

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22: MJU7

Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i miljöbalken. I propositionen lämnar regeringen förslag som syftar till att skapa en möjlighet för regeringen att pröva 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. Förslaget gäller endast brytning av 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.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 15 oktober 2021 respektive den 1 januari 2022.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

I betänkandet finns fyra särskilda yttranden (M, C, V, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:15 Regeringsprövning av kalkstenstäckter i undantagsfall.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall	6
Särskilda yttranden	16
1. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (M)	16
2. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (C)	17
3. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (V)	20
4. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (KD)	21
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	23
Propositionen	23
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall

Riksdagen antar regeringens förslag till

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:15 punkterna 1 och 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 28 september 2021

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Kristina Yngwe

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kristina Yngwe (C), Maria Gardfjell (MP), Jessica Rosencrantz (M), Hanna Westerén (S), Isak From (S), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Magnus Manhammar (S), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S), Jakob Olofsgård (L), Staffan Eklöf (SD), Ulrika Heie (C), Kjell-Arne Ottosson (KD) och Jon Thorbjörnson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2021/22:15 Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall. Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Promemorian Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall har tagits fram i Regeringskansliet. Promemorian har remissbehandlats.

Regeringen beslutade den 9 september 2021 att överlämna lagrådsremissen Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall till Lagrådet som beslutade om ett yttrande den 16 september 2021. Lagrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka förslagen men lämnade dock förslag på ändringar av lagtexten som enligt propositionen i allt väsentligt följts. Vissa språkliga och redaktionella ändringar har även gjorts i förhållande till lagrådsremissen.

Propositionen överlämnades till riksdagen den 21 september 2021, bordlades samma dag och hänvisades av kammaren till miljö- och jordbruksutskottet den 22 september 2021. Vid bordläggningen av propositionen beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att förkorta motionstiden till en dag. Motionstiden löpte alltså ut den 22 september 2021.

Bakgrund

Cementa AB (Cementa) har ett tillstånd som medger brytning av kalksten i två täkter i Slite på Gotland. Tillståndet meddelades i en deldom den 1 oktober 2010 av Miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Domen innebär även att Cementa har tillstånd till vattenverksamhet som bl.a. innebär att avsänka grundvattennivån i täkterna genom att leda bort yt- och grundvatten som kommer upp. Tillståndet gäller till den 31 oktober 2021.

Cementa ansökte i slutet av december 2017 om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet m.m. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt lämnade bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet den 17 januari 2020. 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.

Efter överklagande avvisade Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt den 6 juli 2021 Cementas tillståndsansökan. Domstolen undanröjde samtidigt Nacka tingsrätts dom i de delar som innebar att bolaget fick tillstånd.

Cementa överklagade Mark- och miljööverdomstolens beslut till Högsta domstolen som den 25 augusti 2021 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Regeringen har sedan Mark- och miljööverdomstolen meddelade sitt beslut haft kontakt med representanter för anläggnings-, byggnads- och gruvindustrin inklusive de fackliga representanterna för dessa branscher. Regeringskansliet mottog i juli 2021 en skrivelse från Cementa och en gemensam skrivelse från ett antal branschorganisationer och fackförbund som redogör för de konsekvenser som dessa aktörer bedömer skulle bli en följd av att cementproduktionen i Slite upphör den 1 november 2021.

Regeringen har också beställt och mottagit en oberoende analys och konsekvensbedömning av den uppkomna situationen. Regeringen har även inhämtat kompletterande underlag från Sveriges geologiska undersökning (SGU), som redogör för de konsekvenser som kan förväntas uppstå om kalkbrytningen i Slite upphör den 1 november 2021. Boverket har i en bilaga till SGU:s rapport redovisat de konsekvenser som ett stopp för cementproduktionen i Slite skulle kunna ha på svenskt husbyggande och på svensk arbetsmarknad.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen ändringar i miljöbalken 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 även 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 får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen även vid tillämpningen av det nya kapitlet om regeringens tillståndsprövning.

Lagändringen som innebär att det införs en möjlighet för regeringen att pröva en ansökan föreslås träda i kraft den 15 oktober 2021 och upphöra att gälla vid utgången av 2021.

Utskottets överväganden

Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i miljöbalken.
Jämför särskilt yttrande 1 (M), 2 (C), 3 (V) och 4 (KD).

Propositionen

Nytt tidsbegränsat tillstånd att bryta kalksten

I propositionen föreslås att 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.

Regeringen föreslår att den föreslagna 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.

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

Regeringen anför att fyndigheten i Slite är utpekad som riksintresse av SGU och är mycket viktig ur ett nationellt försörjningsperspektiv. Om det inte finns något nytt tillstånd till verksamheten när Cementas tillstånd upphör att gälla den 31 oktober 2021 får ingen ytterligare brytning eller länshållning, dvs. bortpumpning av vatten, ske. En nedstängning av verksamheten skulle enligt regeringen medföra betydande samhällsekonomiska konsekvenser för Sverige. Enligt regeringen bedöms det på kort 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 med förslaget

är att undvika den kris som kan uppstå på kort sikt på grund av akut cementbrist.

Enligt regeringen finns ett behov av att införa en tillfällig möjlighet att få till stånd 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 en 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. Regeringen bedömer att denna avvägning är av sådan art att regeringen bör vara den som tar ställning till den. Regeringen anför vidare att det på medellång och lång sikt behövs andra åtgärder än lagstiftning för att undvika cementbrist.

Enligt regeringen möjliggör förslaget en snabb tillståndsprövning, 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. Regeringen framhåller att miljömålen ska beaktas även vid en regeringsprövning och att förslaget därför inte motverkar målens syfte. Regeringen framhåller även vikten av miljöbedömningar och den nuvarande instansordningens fördelar och anför att det är angeläget att förslaget mot denna bakgrund begränsas till vissa exceptionella situationer och endast gäller under en begränsad tid.

Regeringen framhåller vidare att regeringen endast bör få pröva en ansökan som avser brytning av den kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattas av ett gällande tillstånd, men vars brytning hindras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet. Förslaget ger inte regeringen möjlighet att tillåta en utökning av verksamheten.

Enligt regeringen bör det tydligt framgå att bestämmelsen ska tillämpas mycket restriktivt. Regeringen bör därför endast få pröva en ansökan om verksamheten behövs för att tillgodose väsentligt allmänna intressen. Regeringens prövning bör även begränsas till de fall då behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Det innebär bl.a. att bestämmelsen inte bör kunna tillämpas i de fall det tidsmässigt är möjligt att få en ansökan om tillstånd prövad i enlighet med den vanliga prövningsordningen. Bestämmelsen bör därför 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 enligt regeringen att giltighetstiden för ett tillstånd som meddelas av regeringen inte får vara längre än vad som bedöms nödvändigt.

Av propositionen framgår att flera remissinstanser har ifrågasatt om den föreslagna lagstiftningen uppfyller kravet på generalitet. Lagrådet har även i sitt yttrande anfört att övervägande skäl talar för att förslagen i lagrådsremissen strider mot grundlagens krav på normers generella giltighet. Lagrådet pekar på att det föreslagna nya kapitlet föreslås vara i kraft endast under en mycket kort tid och att tiden är anpassad helt efter behoven i det enskilda fall som har motiverat att lagrådsremissen har tagits fram. Lagrådet anför vidare att rekvisiten för en regeringsprövning enligt 17 a kap. har formulerats på ett sådant sätt att kapitlet kommer att kunna tillämpas endast i ett enda fall.

Regeringen redogör i propositionen för att ett grundläggande krav på en föreskrift är att den ska ha 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 använda 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 enskilda 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.

Regeringen framhåller med anledning av vad Lagrådet anfört 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 en täkt av kalksten i Sverige. Den omständighet att den föreslagna lagstiftningen i praktiken kan komma att bli tillämplig endast i ett enskilda 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 enskilda fall (jfr RÅ 1986 ref. 108). En begränsning av giltighetstiden för en lagbestämmelse kan dock inte förta en i allmänna termer utformad rättsregel 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.

Krav på en ansökan om tillstånd

Regeringen föreslår att en ansökan till regeringen om ett tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten ska få 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.

Regeringen anför i propositionen att det bör införas bestämmelser om att en ansökan om tillstånd enligt förslaget i propositionen 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 var skriftlig och lämnas in till regeringen samt krav på vad ansökan ska innehålla.

Särskilda villkor

Enligt förslaget i propositionen ska en bestämmelse som innebär att regeringen får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen gälla även vid tillämpningen av det nya kapitlet om regeringens tillståndsprövning.

Regeringen anför att det i miljöbalken finns en bestämmelse om att regeringen får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen (17 kap. 7 § första stycket). Bestämmelsen är endast tillämplig när regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd enligt 17 kap. Motsvarande möjlighet att besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen bör finnas vid tillämpningen av det föreslagna kapitlet om regeringens tillståndsprövning.

Rättskraft

Enligt förslaget i propositionen ska miljöbalkens bestämmelser om rättskraft gälla även för ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen har meddelat till täkt av kalksten och därmed sammanhängande anläggningar och anordningar.

Regeringen anför att rättskraften för dessa tillstånd bör regleras på samma sätt som domar och beslut som meddelats i ansökningsmål.

Ersättning till följd av skador från vattenverksamhet

Regeringen föreslår i propositionen att miljöbalkens bestämmelse om oförutsedda skador från vattenverksamhet ska ändras så att den omfattar situationer där tillstånd för verksamheten har meddelats av regeringen.

Regeringen bedömer att 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.

Regeringen anför att 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.

Undantag från kraven på miljöbedömning

Regeringen föreslår att 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.

Enligt förslaget ska skälen för beslutet framgå av beslutet. Vidare ska regeringen, om den beslutar att undantag får göras, 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 enligt förslaget i propositionen, innan frågan om tillstånd prövas, göra beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta tillgängligt för den allmänheten som kan antas bli berörd.

Av propositionen framgår att det i 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöbedömningar. Genom bestämmelserna genomförs krav i bl.a. MKB-

direktivet¹ (MKB står för miljökonsekvensbeskrivning). Syftet med miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas.

Regeringen framhåller i propositionen att det i MKB-direktivet har 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. I direktivet anges under vilka förutsättningar undantaget får tillämpas. Regeringen konstaterar att det aktuella undantaget inte har införlivats i svensk rätt och bedömer att det behöver göras nu 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.

Regeringen anför att den endast får besluta om undantag enligt MKB-direktivet om målen i direktivet kan uppfyllas trots undantaget. 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.

Förhållandet mellan olika prövningsprocesser

Regeringen bedömer i propositionen att det inte behövs några särskilda bestämmelser för att reglera förhållandet mellan olika prövningsprocesser.

Av propositionen framgår att några remissinstanser har påpekat att lagförslaget innebär att regeringen ingriper i ett förhållande som har varit föremål för prövning i domstol, påverkar domstolarnas självständighet och att det utgör ministerstyre. Vidare har Lagrådet i sitt yttrande anförts att förslaget framstår som en åtgärd som regeringen vidtar för att korrigera utfallet av den konkreta tillståndsprövning som tog sin ände i och med Högsta domstolens beslut den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd för Mark- och miljööverdomstolens avvisningsbeslut. Regeringen anför i propositionen att den 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 tillståndsprövning. 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

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

ingriper i ett förhållande som varit föremål för prövning i domstol, inte avser att påverka domstolarnas självständighet eller är ett utslag av ministerstyre.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att lagändringen som möjliggör en regeringsprövning ska träda i kraft den 15 oktober 2021. Lagen ska enligt förslaget kunna tillämpas på en ansökan som har lämnats in efter den 16 september 2021.

Det nya kapitel i miljöbalken som föreslås i propositionen ska upphöra att gälla den 1 januari 2022. Bestämmelserna om tillstånds 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.

Regeringen anför i propositionen att Cementas tillstånd upphör att gälla den 31 oktober 2021 och att lagändringen därför behöver träda i kraft så snart som möjligt, vilket regeringen bedömer är den 15 oktober 2021. Lagen bör få tillämpas på ansökningar som lämnas in efter den 16 september 2021 eftersom det ger regeringen möjlighet att påbörja handläggningen av ärendet, med förbehåll för att riksdagen bifaller propositionen, innan lagen träder i kraft.

Lagrådet har i sitt yttrande anført 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 täktillstånd och beträffande de rättsliga frågor som förslagen i promemorian väcker om bl.a. förslagens förenlighet med internationella konventioner och EU-rätten. Lagrådet har även synpunkter på urvalet av remissinstanser. Även några remissinstanser har haft liknande synpunkter.

Regeringen framhåller i propositionen att de föreslagna lagändringarna syftar till att möjliggöra en regeringsprövning som, om tillstånd lämnas, skulle avvärja den akuta risken för de allvarliga samhällskonsekvenser som kan 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 att yt- och grundvatten som kommer upp leds bort, upphör att gälla den 31 oktober 2021. Om det inte finns något nytt tillstånd till verksamheten vid denna tidpunkt finns det en risk för att vatten inte får ledas bort. 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.

Regeringen anför vidare att det mot bakgrund av den allvarliga och brådskande situationen har 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. Regeringen framhåller att 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 täktillstånd 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 enligt regeringen 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 sammantaget att remissinstanserna haft tillräckliga förutsättningar för att kunna bedöma förslagen och deras konsekvenser och att beredningskravet enligt regeringsformen får anses tillgodosett.

Kompletterande uppgifter

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt förarbetsuttalanden till bestämmelsen är inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelsen i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer (sammanslutningar) och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Konstitutionsutskottet anförde i sitt ställningstagande i yttrande 2017/18:KU9y följande om beredningskravet i regeringsformen:

Konstitutionsutskottet har, som framgår ovan, tidigare framhållit att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. Utskottet har även pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt har utskottet konstaterat att beredningskravet inte är lika för alla fall. Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Som utskottet tidigare konstaterat har riksdagen i varje enskilt ärende att ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt.

Frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bör enligt konstitutionsutskottet bedömas av beredande utskott. I det sammanhanget kan även beaktas vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat om beredningskravet.

Det s.k. generalitetskravet innebär att en föreskrift inte får rikta sig mot en enskild fysisk eller juridisk person. Kravet kommer inte till direkt uttryck i regeringsformen men har ett nära samband med bestämmelserna i regeringsformen om att en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (11 kap. 4 § och 12 kap. 3 §). I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 203 f.) anförde föredragande departementschefen bl.a. följande om kravets innebörd:

Jag har i det föregående uttalat att en lag liksom varje annan rättsregel skall vara en generell föreskrift. Som beredningen har framhållit kan det visserligen undantagsvis vara nödvändigt att genom lag ge föreskrifter som blir tillämpliga endast i fråga om ett enskilt fall. Enligt min mening måste lagen emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad. Jag kan således inte ansluta mig till den uppfattning som kommer till uttryck hos beredningen att det bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Jag är medveten om att det inte är helt lätt att ange innebörden av kravet på generell tillämpbarhet. Enligt min mening får en lag anses uppfylla detta krav 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.

Enligt 11 kap. 3 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. I samband med 2010 års grundlagsreform anfördes att bestämmelsen ger uttryck för den centrala principen om domstolarnas självständighet i dömandet. Principen innebär att domstolarna i sitt dömande bara har att rätta sig efter rättsregler och inte får ta emot direktiv om hur de ska döma i ett enskilt fall (prop. 2009/10:80 s. 126). Grundlagsberedningen (SOU 1972:15 s. 196) framhöll att bestämmelsen innebär att t.ex. regeringen inte får bestämma hur en annan myndighet ska avgöra ett ärende i relation till en redan gällande norm. Bestämmelsen hindrar

däremot inte att regeringen, inom ramen för sin normgivningskompetens, utfärdar en ny föreskrift, även om denna skulle vara föranledd av det aktuella ärendet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla de allvarliga samhällskonsekvenser som kan uppstå till följd av cementbrist och den allvarliga och brådskande situation som givit upphov till regeringens proposition. Utskottet välkomnar mot denna bakgrund det framlagda lagförslaget.

Utskottet konstaterar att Lagrådet haft invändningar mot regeringens lagförslag.

När det gäller frågan om remissbehandlingen anför regeringen i propositionen i huvudsak att det med hänvisning till den allvarliga och brådskande situation som uppstått har bedömts nödvändigt att tillämpa ett skyndsamt förfarande för beredningen inklusive remitteringen. Utskottet vill i denna del framhålla att det finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa beredningen i allvarliga och brådskande fall. Med hänvisning till vad regeringen anför och med särskilt beaktande av risken för allvarliga samhällskonsekvenser och den brådskande situationen delar utskottet regeringens bedömning att beredningskravet i detta fall är uppfyllt.

När det gäller generalitetskravet vill utskottet särskilt framhålla att den föreslagna lagtexten har en genomgående allmängiltig utformning och att lagtexten i formellt hänseende kan tillämpas på en obestämd krets personer. Utskottet noterar vidare att det inte finns någon bestämmelse som t.ex. riktar sig till en viss juridisk eller fysisk person. Utskottet anser därmed liksom regeringen att bestämmelserna uppfyller kravet på generell giltighet.

Utskottet vill vidare framhålla att förslaget inte ger något utrymme för regeringen att i ett enskilt fall bestämma hur en domstol ska besluta. Förslaget ger inte heller regeringen möjlighet att ändra ett tillståndsbeslut som vunnit laga kraft. Utskottet delar således regeringens bedömning även när det gäller frågan om domstolarnas självständighet.

Mot bakgrund av de allvarliga samhällskonsekvenser som kan uppstå till följd av cementbrist och av de skäl i övrigt som anförs i propositionen anser utskottet att riksdagen bör anta regeringens lagförslag.

Särskilda yttranden

1. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (M)

Jessica Rosencrantz (M), John Widegren (M) och Betty Malmberg (M) anför:

Sverige står inför ett läge där tillgången till cement inom kort kan komma att begränsas kraftigt, med omfattande negativa följdverkningar. Enligt en rapport från SGU, beställd av regeringen, skulle ett stopp för kalkstensbrytningen i Slite leda till mycket stora samhällsekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser – i direkt strid med uppsatta hållbarhetsmål och Agenda 2030.

Det finns enligt rapporten i dag ingen svensk täkt som på kort sikt kan ersätta täkterna i Slite. Cementleverantörer i Sveriges närhet har därtill små eller inga möjligheter att öka sin produktion för att möta bortfallet. Den svenska produktionen skulle behöva ersättas med import från länder såsom Turkiet eller Kina, med negativa miljömässiga och sociala konsekvenser som följd. Sveriges globala miljöavtryck skulle sannolikt öka, konstateras det i rapporten.

För att ersätta den inhemska produktionen med importerad kalksten krävs dessutom omfattande arbete för att förändra, testa och godkänna den nya sammansättning av betong som blir resultatet. Detta är en tidskrävande process. Därtill behövs kapacitet i hamnar och silor, samt tillgång till fartyg. Det är högst osäkert om detta kommer att finnas tillgängligt i tid. Omfattande produktionsstopp i bygg- och infrastrukturprojekt skulle komma att uppstå, med varsel och ökad arbetslöshet som följd. Enligt branschorganisationer och fackförbund kan uppemot 280 000 arbeten i bygg- och anläggningssektorn samt närliggande branscher komma att påverkas.

Detta dystra framtidsscenario ska ställas mot de planer för cementproduktionen i Slite som presenterades i juni 2021. Målet är att anläggningen 2030 ska producera cement utan utsläpp av växthusgaser, och därmed bli världens första klimatneutrala cementfabrik. I ett slag skulle det innebära en minskning av Sveriges territoriella utsläpp med över 3 procent. Satsningen riskerar nu att gå om intet, och det svenska cementbehovet att ersättas av cement producerad i utlandet och med omfattande negativ miljöpåverkan.

Detta är en ytterst tydlig – och för den globala klimatomställningen kostsam – illustration av bristerna i regeringens miljö- och klimatpolitik.

Regeringen beslutade 2018 om nya Natura 2000-områden, bl.a. på Gotland. Redan då framfördes varningar om att beslutet riskerade att bidra till att cementproduktionen i Slite skulle behöva lägga ned när det befintliga miljötillståndet löper ut. Regeringen har under den tid som gått från beslutet inte vidtagit några åtgärder för att minska risken för akut cementbrist.

I den proposition som utskottet behandlat lämnas lagförslag som syftar till att undanröja det omedelbara hotet mot tillgången till cement, genom att ge regeringen möjlighet att i undantagsfall pröva en ansökan om tillstånd.

Förslaget har kritiserats av Lagrådet både vad gäller utformningen och beredningen. Moderaterna väljer trots detta, givet den akuta situationen, att ge propositionen sitt stöd.

Regeringens bristande proaktivitet vad gäller miljötillståndprocesserna innebär vidare att verksamheten i Slite då står inför en ny och lång tillståndprocess för att eventuellt få återstarta verksamheten. Det är nu mycket ont om tid, och därmed finns det inga möjligheter att justera det bristfälliga lagförslaget.

Moderaterna har beslutat att ge förslaget sitt stöd, i förhoppningen om att det kan bidra till att avvärja hotet om cementbrist. Vi konstaterar samtidigt att regeringen står svarslös i frågan om hur man på såväl kort som lång sikt ska lösa krisen. Moderaterna anser vidare att regeringen och särskilt det ansvariga statsrådet har agerat ansvarslost när man till synes uppmanat SGU att inte tillgängliggöra sin konsekvensbedömning på ett tydligt sätt.

Många företag upplever att det största hindret för en hållbar omställning är miljötillståndsprövningen. Moderaterna vill därför att miljötillståndsprövningen förkortas, förenklas och görs mer förutsägbar så att nödvändiga investeringar för klimatomställningen kommer på plats. Regeringen vill i stället att miljötillstånd i större utsträckning ska tidsbegränsas och omprövas. Den allvarliga situation som uppstått vad gäller kalkstensbrytningen i Slite och tillgången till cement kan med regeringens politik i framtiden komma att uppstå för långt många fler verksamheter och varor.

Regeringens agerande hotar Sveriges välbefinnande och skapar osäkerhet kring framtida investeringar i Sverige. Ansvaret för den uppkomna situationen och dess konsekvenser vilar på regeringen.

2. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (C)

Kristina Yngwe (C) och Ulrika Heie (C) anför:

Med anledning av regeringens lagförslag om brytning av kalkstenstäkter i undantagsfall önskar Centerpartiet meddela sin syn på regeringens hantering av ärendet, såväl i närtid som under de senaste två mandatperioderna. Hanteringen av detta enskilda ärende är djupt beklaglig och belyser på ett mycket tydligt sätt regeringens oförmåga att vidta nödvändiga åtgärder och lagstiftningsförändringar som hade medfört att den aktuella situationen med ett potentiellt produktionsstopp av cement i Sverige hade kunnat förebyggas och undvikas. Det aktuella fallet med Cementas kalkstensbrytning på Gotland tydliggör också det akuta behovet av omfattande lagstiftningsförändringar när det gäller tillståndsprövningsprocesser i Sverige, något som Centerpartiet har påtalat och drivit på för under väldigt lång tid.

Konsekvenserna av ett produktionsstopp av cement

Centerpartiet ser mycket allvarligt på det faktum att Sverige sedan i början på juli stått, och ännu står, inför ett potentiellt produktionsstopp av cement och i direkt förlängning en omfattande cementbrist. Det skulle få förödande konsekvenser för bostadsbyggandet, byggandet av kritiskt viktiga infrastrukturprojekt som är centrala delar av den pågående klimatomställningen, samt basindustrin i stort och gruvnäringen i synnerhet. Cement är, av uppenbara skäl, en av de mest fundamentalt viktiga insatsvarorna i samhället. Det saknar naturliga substitutionsmaterial och är inte något som lätt kan importeras från utlandet för att täcka upp för ett eventuellt produktionsstopp. Importerad cement skulle innebära en omfattande klimatbelastning eftersom brytningen i andra länder har en mer negativ miljöpåverkan än den på Gotland samt klimatutsläppen från transporter skulle öka kraftigt. Det medför också stora osäkerheter vad gäller den nationella försörjningen av cement; det finns exempelvis inga garantier att Sverige kommer att kunna importera tillräckliga mängder för att tillgodose ett alltjämt växande behov av cement. Ett produktionsstopp skulle också vara illavarslande i fråga om de tusentals jobb som troligen skulle gå förlorade, både på Gotland och i övriga landet i sektorer som är helt beroende av cement som insatsvara. Att regeringen tillåtit Sverige att ens komma i närheten av denna situation är mycket ansvarslost och farligt.

Därutöver är den rådande situationen särskilt problematisk med hänsyn till att Cementa som företag ligger långt fram i sitt eget klimatomställningsarbete och har en ambitiös färdplan för att uppnå koldioxidneutralitet till 2030. Svensk cementproduktion, med företag som Cementa i spetsen, är världsledande i sitt slag – inte minst när det gäller klimat- och miljöhänsyn. Ett produktionsstopp skulle innebära ett stort bakslag och hinder i detta viktiga arbete och illustrerar tydligt en oroväckande trend som vuxit fram under de två senaste mandatperioderna där kritiska klimatsatsningar i Sverige riskerar att utebli. Det är Centerpartiets mening att omställningen till ett mer klimatneutralt och cirkulärt samhälle drivs framåt av näringslivet, innovationer och grön miljöteknik, samt att det är politikens roll att främja och inte hindra denna omställning. Tyvärr bevitnar vi ännu en gång att regeringen inte delar samma bild och uppfattning.

Fallet Cementa belyser bristerna i miljöbalken

Det aktuella fallet med Cementas produktion på Gotland synliggör ett flertal svagheter i miljöbalken som Centerpartiet har påtalat under många års tid och som rör en stor mängd sektorer utöver cementindustrin. Över tid har det blivit alltmer tydligt att prövningar enligt miljöbalken gäller bedömningar av miljökonsekvenser och enbart den ekologiska dimensionen av hållbarhetsbegreppet. Det är otillfredsställande att dagens ordning inte medger att man beaktar verksamhetens klimatnytta och även hållbarhetsbegreppets ekonomiska och sociala dimensioner. För en regering som anser sig ha ambitiösa planer för att nå det nationella målet om klimatneutralitet till 2045

är det mycket paradoxalt att de inte vidtagit de förändringar i lagstiftningen som oundvikligen behövs om målet ska nås över huvud taget.

För det andra visar detta fall på att Sverige hamnat i ett läge där kraven som en ansökan om miljöfarlig verksamhet måste uppfylla är så höga, att de även efter flera års prövning och kompletteringar inte är bedömningsbara. Rättsutvecklingen när det gäller EU:s miljö rätt – däribland ramdirektivet för vatten samt art- och habitatsdirektivet inklusive Natura 2000 – har gått så långt att myndigheterna i dag avslår en ansökan så snart det finns någon som helst risk att en verksamhet inte kan uppfylla samtliga krav i samtliga olika direktiv och delar av miljöbalken. Så pass restriktiva tolkningar kommer i praktiken att leda till att alla tänkbara verksamheter, oavsett klimatnyttan, riskerar att bromsas och stoppas helt i ett tidigt skede.

För det tredje belyser detta fall de mycket långa tidshorisonter som det rör sig om när det gäller tillståndsprövningen i Sverige. Det kan ta uppemot sex år och i vissa fall ännu längre för ett företag att få tillstånd för sin verksamhet, på grund av möjligheten för myndigheter att överklaga beslut som är fattade av andra myndigheter. Det innebär ett omfattande hinder för många företag att etablera sig eller expandera sin verksamhet och sänker Sveriges trovärdighet och anseende som en attraktiv industrination. Centerpartiet vill i stället se att konkreta åtgärder vidtas skyndsamt för att halvera handläggningstiderna i tillståndsprövningen.

Centerpartiet har under många års tid påtalat behoven av att se över lagstiftningen och förtydliga tillståndsprövsprocessen i syfte att stärka rättssäkerheten, förutsebarheten och effektiviteten. Spelreglerna kring näringslivets förutsättningar att verka och bidra till den gröna omställningen måste bli långsiktigt fastslagna och mer förutsebara. Under de senaste två mandatperioderna har Centerpartiet vid upprepade tillfällen presenterat konkreta och konstruktiva förslag – i rapporter, budgetmotioner samt kommittémotioner – som hade kunnat förebygga situationer som den nu uppkomma kring cementproduktionen på Gotland. Trots att Centerpartiet genom januariavtalet medverkade till flera åtgärder i akt och mening att öka effektiviteten i tillståndsprövsprocessen har rättsläget försämrats ytterligare. Bland åtgärderna som Centerpartiet medverkat till kan nämnas förstärkningen av förvaltningsanslagen för länsstyrelserna och Naturvårdsverket med totalt 48 miljoner kronor 2021, för att ge prövningsmyndigheterna förbättrade förutsättningar genom att förkorta handläggningstiderna och förstärka arbetet med prövning.

Sveriges riksdag har genom ett antal tillkännagivanden till regeringen också ansträngt sig för att öka regeringens reformtempo när det gäller prövningen av miljöfarlig verksamhet. I sammanhanget kan man erinra om att inget av tre tillkännagivanden är slutbehandlade. I mineralpolitiken (mot. 2018/19:157 yrkande 4, mot. 2018/19:2783 yrkande 33, bet. 2018/19:NU11 punkt 1) är ett tillkännagivande om tillståndsprövsprocesser om det som näringsutskottet anför om att regeringen snarast bör vidta nödvändiga åtgärder för att förenkla och förkorta tillståndsprövsprocesserna för gruv- och mineralnäringen (bet.

2018/19:NU11 s. 9 f.) enligt regeringens skrivelse 2020/21:75 fortfarande under beredning.

I näringspolitiken (mot. 2018/19:2036 yrkande 7, mot. 2018/19:2819 yrkande 15, mot. 2018/19:1783 yrkande 1, mot. 2018/19:2829 yrkande 2, bet. 2018/19:NU7 punkt 7) är ett tillkännagivande om genomförande av EU-lagstiftning ännu inte slutbehandlad och under beredning. Regeringen redovisar i ovannämnda skrivelse att inga åtgärder har vidtagits under 2020. Tillkännagivandet avser att regeringen bör verka för att EU-direktiv genomförs i nationell rätt på ett sätt som inte missgynnar företagets konkurrenskraft (bet. 2018/19:NU7 s. 61 f.).

Riksdagen beslutade den 22 april 2021 ett tillkännagivande till regeringen om att den senast den 30 juni 2022 ska återkomma med ett förslag som innebär att det ska bli tydligare när i processen tillståndet ska prövas.

Konstitutionsutskottet (KU) uppmärksammade i sitt granskningsbetänkande hösten 2020 (bet. 2020/21:KU10) brister i regeringens handläggning av ansökan om bearbetningskoncession för Kallak. I det regeringsärendet genomfördes inga synbara handläggningsåtgärder under närmare tre år. Det innebär en försening som inte är acceptabel, enligt KU. Det framgår vidare att sökanden vid flera tillfällen har bett Näringsdepartementet om ett möte. Departementet har då uppgett att det inte är möjligt eftersom frågan rör ett kommande regeringsbeslut och att det är ett ärende under handläggning. KU konstaterar att departementsledningens besked inte verkar vara i linje med det som statsministern har angett. Regeringskansliet verkar alltså sakna ett gemensamt förhållningssätt till möjligheten för parter i förvaltningsärenden att få till ett möte med det ansvariga departementet.

Regeringen har tyvärr varken tagit till sig av Centerpartiets reformförslag eller följt de behov av justerad lagstiftning eller andra åtgärder som riksdagen har identifierat. Inte heller har regeringen varit lyhörd för kraven och förslagen från näringslivet och basindustrin. Under snart åtta års tid har regeringen låtit bli att vidta de reformer som behövs, vilket är ett mycket stort misslyckande. Centerpartiet vill se att åtgärder vidtas snarast möjligt som syftar till att förtydliga tillståndsprövningen för att stärka rättssäkerheten, förutsebarheten och effektiviteten för berörda verksamheter.

3. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (V)

Jon Thorbjörnson (V) anför:

Vänsterpartiet anser att Sverige bör värna sin lagstiftning för en stark hänsyn till miljö och människors hälsa. Mark- och miljööverdomstolens avslag på Cementas ansökan om förlängt tillstånd hade sin grund i att ansökan var ”behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande”. Att ett stort internationellt bolag inte klarar av att göra en korrekt ansökan är allvarlig kritik, som varit tydlig i hela processen. Grunden för att möta såväl klimatkrisen som utarmningen av våra ekosystem bör mötas med en robust och stark miljöbalk. För Vänsterpartiet är det centralt att

åtgärder vidtas för åtgärder som är långsiktigt hållbara för såväl Gotland som hela vårt land.

Vi är kritiska till hur regeringen hanterat situationen och lagförslaget. Den snabba hanteringen av lagförslaget gör det svårt för både myndigheter, organisationer, medborgare och inte minst riksdagen att sätta sig in i och bedöma förslagets innehåll och konsekvenser. Vi anser att underlaget och konsekvensanalyserna är bristfälliga och den korta tiden för remissinstanserna har gjort det svårt att utforma genomarbetade svar. Kritiken från Lagrådet om att förslaget strider mot grundlagen måste tas på stort allvar. Vi delar däremot regeringens bedömning att det är en extraordinär situation. Vi avser därför inte att avslå regeringens förslag trots de brister som vi ser föreligger i denna hastiga lagändring.

Vänsterpartiet ser stora risker med vad de negativa effekter ett produktionsstopp kan innebära för samhället och de effekter det kan ge för såväl sysselsättning, bostadsbyggande och klimatomställning. Situationen belyser på ett oönskat sätt att regeringen under lång tid underlåtit att stärka statens ansvar för att samhällsviktiga verksamheter har tillgång till de resurser som krävs och att dessa produceras på ett hållbart sätt. Cementas monopolliknande situation på marknaden är ett tydligt exempel på detta misslyckande. Sverige behöver ett strategiskt arbete i klimatomställningen för hur statens roll kan stärkas så att vitala resurser och naturtillgångar för dess genomförande kan säkras genom en hållbar produktion. Sverige bör inte vara beroende av enskilda aktörer för att ha tillgång till nödvändiga resurser för samhällskritisk verksamhet.

4. Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall (KD)

Kjell-Arne Ottosson (KD) anför:

Regeringen lämnar i proposition 2021/22:15 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. Detta mot bakgrund av att vårt land annars kommer att stå inför en allvarlig situation där bristen på cement kommer att orsaka omfattande byggstopp som skulle kunna vara förödande för Sveriges tillväxt, jobb och välfärd.

Förslaget har väckt kritik, inte minst från Lagrådet som har påpekat att regeringens hantering av ärendet riskerar att skada tilltron till rättssystemet. Detta är mycket allvarlig kritik och förtjänar att tas på största allvar. Men en sammanvägning av alla ingående delar i den komplexa frågan gör att Kristdemokraterna tillstyrker propositionen. Detta ställningstagande tar vi inte lättvindigt utan det måste ses i den mycket speciella kontext som ärendet befinner sig i.

Med det sagt är det ändå värt att notera att det är en djupt graverande situation som har tillåtits uppstå, och regeringens proposition är närmast att betrakta som ett lagstiftningsmässigt nödläge. Men givet konsekvenserna för

svensk cementproduktion i närtid är det nödvändigt att fatta ett beslut som löser det akuta läget.

Det kan komma en dag i framtiden då det mångtusenåriga materialet betong inte längre behövs. Men vi är inte där i dag och vi kommer inte att vara där de närmaste åren. Därför måste vi säkerställa att vårt land har fortsatt tillgång till cement här och nu.

För framtiden är det viktigt att miljöbalken ges en helhetsöversyn. Miljönyttan av att ha tidsbegränsade villkor överhuvudtaget kan starkt ifrågasättas. Om en verksamhet har blivit prövad och en viss volym har godkänts tillför inte tidsbegränsningen något värde men kan komma att orsaka problem i vissa situationer.

Den akuta situationen med kalkstensbrytningen är inte en isolerad olycka. Det finns många exempel på där den nuvarande miljöbalken riskerar att suboptimera samhälls- och klimatnyttan av pågående verksamheter och nya investeringar. Det kan röra sig om småskalig vattenkraft, det kan vara grustäkter eller stenbrott. Det kan handla om gruvnäring. Exempler skulle kunna mångfaldigas där vi ser hur näringslivet blir bromsat i sina försök att göra en klimatomställning på grund av det regelverk som finns i dag. Det behövs en genomgripande översyn av miljöbalken så att den kan bli ett verktyg för bättre klimat och inte en bromskloss. Sveriges näringsliv är en nyckelfaktor i arbetet för att ställa om till ett fossilfritt samhälle, och vi behöver en lagstiftning som möjliggör snabbare och mer träffsäkra beslut än i dag.

Därutöver kan vi konstatera att denna proposition inte är en lösning på längre sikt för Sverige när det gäller tillgången till cement. Därför behöver förslaget i propositionen följas upp med åtgärder som löser den fortsatta utmaningen med att säkra en långsiktig tillgång på cement i Sverige.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:15 Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall:

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

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 mening-
en, 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 verksam-
heten 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 be-
dömning 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 be-
stämmelser 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. Det samma 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.

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. Det samma 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. 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-

³ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2018:1407.

ställa anspråk på ersättning enligt lidande 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 oföretsedda 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 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. Det samma 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. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vatten-

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. Det samma 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.

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.