommissionen har, den 14 november 2019 i ett tillkännagivande i Europeiska unionens officiella tidning, 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). 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.

Enligt den engelska versionen får undantag göras i ”exceptional cases” (”i undantagsfall” enligt den svenska versionen av direktivet). 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. 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 tillämpligt

har det bl.a. handlat om säkerställande av tillgången till gas respektive att tillgodose strategiska intressen av förnybar energi. För att undantagsbestämmelsen i MKB-direktivet ska kunna tillämpas måste omständigheterna vara sådana att det är omöjligt eller 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 i MKB-direktivet 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 tillståndsprövning 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 finns i svensk rätt behöver en bestämmelse om undantag införas.

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. 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.

Lagrådet påpekar att avsikten med förslaget inte synes vara att regeringen generellt ska kunna meddela undantag för sådana verksamheter som avses i den nya bestämmelsen om tidsbegränsat tillstånd till verksamhet som avser täkt av kalksten, utan att så ska kunna ske inom ramen för ett sådant ärende som regleras i det nya kapitel som föreslås. Regeringen föreslår att bestämmelsen utformas i enlighet med Lagrådets förslag.

Regeringen får endast besluta om undantag enligt direktivet om målen i direktivet 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 säkerställa att målen i direktivet uppfylls trots att undantag utnyttjas bör det införas en bestämmelse som tydliggör att ett undantag förutsätter att en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras. Detta är också nödvändigt för det fall ett Natura 2000-tillstånd ska prövas. *Sveriges*

Kommuner och Regioner framhåller att det är angeläget att ansökan i tillräcklig omfattning beskriver miljö- och hälsoeffekter. Regeringen delar denna bedömning och anser att det även mot denna bakgrund är motiverat att införa denna bestämmelse.

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 Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag 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 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. Hur tillgängliggörandet ska ske bör bedömas i det enskilda fallet och inte följa av lagregleringen.

Lagrådet framhåller att det även i denna bestämmelse bör anges att tillgängliggörandet ska ske innan frågan om tillstånd prövas. Regeringen delar denna bedömning och föreslår ett sådant tillägg i bestämmelsen.

Greenpeace, *Naturvårdsverket* och *Svenska Naturskyddsföreningen* ifrågasätter om förslaget om undantag från kraven på miljöbedömning är förenligt med Århuskonventionen. Vidare efterlyser *Lagrådet* en närmare beskrivning av hur undantagsbestämmelsen i MKB-direktivet kan ta över Sveriges åtaganden enligt Århuskonventionen.

De krav Århuskonventionen ställer på dess parter att säkerställa den berörda allmänhetens möjlighet till deltagande i beslut om verksamheter som kan ha betydande miljöpåverkan återfinns i konventionens artikel 6.

Det framgår av artikel 6.1 a att varje part ska tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I ska tillåtas. Stenbrott eller dagbrott vars yta understiger 25 hektar är inte en sådan verksamhet som anges i bilaga I och ingår således inte i konventionens obligatoriska tillämpningsområde. För verksamheter som inte anges i bilaga I ska parten enligt artikel 6.1 b i enlighet med sin nationella rätt även tillämpa bestämmelserna i denna artikel på beslut om föreslagna verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. I fråga om verksamheter som inte anges i bilaga I ska parten avgöra om den föreslagna verksamheten omfattas av dessa bestämmelser.

Artikel 6 genomförs i unionsrätten genom MKB-direktivet. I artikel 2.4 i MKB-direktivet regleras en möjlighet för en medlemsstat att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser om miljöbedömning

som fastställs i direktivet. Regeringens förslag till undantag från kravet på miljöbedömning motsvarar regleringen i artikel 2.4. Artikel 2.4 i MKB-direktivet fick sin nuvarande utformning efter det att Europeiska unionen den 17 februari 2005 ratificerat Århuskonventionen och det anges i beaktandesats 11, i 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, att direktivet genomför bl.a. konventionens artikel 6. Även i MKB-direktivets beaktandesats 20 informeras om artikel 6 i Århuskonventionen. Utöver EU-lagstiftarens bedömning av bestämmelsens förenlighet med de åtaganden som följer av artikel 6 i konventionen kan konstateras att Århuskonventionens efterlevnadskommitté, dvs. den kommitté som för konventionens räkning ska se till att bestämmelserna i konventionen följs, inte i något av sina förslag till beslut om efterlevnad funnit att bestämmelsen inte skulle vara förenlig med konventionens krav. Regeringen har mot bakgrund av detta ingen anledning att ifrågasätta huruvida ett införande i lag av undantagsbestämmelsen i artikel 2.4 strider mot Århuskonventionens krav.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön påpekar att det finns en risk att tillämpningen av den föreslagna lagändringen inte omfattas av de förutsättningar för undantag från miljöbedömning som beskrivs i MKB-direktivet. Regeringen konstaterar att frågan om tillämpningen av undantaget blir aktuell först vid regeringens prövning av en ansökan. Regeringens möjlighet att för den ansökta verksamheten besluta om undantag från kravet på miljöbedömning motsvarar regleringen i artikel 2.4 i MKB-direktivet. Undantaget kan endast medges om en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras. Regeringen är skyldig att informera Europeiska kommissionen om sitt beslut.

Svemin framför att det vore lämpligt om de undantag som direktivet medger inte upphör att gälla vid 2021 års utgång utan i stället införlivas i svensk rätt. Regeringen konstaterar att ett permanent införande av undantaget inte rymms inom detta lagstiftningsärende.

11 Förhållandet mellan olika prövningsprocesser

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig anser ett flertal bl.a. *Vänersborgs tingsrätt*, *Föreningen Skydda Skogen*, *Gotlands Botaniska förening*, *Greenpeace*, *Uppsala universitet*, *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet* och *en privatperson* att förslagen innebär att lagstiftaren ingriper i ett förhållande som varit föremål för prövning i

domstol och att promemorian väcker frågor om domstolarnas självständighet och förbudet mot ministerstyre. Uppsala universitet anser att närheten i tid mellan lagförslaget och en lagakraftvunnen dom samt att föreskriftens generella tillämpbarhet är mycket diskutabel medför att förslaget förefaller vara avsett att retroaktivt reglera ett judiciellt prövat rättsförhållande. Greenpeace menar att även om regeringen inte formellt ändrar domstolens beslut så är effekten sådan att förslaget strider mot regeringsformen.

Skälen för regeringens bedömning: 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.

Några remissinstanser, bl.a. *Vänersborgs tingsrätt*, *Uppsala universitet* och *Greenpeace*, påpekar att lagförslaget innebär att regeringen ingriper i ett förhållande som varit föremål för prövning i domstol, påverkar domstolarnas självständighet och utgör ministerstyre. *Lagrådet* anför att förslaget framstår som en åtgärd vidtagen för att korrigera utfallet av den konkreta tillståndsprocess som tog sin ände i och med Högsta domstolens beslut den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd avseende Mark- och miljööverdomstolens avvisningsbeslut. Regeringen har förståelse för dessa synpunkter. Samtidigt konstaterar regeringen att den prövning som regeringen ska göra enligt förslaget skiljer sig från annan tillståndsprövning enligt miljöbalken. Regeringens prövning ska ske på grundval av en särskild ansökan med tillämpning av särskilda bestämmelser och utifrån delvis andra kriterier. Det är alltså inte fråga om att regeringen ska kunna ändra ett tillståndsbeslut som fått laga kraft. Det handlar inte heller om att regeringen ska få möjlighet att överpröva ett beslut som meddelats av domstol i en tillståndsprocess. Vidare ger förslaget inte något utrymme för regeringen att i ett enskilt fall bestämma hur en domstol ska besluta. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Lagrådet*, att förslaget inte ingriper i ett förhållande som varit föremål för prövning i domstol, avser att påverka domstolarnas självständighet eller utgör ministerstyre.

12 Ikräftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Förslagen till ändringar i miljöbalken ska träda i kraft den 15 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 bestämmelserna om tillståndets rättskraft och oförutsedda skador 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inga synpunkter på ikraftträdandet eller övergångsbestämmelser.

Flera remissinstanser bl.a. *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet*, *Länsstyrelsen i Skåne* och *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att remisstiden varit för kort och inte medgett en mer ingående analys av förslaget. Några remissinstanser bl.a. *Vänersborgs tingsrätt* och *Greenpeace* ifrågasätter om beredningskravet är uppfyllt.

Cementa anser att lagens föreslagna giltighetstid är omotiverat kort. De anser att det är angeläget att tillfälliga tillstånd ska kunna avse utvinning av kalksten under en period av åtminstone tre år. För att tillgodose syftet med de föreslagna bestämmelserna bör möjligheten att ansöka om tillstånd kvarstå till dess krisen är löst. *Svenskt Näringsliv* anser att det är lämpligt att regeringen även i framtiden har en möjlighet att förlänga giltighetstiden för tidsbegränsade tillstånd för samhällsviktiga verksamheter. Det är därför mindre lämpligt att begränsa föreslagna förändringar endast till kalktäkter. Det är heller inte lämpligt att upphäva ändringarna den 1 januari 2022.

Skälen för regeringens förslag: 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 15 oktober 2021. Lagen bör få tillämpas på ansökningar som 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.

Lagrådet anser att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen inte är uppfyllt. Lagrådet påpekar att promemorian remitterades med en mycket kort svarstid och att förslagen är långt ifrån okomplicerade, både i fråga om de miljömässiga konsekvenserna av ett fortsatt täkttillstånd och beträffande de rättsliga frågor som förslagen i promemorian väcker om bl.a. förslagets förenlighet med internationella konventioner och EU-rätten. Lagrådet har även synpunkter på urvalet av remissinstanser. Även några remissinstanser, bl.a. *Handelshögskolan vid Göteborgs universitet*, *Vänersborgs tingsrätt* och *Greenpeace* har haft liknande synpunkter.

När det gäller beredningen av de aktuella lagförslagen vill regeringen framhålla att de föreslagna lagändringarna syftar till att möjliggöra en

regeringsprövning som, om tillstånd lämnas, skulle avvärja den akuta risken för de allvarliga samhällskonsekvenser som riskerar att uppstå till följd av cementbrist, t.ex. byggstopp i anläggningsbranschen och svårigheter för bostadsbyggande samt risk för högre arbetslöshet i dessa branscher. Lagändringarna måste komma på plats snabbt för att fylla sin funktion. Cementas tillstånd till täkt av kalksten och till vattenverksamhet som bl.a. innebär bortledning av uppkommande yt- och grundvatten upphör att gälla den 31 oktober 2021. Om inget nytt tillstånd till verksamheten finns vid denna tidpunkt finns en risk för att ingen bortledning av vatten får ske. Detta innebär att täkterna omedelbart skulle börja vattenfyllas och att de byggnader och den utrustning som finns i täkterna och som är en förutsättning för cementproduktionen skulle förstöras, med en akut cementbrist som följd och därmed de mycket allvarliga samhällseffekter som detta skulle innebära.

Mot bakgrund av den allvarliga och brådskande situationen har det bedömts nödvändigt att tillämpa ett skyndsamt förfarande för beredning, utan att avstå från något av de centrala momenten. Detta innebär bl.a. att remisstiden för att inhämta synpunkter på förslagen med nödvändighet har behövt bli mycket kort.

Remissinstanserna har haft drygt fyra arbetsdagar på sig att yttra sig. Omfattningen av de förslag som remissinstanserna haft att bedöma har varit begränsad, även om förslagen inte varit helt okomplicerade ur rättslig synvinkel. Regeringen konstaterar i och för sig att frågor om förenligheten med internationella konventioner och EU-rätt i första hand aktualiseras vid regeringens prövning i ett tillståndsärende, förutom när det gäller införlivandet av artikel 2.4 i MKB-direktivet. Regeringen bedömer att detta införlivande är väl analyserat och beskrivet i promemorian. Även de miljömässiga konsekvenserna av ett fortsatt täkttillstånd som kan beröra enskilda kommer att bedömas inom ramen för regeringens prövning av en ansökan om tillstånd. De allra flesta remissinstanser har svarat på remissen, och de instanser som får uppfattas som mest berörda har lämnat välmotiverade yttranden. Majoriteten av remissinstanserna är också väl bekanta med den rättsliga kontexten. Förslagen har remitterats till såväl förvaltningsmyndigheter och en domstol som flera av civilsamhällets organisationer, t.ex. miljöorganisationer. Med beaktande av dessa omständigheter och med hänsyn till situationens mycket akuta karaktär anser regeringen, till skillnad från Lagrådet, sammantaget att remissinstanserna haft tillräckliga förutsättningar för att kunna bedöma förslagen och deras konsekvenser och att beredningskravet enligt regeringsformen får anses tillgodosett.

Cementa och *Svenskt Näringsliv* anser att lagens föreslagna giltighetstid är omotiverat kort och att möjligheten att ansöka om tillstånd bör kvarstå till dess att krisen är löst. Med hänsyn till att bestämmelserna endast ska tillämpas i exceptionella fall för att på kort sikt undvika betydande samhällskonsekvenser bedömer regeringen att de nya bestämmelserna endast bör gälla under en begränsad tid. Lagen om ändring i miljöbalken bör därför upphöra att gälla den 1 januari 2022.

Bestämmelsen om i vilken utsträckning tillstånd har rättskraft och, som *Lagrådet* påpekar, bestämmelsen om oförutsedda skador bör vid samma tidpunkt, bortsett från språkliga ändringar, återgå till den nuvarande

13 Konsekvensutredning

13.1 Problemet och vad man vill uppnå

Förslagen i denna proposition 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 under vissa förutsättningar ska pröva en ansökan om ett tidsbegränsat tillstånd till brytning av kalksten. En förutsättning för regeringens prövning är att ansökan avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men som inte kan slutföras 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.

RISE Research Institutes of Sweden AB bedömer att konsekvensutredningen väl beskriver de samhällsekonomiska effekterna om ett tillstånd inte kommer till stånd, samt de utmaningar som i dag finns för att ersätta cement och betong med alternativa byggmaterial.

Greenpeace anför att det sammantaget finns en allvarlig brist på balans och saklighet i beslutsunderlaget eftersom det i huvudsak kommer från nationella branschföreträdare i stället för oberoende experter och att SGU kliver utanför sin expertkompetens när de redogör för samhällseffekter. Även *Urbergsgruppen* ifrågasätter underlagets balans och tillförlitligheten i SGU:s rapport.

Regeringen är medveten om osäkerheten i många uppgifter och har på den korta tid som funnits försökt verifiera uppgifterna från branschen genom myndighetskontakter och uppdraget till Ramboll. Förslaget har också begränsats till att mildra de kortsiktiga konsekvenserna.

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 skulle påverkas av både förseningar och fördyringar (se mer om ökat pris i avsnitt 13.4). 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 skulle en akut cementbrist innebära fördyring och förseningar i infrastrukturinvesteringar (särskilt broar, tunnlar och liknande anläggningar) och i investeringar i fastigheter där staten bedriver verksamhet så som rättsväsende och utbildning. Troligen skulle staten i det korta perspektivet precis som 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 skulle behöva finansieras via statsbudgeten.

En bristsituation av en strategisk produkt såsom cement kan även få konsekvenser för uppbyggnaden och förmågan av Sveriges totalförsvär. *Fortifikationsverket* anger att det pågår en tidskritisk utbyggnad av infrastrukturen för totalförsvaret och att leveransstörningar för cement kan få allvarliga konsekvenser för denna utbyggnad.

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 skulle hinna ske innan utgången av oktober 2021 och det är svårt att uppskatta hur anpassningen skulle ske och hur lång tid den skulle ta. *Byggföretagen* framhåller att det inte är möjligt att helt avskriva betong som material.

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, 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.

Den direkta effekten av propositionens 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 snabbt. Detta eftersom myndigheter, organisationer och enskilda eventuellt inte bereds samma möjlighet att delta i processen.

SMHI framför att det saknas en heltäckande beskrivning av förslagets miljökonsekvenser och dess påverkan på miljömålen. Regeringen konstaterar att förslaget, förutom möjligheten att göra undantag från MKB-direktivet, inte innebär några förändringar i de materiella bestämmelser som ska tillämpas vid prövningen. De lokala konsekvenserna för miljön av fortsatt verksamhet kommer att bedömas inom ramen för regeringens prövning av en eventuell ansökan om tillstånd enligt de nya bestämmelser som föreslås i propositionen.

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet anser att analysen av beslutets möjliga konsekvenser inte är tillräckligt redovisade och anser att det är tveksamt om förslagets positiva konsekvenser uppväger de negativa effekterna. Särskilt oroande är förslagets indirekta effekter på medborgarnas rättsuppfattning och konstitutionens värde. Den föreslagna ändringen tycks syfta till att hantera en enskild situation under en mycket begränsad period. Förslagets generella konsekvenser saknas i promemorian. Regeringen har förståelse för Handelshögskolan vid Göteborgs universitets synpunkt att förslaget riskerar att påverka medborgarnas rättsuppfattning och konstitutionens värde. Regeringen har bedömt att fördelarna med förslaget överväger nackdelarna och att det finns behov av en ändring i enlighet med förslaget för att ha möjlighet att pröva frågan om ett tidsbegränsat tillstånd vilket skulle kunna undvika den akuta civila kris som riskerar att uppstå på kort sikt om cementproduktionen i Slite upphör. Det är dock endast en lösning på kort sikt. I övrigt bedöms förslaget ha få generella konsekvenser eftersom bestämmelserna är utformade på ett sätt som innebär att regeringen endast i undantagsfall får pröva ansökan om tillstånd till kalkstenstäkt och att bestämmelserna endast ska gälla under en begränsad tid (se även avsnitt 5).

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 kommit in 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 skulle 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 förser regionala behov. Totalt beräknas exporten av cementråvaror uppgå till endast cirka tio procent av världproduktionen 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 infrastruktur 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 skulle ombyggnation av hamnen samt import av insatsvaror och cement 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 företaget endast kan öka sin produktion marginellt på kort sikt (Ramboll s. 12). Eftersom logistikkedjans kapacitet i dagsläget är otillräcklig skulle 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 att genomföra nödvändiga tester. *Greenpeace* ifrågasätter att utprovning och testning skulle ta så lång tid då det finns internationella standarder att följa för att säkerställa funktioner kring t.ex. beständighet mot kyla, kemisk påverkan, hållfasthet mm samt även standardiserade testmetoder. Regeringen bedömer sammantaget att de krav som ställs på utprovning och testning riskerar att innebära hinder för cementförsörjning via import på kort sikt.

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 skulle troligtvis föras över till slutlig konsument. I ett initialt skede skulle troligen vissa entreprenörer 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, dels 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 finnas risk för sårbarhet som kan utnyttjas för att utöva påtryckning mot Sverige, men också risk för att de långa transporterna 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 importeras 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. Transport-

kostnaden skattas till cirka 620 till 770 kronor 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 betong kommer inte att bidra till minskad cementanvändning. När betong återvinns 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.

RISE Research Institutes of Sweden AB uppger att de sedan 2012 bedriver forskning och utveckling av alternativa bindemedel som delvis ersätter portlandcement i betong. Materialforskningen har varit koncentrerat till hur och till vilken grad restprodukter från masugnar (slagg), aska från kolförbränning samt andra bioaskor kan användas vid betongproduktion. Då slagg och flygaska finns i begränsade mängder och det som produceras lokalt i varje land redan används i betongproduktionen letar forskare efter andra alternativa bindemedel som kan uppfylla de tekniska kraven i och med att bindemedel är en certifierad produkt som är avgörande för att betongen ska uppfylla tekniska krav över 50–120 år. Det nya material som identifierats som ett möjligt alternativ som bindemedel i betong är lera. Kalcinerad lera, dvs värmebehandlad lera, har liknande egenskaper som cement och forskningsstudier visar på en stor potential till att lera fungerar tekniskt och att tillgången på materialet är god. Lera bidrar inte till koldioxidutsläpp – det är en silikat och inte karbonat som kalksten. För att kunna använda kalcinerade leror i större skala krävs forskning, dels om grundläggande materialtekniska frågor så som beständighet och livslängd i olika miljöer, dels om konstruktionstekniska frågor. Brytning och bränning av lera för att få rätt materialegenskaper kräver också forskningsinsatser. Även utveckling av modifierade eller nya provningsmetoder behöver utvärderas. Dagens standarder som reglerar betonganvändningen behöver anpassas och uppdateras. Detta material kommer att leda till en ny sorts betong som bidrar till betydligt lägre koldioxidutsläpp jämfört med traditionell betong där cement med hög klinkerandel används. Enligt RISE visar de flesta studier att 30 procent av cementen i

betong kan ersättas med kalcinerad lera. RISE är aktiva inom området och tar initiativ för att utvecklingen av den nya betongen ska skyndas på.

RISE ser fortsatta behov av forsknings- och innovationsinsatser för att skapa goda förutsättningar för hållbar cementtillverkning i Sverige, accelererad utveckling av resurseffektiva och alternativa byggmaterial samt en mer övergripande, accelererad cirkulär omställning i bygg- och anläggningssektorn. Enligt RISE är forskare och industripartners eniga om att det krävs en effektiv och rättvis industriell omställning med kraftiga utsläppsminskningar från cement- och betongbranscherna för att producera klimatneutral betong. Därför har svensk industri tagit fram färdplaner för klimatneutral industri 2045 inom ramen för Fossilfritt Sverige. I projektet BETCRETE, som leds av RISE och finansieras av Vinnova, samlas hela värdekedjan för cement- och betong (21 organisationer) för att undersöka möjligheter till att implementera cement- och betongbranschernas färdplaner för klimatneutralt byggande. Målet är att den klimatneutrala betongen ska finnas på marknaden år 2030 och det ska användas i hela Sverige år 2045.

Regeringen följer med stort intresse den forskning och utveckling som RISE beskriver i sitt remissvar. Någon lösning på den akuta situationen utgör det dock inte varför det inte föranleder någon ändring av förslaget.

13.5 Förenlighet med Sveriges EU-rättsliga och andra internationella 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. De bestämmelser som genomför artikel 4.1 och artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten ska tillämpas vid regeringens tillståndsprövning. Regeringens bedömning är att den reglering som föreslås i denna proposition är förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet har framfört att den rättsliga analysen av hur förslaget förhåller sig till EU-direktiven bl.a. ramdirektivet för vatten och vilka EU-rättsliga konsekvenser förfarandet kan komma att ha är otillräckligt redovisad. Ett antal remissinstanser har ifrågasatt förslagets förenlighet med Århuskonventionen.

Regeringen redogör i avsnitt 5 för hur förslaget förhåller sig till ramdirektivet för vatten och det sätt på vilket direktivets krav genomförs i svensk rätt. I avsnitt 10 redogör regeringen för hur förslaget förhåller sig till Århuskonventionen och MKB-direktivet samt för MKB-direktivets direkta koppling till de åtaganden som följer av artikel 6 i Århuskonventionen. När det gäller övriga direktiv kan de svenska bestämmelser som genomför dessa bli aktuella vid regeringens prövning av en ansökan om tillstånd och får då behandlas i detta sammanhang.

Uppsala universitet ifrågasätter även om förslaget är förenligt med artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet och 6 kap. 20 § 1 miljöbalken, frågor som inte behandlats i promemorian.

Regeringen har kompletterat propositionen med en bakgrundstext om Naturvårdsdirektiven, se avsnitt 4.4. Förslaget har även kompletterats med

en bestämmelse som tydliggör att ett undantag från kravet på miljöbedömning förutsätter att en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras, se avsnitt 10. Detta är också nödvändigt för det fall ett Natura 2000-tillstånd ska prövas.

Greenpeace anför att de förmåner förslaget innebär är att likställa med statsstöd och att bl.a. Konkurrensverket borde ha ombetts yttra sig eller att regeringen skulle ha kontaktat kommissionen för att säkerställa att det inte är fråga om otillåtet statsstöd. En åtgärd som varken innebär en utgift eller en minskad intäkt för det offentliga och som inte heller riskerar att belasta offentliga finanser på något annat sätt utgör inte statligt stöd. Regeringen bedömer att förslaget inte påverkar de offentliga finanserna och därför omfattas det inte av statsstödsregelverket.

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 en verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av därmed sammanhängande anläggningar och anordningar som behövs för täktverksamheten. Regeringen ska även pröva en ansökan om tidsbegränsad artskyddsdispens för sådan verksamhet.

I *första punkten* anges att en förutsättning för att regeringen ska pröva en ansökan är att det är en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva verksamhet.

Ansökan ska även enligt *a)* avse täkt av kalksten eller drift av därmed 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 7 kap. 28 a § för att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2 (Natura 2000-tillstånd). 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 mägersten som är en sedimentbergart sammansatt av lermineral och karbonat.

Enligt *b)* är ytterligare en förutsättning för att regeringen ska pröva en ansökan att verksamheten avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men vars brytning inte kan slutföras 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 c) 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 vara tillräckligt stora. 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 kalksten i andra täkter i Sverige eller att importera kalksten 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.

I *andra punkten* anges att regeringen även ska pröva ansökan om sådan dispens som krävs för att bedriva den verksamhet som avses i första punkten. Det ska således vara fråga om en dispens som krävs för en verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av därmed sammanhängande anläggningar och anordningar. De dispenser som avses är dispenser från förbud enligt artskyddsförordningen.

I *andra stycket* anges att första stycket gäller trots vad som framgår av 7 kap. 29 b §, 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b § första stycket första meningen, 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§. Av 7 kap. 29 b § miljöbalken framgår att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns. För en verksamhet som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap. ska frågan om tillstånd prövas av den myndigheten som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen. 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 bestäm-

meler om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar. I 8 kap. 1 § finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud att döda, skada, fånga eller störa vilt levande djur eller ta bort eller skada sådana djurs ägg, rom eller bon eller skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplatser. I 8 kap. 2 § finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter. Sådana föreskrifter har meddelats av regeringen i artskyddsförordningen. I denna förordning finns även bestämmelser om att länsstyrelsen i det enskilda fallet får ge dispens från sådana förbud. Sammanfattningsvis så gäller bestämmelsen om att regeringen prövar ansökan, trots vad som framgår av dessa bestämmelser.

Vid prövningen av ansökan ska regeringen bedöma både om förutsättningarna för regeringsprövning och övriga relevanta krav i miljöbalken är uppfyllda.

Av 5 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att regeringens beslut gäller även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Högsta förvaltningsdomstolen får dock bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

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 § får göras av den som innehar ett sådant tillstånd som avses i 1 § första stycket 1 b, 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 vad ansökan ska innehålla.

Enligt *första punkten* ska ansökan innehålla de förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs.

Enligt *andra punkten* ska ansökan innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter. 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.

Av *tredje punkten* framgår att ansökan ska innehålla övrigt underlag om verksamheten och om övriga förhållanden som behövs för prövningen. Det underlag som behövs för regeringens prövning behöver möjliggöra en bedömning av om verksamheten i enlighet med 1 § första stycket 1 c behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och om behovet av kalksten kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Underlaget ska också möjliggöra att en bedömning av om verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras i enlighet med 3 § första stycket 2. Om regeringen inte beslutar om undantag från kraven i 6 kap.

20–32 och 35–47 §§ så kan det, när det krävs enligt 6 kap., behövas en miljökonsekvensbeskrivning. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det även behövas annat underlag.

Enligt *fjärde punkten* ska ansökan i förekommande fall innehålla skäl för att verksamheten ska få undantas från krav med stöd av 3 § första stycket och uppgifter om vilken annan bedömning som kan vara lämplig enligt 3 § tredje stycket 1 och som medför att en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan kan göras.

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).

Övervägandena finns i avsnitt 6.

3 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att regeringen i enskilda fall får meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt detta kapitel under vissa förutsättningar får undantas från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§.

Regeringen får enligt *första stycket*, under vissa närmare angivna förutsättningar, göra undantag från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§. 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.

Enligt *första punkten* förutsätter ett undantag från bestämmelserna om miljöbedömning att 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 kontraproduktivt att uppfylla de krav på miljöbedömning som annars gäller. I kommissionens vägledning anges att undantag kan göras är när det är till nackdel för allmänhetens intresse att uppfylla kraven med hänsyn till den politiska, administrativa eller ekonomiska stabiliteten och säkerheten. Se 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).

Enligt *andra punkten* förutsätter ett undantag att en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

Av *andra stycket* framgår att skälen för det särskilda beslut som avses i första stycket ska framgå av beslutet.

I *tredje stycket* anges vilka skyldigheter regeringen ska uppfylla 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. Det följer av första stycket att undantag förutsätter att någon form av bedömning av verksamhetens miljöpåverkan kan göras. En bedömning av verksamhetens miljöpåverkan är naturligtvis också en förutsättning för att regeringen ska kunna pröva tillståndsfrågan och bedöma om verksamheten är förenlig med kraven i miljöbalken, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Vilket underlag verksamhetsutövaren ska ge in för att bedömningen av miljöpåverkan ska kunna göras följer av 2 §.

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 ske får avgöras i det enskilda fallet. I bestämmelsen anges att underlaget ska göras tillgängligt innan frågan om tillstånd med stöd av 1 § prövas. Bestämmelsen hindrar dock inte att det underlag som har getts in kan göras tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd redan innan regeringen har prövat frågan om undantag. Frågan om vilka som ingår i den berörda allmänheten har behandlats i tidigare förarbeten, se prop. 1997/98:45 del II s. 57 och 60 och prop. 2016/17:200 s. 119 och 120.

I *tredje punkten* anges att regeringen ska informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som avses i andra punkten.

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.

Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

4 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på att regeringen, innan frågan om tillstånd med stöd av 1 § prövas, ska göra det beslut som avses i 3 § tillgängligt, tillsammans med skälen för beslutet, för den allmänhet som kan antas bli berörd. Hur detta ska ske får avgöras i det enskilda fallet. Vilka som ska ingå i den allmänhet som kan antas bli berörd får bedömas i det enskilda fallet mot bakgrund av verksamhetens miljöeffekter. Frågan om vilka som ingår i den berörda allmänheten har behandlats i tidigare förarbeten, se prop. 1997/98:45 del II s. 57 och 60 och prop. 2016/17:200 s. 119 och 120.

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.

5 §

Paragrafen, som är ny, innebär att bestämmelsen i 17 kap. 7 § första stycket om särskilda villkor ska gälla även vid tillämpning av detta kapitel. Bestämmelsen innebär att regeringen kan besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen om verksamheten får komma till stånd. Se närmare om denna paragraf i prop. 1997/98:45 del 2 s. 222.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

24 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning tillstånd har rättskraft.

I första stycket görs ett tillägg som innebär att bestämmelsen även ska gälla beslut om tillstånd med stöd av 17 a kap. Se närmare i prop. 1997/98:45 del 2 s. 251–253. Övriga ändringar är endast språkliga.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om oförutsedda skador.

I första stycket görs en ändring som innebär att bestämmelsen ska gälla även då tillstånd har meddelats av regeringen. Ändringen innebär att även regeringens beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 17 a kap omfattas.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

14.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

24 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning tillstånd har rättskraft.

I första stycket görs en ändring som innebär att bestämmelsen inte längre ska gälla tillstånd som har meddelats av regeringen med stöd av 17 a kap.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om oförutsedda skador.

I första stycket görs en ändring som innebär att bestämmelsen inte längre ska gälla tillstånd som har meddelats av regeringen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

Sammanfattning av promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall

I promemorian 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.

Enligt förslaget ska regeringen endast pröva en sådan ansökan om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses 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.

Det lämnas också lagförslag som innebär att ett tillstånd som meddelas av regeringen får 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.

Vidare 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.

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 tillstånds- prövning

***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, anlägg-
ningar 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.*

*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 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 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

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 markavvattnings 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. 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.

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 markavvattnings 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 §, 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

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 tillståndsdöm 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.

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 §, 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.

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. 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 tillståndsdöm 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.

Svar har inkommit från Byggföretagen, Cementa AB, Fortifikationsverket, Föreningen Skydda skogen, Försvarsmakten, Gotlands Botaniska Förening, Greenpeace Sverige, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, IF Metall, Industrierbetsgivarna, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, RISE Research Institutes of Sweden, Skanska Sverige AB, Stockholms universitet, Svemin, Svensk Betong, Svenskt vatten, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Teknikföretagen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Uppsala universitet, Urbergsgruppen, Vattendelegationen Södra Östersjön samt Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen.

Svar har dessutom inkommit från Byggmaterialindustrierna, Fastighetsägarna Sverige, Jernkontoret, LKAB, Svenskt Näringsliv, Sveriges Bergmaterialindustrin, Västsvenska Handelskammaren och två privatpersoner.

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att lämna svar: Boverket, Gotlands kommun, Kammarkollegiet, Kungliga tekniska högskolan, Länsstyrelsen i Västerbottens län.

Svar har inte inkommit från Byggmaterialhandlarna, Byggnads och Chalmers tekniska högskola.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 24 kap. 1 och 18 §§ 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 tillstånds- prövning

Tidsbegränsat tillstånd till verksamhet som avser täkt av kalksten

1 §

Regeringen ska pröva en ansökan om

1. tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som

a) avser täkt av kalksten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar,

b) 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

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

2. sådan dispens som krävs för att bedriva den verksamhet som avses i 1.

Första stycket gäller trots vad som framgår av 7 kap. 29 b §, 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b § första stycket första meningen, 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§.

2 §

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

Ansökan 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 om 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) uppgifter om vilken annan bedömning som kan vara lämplig enligt 3 § tredje 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

1. tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte, och

2. en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

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 Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt 2.

4 §

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

Särskilda villkor

5 §

Bestämmelsen om särskilda villkor i 17 kap. 7 § första stycket ska gälla även vid tillämpning av detta kapitel.

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 §

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

beslut om tillstånd till mark-
avvattning 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 §,
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 bestäm-
melser 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.

18 §

Om en vattenverksamhet eller en
vattenanläggning, som har utförts i
enlighet med ett tillstånd enligt
denna balk, medför skador som inte
förutsågs av *mark- och miljödom-
stolen* när tillståndet meddelades,
får den skadelidande framställa
anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om en vattenverksamhet eller en
vattenanläggning, som har utförts i
enlighet med ett tillstånd enligt
denna balk, medför skador som inte
förutsågs av *prövningsmyndigheten*
när tillståndet meddelades, får den
skadelidande framställa anspråk på
ersättning enligt 31 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt
intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens
bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att
medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för
tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador.
I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och
vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till
prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den
längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet.

Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

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

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 §, 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 föreläggan-

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. 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.

den 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 tillståndsdöm 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.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-09-16

Närvarande: F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall

Enligt en lagrådsremiss den 9 september 2021 har regeringen (Miljödepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i miljöbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kansliråden Christoffer Sheats och Linn Åkesson samt departementssekreteraren Jörgen Sundin.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Inledningsvis kan upplysas om att lagrådsremissen innehåller två förslag till lag om ändring i miljöbalken (jfr punkterna 1 och 2 strax ovan). Det senare av de båda förslagen innebär att 17 a kap. miljöbalken (som är ett kapitel som föreslås infört den 10 oktober 2021 genom det första förslaget) upphävs den 1 januari 2022 samt att en bestämmelse i 24 kap. (som tillfälligt ändras) vid samma tidpunkt återställs till det skick den har i dag.

Det som sägs i det följande om utformningen av enskilda paragrafer avser det första av de båda förslagen. De mer generella synpunkter som därefter lämnas på förslagen avser förslagen i lagrådsremissen sedda som en helhet. Det som sägs i den förstnämnda delen måste läsas med reservation för vad som sägs i den senare.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

17 a kap. 1 §

I 17 a kap. 1 § första stycket 1 c) anges att regeringen ska pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Enligt Lagrådets uppfattning kan en bättre formulering vara att ordet ”och” ersätts med ordet ”om”. En annan möjlighet är att bryta ut den sista förutsättningen till ett eget stycke.

17 a kap. 3 §

Av paragrafens första stycke framgår att regeringen i enskilda fall får meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som avses i 1 § får undantas från kravet på miljöbedömning i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§.

Möjligheten att meddela undantag är enligt lagtexten generellt utformad och begränsas endast genom att det hänvisas till en sådan verksamhet som avses i 17 a kap. 1 §. Avsikten synes emellertid inte vara att regeringen

generellt ska kunna meddela undantag för sådana verksamheter, utan att så ska kunna ske inom ramen för ett sådant ärende som regleras i 17 a kap. Detta bör komma till uttryck i lagtexten, exempelvis genom att paragrafens inledning ges följande lydelse:

Regeringen får i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt detta kapitel får undantas från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§, om...

Flera remissinstanser – bl.a. Naturvårdsverket och Vänersborgs tingsrätt (Mark- och miljödomstolen) – har vidare tagit upp frågan, om undantaget från kravet på miljöbedömning är förenligt med Århuskonventionen och de krav som konventionen ställer på allmänhetens möjlighet till deltagande i beslutsprocesser som har inverkan på miljön. I lagrådsremissen besvaras denna fråga genom en hänvisning till att Århuskonventionen genomförs i unionsrätten genom MKB-direktivet. Vidare anges att i artikel 2.4 i MKB-direktivet regleras en möjlighet för en medlemsstat att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser om miljöbedömning som fastställs i direktivet och att regeringens förslag till undantag motsvarar regleringen i artikel 2.4. Enligt regeringen saknas det därmed anledning att ifrågasätta förslaget förenlighet med åtagandena enligt Århuskonventionen.

Lagrådet konstaterar att allmänhetens deltagande i beslutsprocesser angående miljön är viktigt och efterlyser en närmare beskrivning av hur undantagsbestämmelsen i MKB-direktivet kan ta över Sveriges åtaganden enligt Århuskonventionen.

17 a kap. 4 §

Bestämmelsen anger att regeringen ska göra ett beslut enligt 17 a kap. 3 § tillsammans med skälen för detta tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd. Till skillnad från i 3 § tredje stycket anges inte att detta ska ske innan frågan om tillstånd prövas. Någon skillnad synes inte vara vare sig avsedd eller rimlig. Också i denna paragraf bör därför anges att tillgängliggörandet ska ske innan frågan om tillstånd prövas.

24 kap. 18 §

Här föreslås att orden ”mark- och miljödomstolen” i första stycket ska ersättas av ordet ”prövningsmyndigheten”. Förslaget har sin bakgrund i att det föreslagna 17 a kap. kommer att leda till att också regeringen kommer att kunna meddela aktuella tillstånd. Enligt Lagrådets mening bör lagstiftaren inte på detta sätt klumpa ihop domstolar och regeringen under beteckningen prövningsmyndighet. Lagrådet förordar att lagtexten i första stycket i stället ges följande utformning:

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen eller regeringen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om förslaget godtas kommer även 24 kap. 18 § att behöva ingå bland de bestämmelser som ska återställas vid ingången av år 2022.

Prop. 2021/22:15
Bilaga 5

Sanktioner

I lagrådsremissen görs på s. 27 en analys av vilka straffrättsliga konsekvenser förslagen får. Redovisningen omfattar mindre än en halv sida och slutsatserna framstår inte som övertygande. Enligt Lagrådets mening fordras att frågan utreds närmare i det fortsatta beredningsarbetet.

Särskilt om hur förslagen förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vissa krav på beredningen av regeringsärenden uppfyllas. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också hämtas in från kommuner i den omfattning som behövs. Även samman Slutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. Hur beredningskravet ska uppfyllas är inte närmare reglerat i regeringsformen. När det gäller beredning av ett lagstiftningsärende är emellertid remissförfarandet centralt. Det normala är att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Hur lång remisstiden ska vara är inte reglerat. Den måste emellertid, för att remissförfarandet ska vara meningsfullt, bestämmas så att remissinstanserna får tillräckligt med tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett välgrundat remissvar. I detta avseende noterar Lagrådet följande beträffande beredningen av de lagförslag som nu är föremål för Lagrådets granskning.

Remissen bygger på departementspromemorian Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall. Promemorian remitterades enligt ett beslut som fattades måndagen den 30 augusti 2021 med en sista svarstid fredagen den 3 september 2021. Det har framkommit att remissen skickades ut på eftermiddagen den 30 augusti strax efter klockan 15. Remisstiden var alltså mindre än en vecka, och i praktiken endast några dagar. Detta ska ställas i relation till att förslagen i promemorian, trots dess relativt begränsade omfång, är långt ifrån okomplicerade. Det gäller både i fråga om de miljömässiga konsekvenserna av ett fortsatt täktillstånd och beträffande de rättsliga frågor som förslagen i promemorian väcker. I sistnämnda hänseende aktualiseras bl.a. frågor om förslagets förenlighet med internationella konventioner och med EU-rätten liksom frågor om deras förenlighet med regeringsformen.

Några remissinstanser har anmärkt på den korta remisstiden och en remissinstans har förklarat att svarstiden har varit alltför kort för att det ska ha varit möjligt att erhålla och sammanställa synpunkter från verksamheten, dvs. i realiteten att den korta remisstiden har omöjliggjort ett remissvar med något innehåll.

Av betydelse är också att det bland remissinstanserna finns endast ett fåtal som kan förväntas lämna synpunkter på de komplicerade rättsliga frågor som förslagen aktualiserar.

För att det ska vara försvarbart att på detta sätt avvika från gängse beredningsrutiner genom en extremt kort remisstid och genom att sända remissen till bara ett begränsat antal remissinstanser med mer uttalad rättslig inriktning måste det krävas utomordentligt starka skäl. Dessa skäl är bara delvis redovisade i ärendet. Lagrådet inser att det för regeringen har funnits anledning att snabbt överväga om Mark- och miljööverdomstolens beslut den 6 juli 2021 att avvisa Cementas ansökan om förlängt täktillstånd bör föranleda någon lagstiftningsåtgärd. En remisstid på bara några dagar är emellertid inte acceptabel i detta fall – det gäller inte minst med beaktande av de komplexa rättsliga frågor som remissen väcker. Här kan jämföras exempelvis med den diskussion som fördes både av Lagrådet och av Högsta domstolen angående det lagstiftningsärende som ledde fram till en höjning av straffminimum för grovt vapenbrott (se prop. 2017/18:26 och Högsta domstolens avgörande ”Den korta remisstiden” NJA 2018 s. 743).

Det sagda innebär att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inte är uppfyllt. Redan av detta skäl kan lagrådsremissen inte ligga till grund för lagstiftning.

Lagrådet vill tillägga att synpunkter från remissinstanserna inte sällan har stor betydelse även för Lagrådets granskning av de framlagda förslagen. Det gäller särskilt i fråga om invändningar, påpekanden och förslag från domstolar och andra som normalt lägger stor vikt vid de rättsliga frågor som ett lagstiftningsförslag aktualiserar, bland annat valda lagtekniska lösningar. Man kan alltså inte räkna med att ett bristfälligt remissförfarande utan vidare ska kunna vägas upp av en granskning av Lagrådet.

Förslagen i lagrådsremissen kan också ifrågasättas med hänvisning till det krav på föreskriftsgeneralitet som anses ligga i regeringsformen. Med föreskrifter i grundlagens mening avses sådana rättsligt bindande bud som riktar sig till enskilda eller myndigheter och som har generell tillämpbarhet. Kravet på att en föreskrift ska vara generell innebär att den inte får rikta sig mot en enda enskild fysisk eller juridisk person. Kravet kommer inte till direkt uttryck i regeringsformen, men det kan härledas bl.a. ur bestämmelsen i 11 kap. 4 § enligt vilken rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen (jfr även 12 kap. 3 §). Kravet rör den grundläggande uppgiftsfördelningen mellan normgivare och rättstillämpare och hänger samman bland annat med det förhållandet att en författning inte kan överklagas, vilket ett myndighetsbeslut normalt kan.

Frågan är då om den i remissen föreslagna lagstiftningen uppfyller kravet på generalitet.

Inledningsvis kan noteras att det ibland kan vara svårt att avgöra om kravet på att lagstiftning ska vara generellt tillämpbar är uppfyllt. Å ena sidan är det klart att kravet i grunden är formellt och tar sikte på lagens utformning (jfr t.ex. Henrik Jermsten, Regeringsformen, Lexino, kommentaren till

8 kap. 1 §, avsnitt 2). Å andra sidan kan prövningen inte tillåtas stanna vid det rent formella. I lagstiftningspraxis har man betonat att frågan måste bedömas utifrån ett flertal faktorer. Exempel på omständigheter som ska beaktas är hur många fysiska eller juridiska personer som lagen potentiellt berör, hur stort geografiskt område som den träffar och under vilken tid som den ska gälla eller hur många gånger som den kan tänkas bli använd. Ju färre adressater, mindre område och kortare tid eller färre möjliga fall som lagen kan tillämpas på desto mer talar för att generalitetskravet inte är uppfyllt. (Jfr RÅ 80 1:92, RÅ 1986 ref. 108, RÅ 1999 ref. 76 och HFD 2016 ref. 59.)

I detta fall är lagtexten som sådan i och för sig generell utformad. Den tar inte sikte på något visst subjekt, utan innehåller generella normer som kan tillämpas i förhållande till envar. Med ett strikt formellt synsätt skulle det därför kunna göras gällande att kravet på att en lag ska vara generell tillämpbar är uppfyllt. Det skulle därvid kunna hänvisas också till att lagstiftaren självfallet har möjlighet att justera lagstiftningens innehåll vid missnöje med hur den visar sig falla ut i praktisk tillämpning. Det är en grundläggande del av rättsbildningen i en demokrati.

I sammanhanget måste emellertid beaktas dels att det föreslagna 17 a kap. miljöbalken föreslås vara i kraft endast under en mycket kort tid (knappt tre månader) och att tiden är anpassad helt efter behoven i det enskilda fall som har motiverat framtagandet av lagrådsremissen, dels att rekvisiten för en regeringsprövning enligt 17 a kap. har formulerats på ett sådant sätt att kapitlet kommer att kunna tillämpas endast i detta enda fall. Den lagstiftning som tillfälligt föreslås gälla framstår därför som en åtgärd vidtagen – inte för att ändra reglerna i allmänhet – utan för att korrigera utfallet av den konkreta tillståndsprocess som tog sin ände i och med Högsta domstolens beslut den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd avseende Mark- och miljööverdomstolens avvisningsbeslut.

Sammantaget anser Lagrådet att övervägande skäl talar för att förslagen i lagrådsremissen strider mot generalitetskravet. De står därmed i strid med regeringsformen också i sakligt hänseende.

I sammanhanget måste också beaktas risken för att lagstiftaren – genom att införa lagstiftning som är helt inriktad på att korrigera utgången i ett enskilt fall som har hanterats i domstol – skadar tilltron till det svenska rättssystemet liksom respekten för den grundläggande uppgiftsfördelning mellan riksdagen och regeringen som kommer till uttryck i regeringsformen.

Slutsatsen blir att Lagrådet – som är väl medvetet om det angelägna i att behovet av cement tillgodoses – inte kan tillstyrka förslagen i remissen.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 september 2021

Närvarande: ordförande Baylan och statsråden Bolund, Hultqvist, Andersson, Eneroth, Lindhagen, Stenevi

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar proposition Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall