

## Högsta förvaltningsdomstolen, Stockholm

### Begäran om rättsprövning: Att upphäva beslut kring och tillämpning av lagen: “Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall”

Regeringen fattade 21/9 2021 beslut om propositionen “**Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall**”. Redan samma dag lämnade Cementa (en del av Heidelbergkoncernen, hädanefter Cementa) in en ansökan. Greenpeace Sverige påpekade, precis som en rad myndigheter och organisationer, i remissförfarandet att det fanns väsentliga brister i ansökan. Trots att Cementa i sitt svar på kritiken inte kunde bemöta många av problemen godkände regeringen 18/11 2021 ansökan. Vi anser att detta beslut av regeringen strider mot grundlagen på flera punkter samt inte heller uppfyller de krav som finns i själva rättsakten som är grund för regeringens beslut.

#### Yrkanden:

**Greenpeace i Sverige begär att högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut om att ge tillstånd till verksamheten.**

#### Motivering

Greenpeace Sverige (hädanefter benämnt Greenpeace) anser att regeringens beslut bör upphävas i sin helhet. Som Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Vattenmyndigheten Södra Östersjön påpekar finns så väsentliga brister i underlaget att vi inte ens kan bedöma dess effekter.

Vi vill också påpeka att den tillfälliga “Cementa-lagen” tillkommit i strid mot fyra kapitel (1,7,11,12) i grundlagen, i strid mot Århuskonventionen och EU-rättens implementering av den. Den är därmed ett olämpligt, rent av grundlagsvidrigt verktyg att fatta beslut utifrån. Hela uppkomsten och de extremt korta tidsramarna, särslag enbart implementerbart på ett fall för ett bolag, samt att den tydligt underminerade domstolars beslut i en enskild sakfråga gör att vi anser att detta ärende inte ens borde tagits upp till beslut.

Då det av många skäl är uppenbart att ansökan inte tillräckligt väl redovisar verksamhetens miljöeffekter kan inte heller regeringen tillåta fortsatt brytning utan att det strider mot krav på god förvaltning. Greenpeace vill påpeka att både regler och EU-domstolens praxis har skärpts sedan den ursprungliga ansökan lämnades in (för 10 år sedan), det är därför inte möjligt att tillåta fortsatt verksamhet på en gammal ansökan utan nya underlag och villkor som respekterar dagens EU-lagstiftning. Det faktum att regeringen meddelade undantag från kravet på miljökonsekvensbedömning, utan att de normala procedurer med möjlighet till överklagande och domstolsbehandling kan tillämpas anser vi vara en försvårande omständighet och ytterligare ett åsidosättande av nationell och EU-rättens krav på inflytande i miljörelaterade beslut.

Då många myndigheter i sina remissvar till regeringen visat varför ansökan inte ens uppfyller lagens krav kring vattenfrågan samt en del andra miljöfrågor samt att Urbergsgruppen och Naturskyddsföreningen redogör för dessa brister i detalj, vill vi mer utförligt ta upp andra delar av ansökan. Hela grunden för att ens överväga att ge ett tillstånd med denna specialskapade procedur är nämligen att tillgången till, och funktionen av, cement inte går att nå på annat sätt, eller som det är skrivet i lagtexten:

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

Allmänna intressen för att ersätta bortfallet av cement från stoppat brytningstillstånd kan ske på flera sätt:

- 1) Genom att ersätta cement med andra material
- 2) Genom att minska behovet av cement med förändrade krav på infrastruktur och trafikplanering
- 3) Genom alternativ råvaruförsörjning till Slitefabriken
- 4) Genom import av Cementa inom ramen för Heidelbergkoncernen eller av andra företag, eller genom import från andra företag

Vi har tagit del av Urbergsgruppens och Naturskyddsföreningens aktbilagor och ser det som naturligt och tillstyrker att vår inlägga sambehandlas med de andra. Vi anser att de på ett gediget och grundligt sätt visar varför EU-lagstiftningens krav inte följts vad gäller grundvatten och skydd av vatten. Vi vill särskilt betona att påverkan på samtliga omgivande NATURA 2000-områden inte utretts och att de sedan dess utvidgats, samt att både lagstiftning och rättspraxis skärpts sedan det gamla tillståndet gavs. Regeringen kan inte upphäva utvecklingen av rättspraxis genom att hänvisa till ett gammalt tillstånd och fatta beslut idag om att tillämpa ett numera ogiltigt beslut.

I kommissionens tolkningsmeddelande<sup>1</sup> om tillämpningen av undantagen i Art 4.7 är det tydligt att samtliga punkter a-d måste uppfyllas.

“Following a precautionary approach, competent authorities may authorise a project in absence of an Article 4(7) Test only if there is sufficient certainty that it will not cause deterioration or compromise the achievement of good status / potential (see 573 chapter 4.1 for further considerations). The evidence on which this decision is based should be documented”

Det är uppenbart i detta fall att undantaget från miljökonsekvensbedömning leder till att regeringen inte uppfyllt detta krav och därmed inte uppfyllt villkoren i direktivet, särskilt som expertmyndigheterna tydligt visat att försämringsrisk finns. Detta måste utredas på förhand och därmed måste motåtgärderna mot försämring, på förhand, testas. Den injekteringsmodell de valt har inte certifierats att fungera tillfredsställande i denna berggrund och därmed uppnås inte heller detta krav.

“It follows that assessments as to whether a new modification/alteration may lead to deterioration or compromise the achievement of good status / potential need to be determined in advance (ex-ante), representing the Article 4(7) "Applicability Assessment" phase.”

I C121/21 R<sup>2</sup> så inhiherades en polsk kolgruva med liknande påstådda samhällseffekter som i Cementafallet. I punkt 92 skriver domstolen följande:

“Den skada som Republiken Polen påstår sig lida till följd av att det är omöjligt att genomföra betydande projekt och investeringar på energiområdet kan under alla omständigheter inte ges företräde framför överväganden avseende miljö och människors hälsa.”

Därmed avfärdas Polens argument att en kollaps av delar av elsystemet skulle vara effekten av stoppad verksamhet. Domstolen har i sin samlade bedömning av effekterna av stoppad verksamhet krävt tydliga bevis för att samhällseffekterna av en stoppad verksamhet blir så allvarliga som påstås, och inte ens då är det per definition ett argument för undantag. På rad (595) konstateras det att även små ändringar omfattas av kravet på att redovisa och motverka effekter, det är omöjligt att avgöra detta utan en grundlig MKB, vilket regeringen omöjliggjort genom sitt beslut om undantag. Vi ställer oss också frågande till hur våra rättigheter och möjligheter att överklaga beslutet på miljömässig grund kan vidmakthållas när regeringen fattar beslut om undantag och den enda domstolsmöjlighet som finns är

---

<sup>1</sup> [https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS\\_Guidance\\_Article\\_4\\_7\\_FINAL.PDF](https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF)

<sup>2</sup>

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=241541&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3028861>

rättsprövning. Vi anser att detta förfarande strider mot EU-lagstiftningen, att begränsa möjligheten att överklaga miljöbeslut till att endast kunna handla om rättsprövning.

Vi anser att regeringens agerande är oförenligt med villkoren 4.7 a-d, att de på ett allvarligt sätt underminerar våra möjligheter att delta i beslut om miljöprövning, samt inte bemöter expertmyndigheternas invändningar på ett sätt som uppfyller villkoren i direktivet. Då karstenshällmark är en av EU utpekad särskilt skyddsvärd naturtyp vilket kräver att undantag godkänns av EU-kommissionen anser vi att regeringen inte uppfyllt kraven genom att inte kräva en godkänd miljökonsekvensbedömning, vilket omöjliggör för EU-kommissionen att behandla ärendet och därmed inte heller av detta skäl uppfyller villkoren för undantag.

### **Bristande bevis för att väsentliga allmänna intressen tillgodoses**

Vi kommer nedan förklara varför beslutet även bör underkännas för att inte ha tillämpat lagen på ett korrekt sätt vad gäller. "3. behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt." Samt varför regeringens motivering strider mot 1 kap 9§ i regeringsformen och dess krav på opartiskhet, samt 7 kap 2§ om krav på att inhämta tillräcklig information för beslut.

### **Ersätta cement och minskade behov av cement**

Då betong kan ersättas med trä i husbyggnad, planerade vägbyggen kan ersättas med trafikplanering för minskade trafikflöden snarare än ständigt ökande (med flera åtgärder) kan även användningen av cement minskas. Det skulle vara förenat med stora samhällsliga miljövinster att planera för minskad vägtrafik och minskad användning av betong. Men ansökan innehåller inte en kvantifierad redovisning över detta, varken dess effekter på kort eller lång sikt och därmed uppfyller den inte lagens krav på att det inte ska vara möjligt att nå allmänintressets mål på andra sätt.

Gruvindustrin använder mycket cement och dess möjlighet att fokusera på metoder och utvinningstekniker som minimerar användningen av cement nämns ej. Vindkraftverk kan byggas med mindre mängd betong i fundamenten det finns t o m ett företag som bygger i trä. Upphandlingar av nya bostäder, ny infrastruktur kan kräva minskad cementanvändning. Möjligheterna att återvinna cement behandlas heller inte på ett seriöst sätt, trots att forskning visar att det i en del fall är möjligt, även om huvudparten av återvunnen färdigblandad betong inte kan ersätta just cementbiten i betong. Vissa förändringar kan initieras omedelbart, men andra kan ta tid, dock motiveras inte beslutet med en saklig analys av alternativen.

Andra bindemedel än cement finns till betong, t ex producerar Sverige 90% av EU:s järn, ett väl beprövat alternativ till cement är mald granulerad masugnsslagg, den härdar långsammare men är å andra sidan ofta både mer hållfast och mer hållbar. Ansökan saknar analyser av detta alternativs möjligheter, trots att många tillämpningar medger att 60-70% av cementen ersätts på detta sätt. Denna cementa har även förlängd hållbarhet och kan på lång sikt minska total betonganvändning och därmed bidra till att nå miljömålen, inte underminera dem som regeringen gör med detta beslut.

I konsultrapporten regeringen beställde<sup>3</sup> finns ett kortfattat resonemang om slaggbaserad cement men det avfärdas med branschstandarder som argument. Det kan knappast anses vara övergripande intresse att dessa bevaras framför att lösa ett materialförsörjningsbehov. Noterbart är att Trafikverket uttryckligen hänvisar till att de har funktionsupphandling och att det är möjligt att använda alternativa lösningar som uppfyller kraven. Vi saknar även en analys av om nationella branschstandarder som argument för att inte kunna byta teknik eller importera cement är förenlig med EU-lagen om offentlig

---

<sup>3</sup> <https://www.regeringen.se/4a7595/globalassets/regeringen/dokument/miljodepartementet/pdf/cementa---ansokan/bilaga-g.-analys-av-mojlighet-till-import-av-kalksten-klinker-och-cement-ramboll.pdf>

upphandling och ser detta som ett exempel på olagliga tekniska handelshinder. Trots att Greenpeace påpekat detta från början har regeringen aldrig bemött invändningen och därmed ytterligare ett exempel på att regeringen inte försökt uppfylla 7 kap 2§.

Det finns en rad andra alternativ till cement, dock med lägre potential att finna större mängder nationellt, men för inget av dem görs en analys av potentialen. Några av dem är flygaska, rester från brända leror samt kalciumkarbonatkristaller framställda från biologiska processer.

### **Alternativa råvaror till Slite**

Slitefabriken står för runt 75% av cementförsörjningen i Sverige. Det beror på att Svenska regeringar sedan 1970-talet tillåtit Cementa att få en så dominerande marknadsposition. Bristen på resiliens i cementförsörjningen har sedan förvärrats av att Heidelberg bestämt att lägga ned verksamheten i Degerhamn på kortsiktigt affärsmässig grund utan tillräcklig hänsyn till hur det minskar deras förmåga att uppfylla sina leveranskontrakt i Sverige. Det är då lätt att tro att detta beroende av en enskild täkt uppfyller kravet på att dess verksamhet måste fortsätta för att uppfylla väsentliga allmänna intressen. Men som påpekas i ansökan kan delar av kalkstensbehovet täckas av överskott från Nordkalk, helt utan ökad import. Slitefabriken har även möjlighet att importera råvara från koncernens egna fabriker i Baltikum.<sup>4</sup>

I konsultrapportens slutsatser anges (sid 9) "Huruvida denna import skulle kunna utökas till att även inkludera kalksten eller klinker, samt i vilken omfattning, har dock inte varit möjligt att utreda i detalj på grund av begränsad insyn i Cementas verksamhet. Sakkunniga inom branschen bedömer dock att det skulle krävas ombyggnationer av Slite hamn och även andra anpassningar av verksamheten i Slite för att kunna fortsätta producera samma volymer som idag" trots att konsulterna inte har tillräckliga data görs dock slutsatsen på sid 8 "Kort sikt: Den samlade bilden av datainsamlingen är att nuvarande hamncapacitet inte är tillräcklig för en importökning motsvarande de volymer som produceras i Slite." Konsulterna fick mycket begränsad tid, enligt uppgift 130 konsulttimmar, vilket inte möjliggjorde en djupare analys, därav baseras slutsatserna inför regeringens beslut på information som endast Cementa har tillgänglig, vilket inte är ett opartiskt och neutralt underlag. Slutsatsen om alternativ råvaruförsörjning har visat sig vara delvis inkorrekt då Cementa själva påpekar att "de rent teoretiskt" kan få nödvändiga volymer från Heidelbergkoncernens egna fabrik i Estland, Nordkalk o egna lager.<sup>5</sup>

I underlagen till beslutet anges att Cementa kan köpa 600.000 ton om året från Nordkalk, men Nordkalk erbjuder<sup>6</sup> upp till 65.000/mån vilket blir 780.000 ton/år Det är 30% mer än vad som anges i underlagen. En väsentlig felkälla. Varför denna skillnad finns eller potentialen att öka dessa leveranser framgår ej i beslutet.

### **Import**

Även redovisningen av importalternativen har mycket stora brister, så stora att det strider mot grundlagens krav i 7Kap 2§. Det finns rapporter från SGU, Ramboll, Boverket som undersökt möjligheten att ersätta bortfallet med import. Varken SGU eller Boverket besitter dock specialkompetens för att analysera handel vilket SGU också understryker. Miljödepartementet bad om kompletterande underlag kring möjligheten att ersätta bortfallet med import i form av en rapport där svar inkom 26/9. Där utreds främst om Slitefabriken kan importera mer, men allmänintresset går bortom Cementas verksamhet, d v s det uppfyller inte kravet på allmänintresse att inte just Slitefabriken levererar cementen. För att svara på frågan om väsentliga allmänna intressen hotas måste även direktimport av cement och betong till cementas kunder utvärderas, vilket inte görs på ett tillfredsställande sätt. Varför kan exakt samma typ av båtar som levererar cement från Slite inte komma

<sup>4</sup> <https://sverigesradio.se/artikel/cementa-kris-om-brytning-stoppas-lagrad-sten-racker-inte>

<sup>5</sup> <https://sverigesradio.se/artikel/cementa-kris-om-brytning-stoppas-lagrad-sten-racker-inte>

<sup>6</sup> <https://sverigesradio.se/artikel/nordkalk-har-tiotala-miljoner-ton-sten-som-det-gar-att-gora-cement-av>

från cementfabriker kring Östersjön eller nordsjökusten, där flera av EU:s stora cementproducenter befinner sig?

Vi går här igenom några påståenden som kan ifrågasättas i de olika underlagen.

## **Ramboll**

Ramboll fick endast 130 timmars arbetstid för att skriva sina två rapporter. Det kan anses extremt underdimensionerat när det gäller att skapa speciallagar för ett företags räkning för att undanröja ett hot mot samhällsviktig försörjning. Vi vill här påpeka att ansökan är inkomplett i så motto att bilagorna, där exempelvis intervjupersonerna framgår, saknas till denna rapport. Läser man dessa ser man att ingen utländsk konkurrent till Cementa tillfrågats om sina möjligheter att leverera material, kommissionens experter på EU:s cementmarknad har inte tillfrågats och endast en person från akademien har intervjuats, skulden för detta ligger huvudsakligen på regeringen som inte gett rimliga förutsättningar för en gedigen analys av cementmarknaden.

I rapportens bilaga F i ansökan står att läsa följande: "I enlighet med konsekvensanalysen framkommer det att den främsta anledningen är att fabrikeras (i Europa) produktionskapacitet är begränsad och redan nära full kapacitet. " (sid 4) ". Utifrån Svemins kunskap finns inga upparbetade kanaler för annan betongimport till gruvnäringen varför produktionen i Slite är avgörande för näringen." (sid 4) Det framgår i tabellen på sid 5 att beräkningarna av antalet arbetslösa och ekonomiska effekter är baserade på 75% bortfall, vilket skulle motsvara 0 gram produktion i Slite, vilket är ett felaktigt antagande då det redan i rapporten framgår att man kände till möjligheten att delvis täcka bortfallet med kalksten från Nordkalk. Dessutom görs inga som helst antaganden om förändrad konsumtion, ökad import av cement eller kalksten och därmed överdrivs effekterna kraftigt.

Med hjälp av dessa överdrifter blir den allmänna uppfattningen att om regeringen inte fattar beslut om tillstånd kommer hundratusentals arbetslösa skapas och all byggnation i Sverige avstanna. Både folket och Riksdagen får därmed en kraftigt felaktig bild av konsekvenserna för samhället på grund av brister i regeringens underlag. Vi anser detta vara i strid med 7 Kap 2§ på ett mycket allvarligt sätt, ytterligare förvärrat av den extremt korta tid Riksdagen fick för att oberoende analysera frågan. Det är av yttersta vikt att denna typ av samhällspåverkande möjlig information inte används för att fatta beslut utan rimliga möjligheter att bemötas i en offentlig debatt och på vetenskaplig grund. Om denna process accepteras lämnar det fältet öppet för framtida påverkansoperationer från marknadsdominerande företag. det är av yttersta vikt att främja möjligheterna till offentlig debatt, grundad på fakta vilket i grunden är försvaret av vår demokrati.

Ramboll konstaterar: "Det framkommer även som generell kunskap att vad gäller cementmarknaden i Europa, köps det mesta upp av de lokala inhemska konsumenterna. Det innebär att importen i första hand behöver ske utanför Europa, från länder som Algeriet, Turkiet och Kina. " (sid 7)

Det är korrekt att det mesta av cementproduktionen används inom relativt korta avstånd från producenten, men påståendet står i stark kontrast till EU-kommissionens rapport om den europeiska cementmarknaden: "Intra-EU trade is dominant: around 90% of cement and lime imports come from the common market," (sid 297) Särskilt märkligt är att de tre nämnda länderna (Alg, Tu Ki) står för runt 1% av cementimporten till Sverige ett normalår. (se FIG F.12 i nämnda rapport) Europeiska länder står däremot för nästan hela vår import.

I EU:s egen utvärdering av cementsektorn<sup>7</sup> framgår att: "Extra-EU exports of Portland\* cement are around 5% of total production. As there is hardly any import from non-EU countries, the trade balance with the rest of the world has been positive for every year between 2006 and 2015." På sid 24 i samma rapport framgår också tydligt att industrins uppgifter inte nödvändigtvis går att ta som fakta "However, there are large disparities between Eurostat production estimates and those coming from industry

<sup>7</sup> [http://publications.europa.eu/resource/cellar/07d18924-07ce-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/07d18924-07ce-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1)

sources; for example, data from the Cement Sustainability Initiative (CSI)<sup>22</sup> show total EU28 cement clinker production of 125 million tonnes in 2015 compared to a Eurostat estimate of only 105 million tonnes.”. Det betyder att felräkningsmarginalen mellan offentlig statistik och industrikällor i EU är åtta gånger större än hela Cementas produktion i Slite.

I bilaga E-SGU-rapporten, på sidan 2 refereras endast källor som pekar på cementbrist. På sidan fem hävdas att det inte finns cement att tillgå “. Såvitt SGU känner till finns ingen överproduktion av cement på nära håll i andra länder och heller inte färdiga importvägar, inklusive upphandling och uppbyggnad av infrastruktur i svenska hamnar.”

Varför infrastrukturen i en hamn måste ändras om ett fartyg kommer från en annan hamn än Slite framgår dock ej. Särskilt inte som Heidelberg använder flera systerfartyg av samma storlek. På världsmarknaden fanns i oktober 2021 ett signifikant antal cementfraktfartyg i samma storleksklasser som används i Slite till salu.<sup>8</sup> SGU skriver på sid 5 “Transporter av cementprodukter och hanterandet av desamma är inte SGUs primära sakområde men vi tar upp detta för att ge ett mer komplett underlag.” Tyvärr blir dock underlaget ensidigt. Det pågår en byggboom på många sätt men precis som påpekas i kommissionens analys av cementmarknaden brukar marknaden vara snabb på att anpassa sig efter efterfrågeförändringar. Därför bör påståenden om brist på cement ifrågasättas då EU-marknaden tidigare har hanterat produktionsförändringar 20-25 ggr produktionen i Slite utan att cementbrist hindrat byggsektorn.

SGU skriver på sid 6 “SGU bedömer att import av cementråvara till Slite från Europa eller Asien/Nordamerika med båt sannolikt medför behov av en hel del omställningar och ombyggnationer.” Grunden för detta antagande redovisas inte, det skulle behöva förklaras då det i närområdet finns flera fartyg av samma storlek som redan idag används i Slite.

På sid 6 står det “SGU bedömer att användningen av importerad cement skulle medföra både ökade kostnader (företag som redan varit i kontakt med utländska producenter för att säkra hösten har fått prispförslag som är fyra gånger högre än vad man idag betalar för svensk cement)” Här anges inga tydliga källor men det är högst förvånansvärda siffror som inte stöds av de prisuppgifter som finns i offentliga källor för cementpriser och leveranskostnader i olika EU-länder. Sant är att det skett prisuppgångar under 2021 då efterfrågan börjat ta fart och EU-ETS priserna har ökat väsentligt, men det skulle i slutändan även påverka priset på svensk cement.

De olika rapporterna hänvisar till Algeriet, Kina och Turkiet men EU har 4 av världens 15<sup>9</sup> största exportländer för cement (Ty, BE, Spa, Irl) varför nämns ej dessa som tänkbara alternativ, här skulle krävas en mer detaljerad analys och samtal med samtliga konkurrenter till Cementa för att avgöra om det finns andra som kan leverera, men tyvärr finns icke ett enda samtal av denna typ redovisat i underlagen. Allt detta påpekade Greenpeace i sina remissvar och nu har Cementa själva erkänt i radio att vi hade rätt, det fanns kalksten i närområdet.<sup>10</sup>

“De europeiska företagen har mycket små marginaler för att höja sin kapacitet. HeidelbergCement, som är verksamt i ett 40-tal länder med mer än 100 anläggningar i drift och en total produktion på ca 121 miljoner ton, sägs ha en möjlig kapacitetsökning på strax under 8 miljoner ton.SGU saknar dock information om vilka länder dessa tillgångar finns i” (sid 10, SGU-rapporten [https://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/nyheter/2021/faktapm\\_kalk.pdf](https://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/nyheter/2021/faktapm_kalk.pdf))

Heidelberg Cements (cementas ägare) senaste kvartalsrapport visar att från under första halvåret 2021 har produktionen ökat med över 3 Mton enbart i Europa, vilket blir över sex miljoner ton på helårsbasis och 11 Mton globalt på helårsbasis. Heidelberg har alltså redan ökat produktionen på ett år med mer än

<sup>8</sup> <https://horizonship.com/ship-category/dry-cargo-ships-for-sale/cement-carriers-for-sale/>

<sup>9</sup> <https://www.worldstopexports.com/top-cement-exporting-countries/>

<sup>10</sup> <https://sverigesradio.se/artikel/cementa-kris-om-brytning-stoppas-lagrad-sten-racker-inte>



vad SGU påstod vara möjligt, faktum är att produktionen i Europa har ökat mer än vad som ens produceras i Slite.

På sidan 11 i SGU:s rapport påstås att “Den eventuella kapacitetshöjning som är känd finns utanför EU. “ Vilket motsägs av Heidelbergs egna kvartalsrapport för Q2-2021 (se tabell) som visar att mer än hälften av deras globala produktionsökning skett i Europa.

Sales Volumes YEAR TO DATE	Cement ('000 t)			
	Jun 20	Jun 21	Change	LfL
North America	7,108	7,569	462	6.5%
West / South Europe	12,891	15,332	2,441	18.9%
North / East Europe	10,910	11,554	645	5.9%
Asia Pacific	15,015	16,836	1,821	12.1%
Africa / Med. Basin	10,147	10,448	301	3.0%
Group Service	278	76	-202	-5.8%
<b>HC GROUP</b>	<b>56,348</b>	<b>61,816</b>	<b>5,467</b>	<b>10.0%</b>

Holcim, (ett av EU:s största cementbolag) rapporterar en volymtillväxt på 6.2% Q2 2021<sup>11</sup> i Europa till 22.2 miljoner ton. 2020 exporterade EU större mängder cement<sup>12</sup> än man gjort på decennier. Även om inhemska efterfrågan ökat under 2021 fanns det extremt stora överskott från 2020.

Boverket lyfter även i sin rapport liknande farhågor som SGU t ex sid 15 i bilaga E

“1. brist på tillgång hos andra cementproducenter i Europa. Enligt branschen går cementfabriker runt om i Europa redan för högtryck och det är oklart om det går att få tillgång till befintlig kapacitet i Europa genom att ”bjuda över” lokala köpare,

2. logistikkedjorna är inte anpassade för en så omfattande import. Logistiken omfattar såväl lastbilar, godståg, båtar, hamnar och hamn- och terminalkapacitet samt lagringsmöjligheter i rätt miljö,

3. ändrade egenskaper hos färsk betong om man minskar och/eller ändrar sammansättningen på cementen, vilket kan ge ändrade egenskaper, till exempel långsammare hållfasthetstillväxt. Detta ställer i sin tur krav på kunskap inom branschen och kvalitetssäkring av tekniska prestanda när man tar in cement från nya källor. “

<sup>11</sup> [https://www.holcim.com/sites/holcim/files/atoms/files/30072021-finance-holcim\\_h1-2021-report\\_en.pdf](https://www.holcim.com/sites/holcim/files/atoms/files/30072021-finance-holcim_h1-2021-report_en.pdf)

<sup>12</sup> <https://trendeconomy.com/data/h2/EuropeanUnion/6810>

Vad gäller punkt 1 så är det samma antaganden som motsägs av fakta som redovisats ovan.

Punkt 2. Här förklaras inte varför båtar av samma typ från Belgien eller Tyskland skulle kräva annan infrastruktur än när de kommer från Slite.

Punkt 3. Om det är så att svenska staten och våra kommuner endast upphandlar cement med specialkrav på sammansättning som är anpassat efter Slite, är det ett brott mot EU:s upphandlingsregler, det logiska vore att upphandla på funktion, vilket Trafikverket också anger att de gör. Det finns standardiserade kvaliteter som bör upphandlas efter standard och därmed vara utbytbara, i normalfallet. Det förklaras inte varför eventuella avsteg från standardkvaliteter ändå inte kan lösas med importerad cement, det finns fler länder med kyla och frost, t ex i Alperna och Finland. Det framgår i redovisningen av de importerade alternativen och tiden för testning mm inte varför andra bolag inte redan skulle ha testat sin cement i enlighet med de standarder som finns.

Även Boverket har underlåtit att kontakta utländska konkurrenter till Heidelberg Cement samt EU-experter. Boverket anför vidare att utsläppen skulle öka från importerad cement. ETS gäller för alla EU-producenter, därmed innebär det att en eventuell konkurrent ändå måste köpa kvot från samma pool som cementa. SGU påpekar att utsläppen från svensk cementproduktion är cirka 8% lägre, men det beror huvudsakligen på den koldioxidsnåla elenergimixen. Om inte Cementa använder elen kommer annan industri göra det med liknande effekt på utsläppsminskning i en annan sektor eller så kommer elen exporteras till Baltikum eller Polen och då minska utsläppen där istället. Ur global synvinkel bör därför effekten vara begränsad. Den huvudsakliga eventuella negativa effekten bör komma av längre transporter, men å andra sidan: om Tyskland, Belgien eller Irland exporterar cement till Sverige istället för utomeuropeisk export blir utsläppen lägre totalt sett. En noggrann analys av detta har inte berörts i underlagen, eller ens lyfts. De kraftigt höjda EU-ETS priserna beräknas höja cementkostnaden i EU med cirka 15% och det pågår nu satsningar i branschen<sup>13</sup> att ersätta kalksten med mer masugnsslagg som en konsekvens av detta, både marknadskrafter och miljöskäl talar för att betydelsen för allmänintresset för både ekonomi och miljö avtar med fortsatt kalkbrytning i Slite.

Cementa och flera myndigheter påpekar att Cementas eventuellt planerade framtida tanke om att införa CCS i Slite skulle tas med i beräkningen. Ansökan inkluderar ej en sådan anläggning och saknar därför värde i detta fall. Dessutom kommer både elbehov och stora mängder ånga normalt sett öka energiförbrukning och vattenanvändning samt även hamntransporter. Det är märkligt att det faktum att ökat antal fartygstransporter anses vara ett hinder för att importera råmaterial till Slite, men inte ens berörs som en begränsning när CCS påtalas. **Även detta talar för att underlagen ensidigt belyser argument för att ge tillstånd och inte beskriver faktorer emot.**

Regeringen har inte visat varför andra alternativ inte fungerar och inte heller SGU, Boverket eller Ramboll har nödvändig expertis eller nödvändiga tidsramar för att granska om importerad råvara, cement eller färdiga betonelement är rimliga alternativ.

Trots att Greenpeace i remissvaren har belyst dessa tillkortakommanden i underlaget har vår kritik inte bemötts, vi anser därför att regeringens beslut inte fattats på saklig och opartisk grund och därför bör upphävas. Det är regeringen som har ansvar att ta fram sakligt och korrekt underlag som belyser frågan ur flera aspekter, det är alltså inte nödvändigt för oss att bevisa att de i sak har fel, utan att bevisa att de inte har fullgjort sin plikt att "behövliga upplysningar inhämtas". Vi anser det bevisat bortom varje rimligt tvivel att detta inte skett, då myndigheter för handel och konkurrensolitik, trots våra uppmaningar inte begärts yttra sig, då organisationer och forskare inte getts rimlig tid att yttra sig, då grundläggande invändningar i synbara inkonsekvenser och felaktigheter i underlaget inte utreds och klagörs.

Regeringens beslutsunderlag har så grava brister att det inte kan anses vara förenligt med 7 Kap 2§ i regeringsformen. Det är dessutom inte sakligt och opartisk då det inte bemöter rimliga invändningar och inom sig bygger kalkyler på påstådd arbetslöshet med överdrivna antaganden som motsägs redan i

---

<sup>13</sup> <https://www.globalcement.com/news/item/13454-goodbye-to-2021>



underlaget. Dessa siffror kring påstådd arbetslöshet påverkade i hög grad den offentliga debatten och Riksdagen och inverkade därför menligt på möjligheterna att skapa förutsättningar för en rimlig process.

### **Regeringen tillämpar inte miljöbalken**

Greenpeace vill även lyfta 16 kap 6§ i miljöbalken. Cementa inte visat hur de ska nå miljökraven för skydd av grundvatten och Natura 2000. De har också haft en rad förelägganden, polisanmälningar:

1) De har överskridit tillåtna bullernivåer under flera olika år och fått viten. De har tidigare, upprepade gånger misslyckats med att nå 45dB natttid, men nu ska de klara 40dB, om detta kan nås kan bara klargöras i en gedigen MKB, vilket regeringen gett undantag från. Utdömmande av buller-vite i 555-2365-16, där ansökan utgörs av handling 17 och dom om utdömmande av handling 82, samt utdömmande av buller vite i 555-2894-19, där ansökan utgörs av handling 8, dom om utdömmande av handling 17, och ny ansökan av handling 38 vilken ännu inte prövats av domstolen.

2) Utsläpp av grönsalt i 555-3524-20, där åtalsanmälan gjorts i separat ärende 555-3559-20

3) Utsläpp av diesel i 555-807-21, där åtalsanmälan utgör handling 8 och förundersökning pågår hos åklagarmyndigheten.

4) Brand i pelletslager i 555-1628-21, där åtalsanmälan utgörs av handling 21 och förundersökning pågår hos åklagarmyndigheten.

Överskridande av stoftvillkor i 555-2524-19, där åtalsanmälan gjorts i separat ärende 555-4493-19 och strafföreläggande för brott mot miljöbalken utgörs av handling 4.

Villkorsbrott 535-5313-21 Åtalsanmälan, förundersökning pågår

Utsläpp suspenderat material och otillåten vattenverksamhet 535-2105-21, förundersökning pågår  
Utöver dessa fall anmälda av Länsstyrelsen tillkommer ärenden med anmälningar från privatpersoner, nu senast om utsläpp i Anerån

Enligt miljöbalkens sextonde kapitel kan tillstånd vägras för den som inte fullgör sina skyldigheter. “6 § Tillstånd, godkännande eller dispens kan vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens. Har sådan underlåtelse förekommit kan tillstånd, godkännande eller dispens vägras också om sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelser har förekommit.”

Med tanke på att även ansvar hos anknytande verksamhet ska räknas in bör även det faktum att bränder uppstått 2012, 2017, 2018 och återigen i april i 2021, i Cementas anläggning i Skövde påverka bedömningen. De hade dessutom ett fel som ledde till stoftutsläpp 2020. Istället för att permanent vägra fortsatt tillstånd gör regeringen tvärtom och vill ge dem specialtillstånd, vilket måste anses vara särskilt olyckligt med hänsyn till Cementas historia av non-compliance och olyckor.

Då detta är en särslagstiftning där driftsvillkoren prövas av regeringen och därmed inte blir lika noggrant beskrivna, analyserade och ifrågasatta som i en öppen domstolsprocess är det av yttersta vikt att man kan lita på att bolaget följer regelverket för tillståndet, tyvärr har Cementa historiskt visat stora brister i att fullgöra sina plikter i enlighet med tidigare tillstånd. Regeringen har genom sitt beslut inte korrekt tillämpat 16 kap 6§ i miljöbalken genom att inte ens redovisa en analys över tidigare regelbrott och dess konsekvenser för sitt beslut.

## Förenlighet med Århuskonventionen och EU-lagstiftningen samt att föreskriften inte uppkommit i stadgad ordning

Hela denna process har kantats av extremt pressade tidsramar som på ett synnerligen allvarligt sätt berövat allmänheten rimliga möjligheter att delta i beslutsfattande i miljörelaterade frågor i enlighet med kraven i Århuskonventionen och dess implementering i EU-lagstiftningen samt kraven för miljökonsekvensbedömningar 2011/92/EU, särskilt tydligt i art 6 punkt 4 och 6.

Regeringen skickade ut föreslagen proposition den 30 augusti 2021 kl 15:26. Svarstid angavs till den 3 sep, i praktiken fyra dagar, för universitet, domstolar och myndigheter med registrator blir tiden för sakkunnig handläggare än kortare. Försvarande var också att Rambollrapporten med underlag för beslutet inte fanns med i remissutskicket, efter påminnelse om detta fick vi rapporten 09.14 den 1 sep. Det betyder i praktiken 2-3 arbetsdagar för att utforma, och få godkänt ett remissvar i organisationen, det gör oberoende faktainhämtning, kontakt med externa experter och procedurer för intern demokrati i det närmaste omöjliga att genomföra.

Samma panik skapades i riksdagsbehandlingen. Ärendet skickades dit 21 sep, ansvarigt utskott utsågs 22 sep med motionstiden satt samma dag! Ärendet beslutades i kammaren en vecka senare 29 sep. Vi skickade ett brev till ledamöterna i utskottet men ingen hann svara. Även om Riksdagen är högsta uttolkare av sina arbetsförutsättningar så åsidosätts enskilda ledamöters rättigheter med detta förfarande. Särskilt med tanke på pandemisituationen fanns det i princip inga möjligheter alls för en ledamot att hinna kontakta ledamot i ansvarigt utskott, konsultera medborgare, formulera ståndpunkter eller inhämta information, än mindre begära hjälp av riksdagens utredningstjänst i ärendet. Det finns goda skäl att hävda att riksdagens arbete, möjlighet att kommunicera med medborgarna och fatta välgrundade beslut påverkades negativt av den panik som skapades av hot om massarbetslöshet och de därför satta orimliga tidsramarna. Regeringen har därför inte gett riksdagen rimliga förutsättningar att fullgöra sina uppgifter som beskrivs i RF 1 kap §4.

Den 28 okt kungörs ansökan och tiden för reaktioner är satt till 8 nov. Med tanke på att den 5:e är halvdag är det endast knappt sju arbetsdagar för att komma med synpunkter.

I Århuskonventionens implementeringsguide<sup>14</sup> finns ett antal bedömda fall kring rimliga tidsramar, t ex ACCC/C/2006/16 (Lithuania), där ansågs 10 dagar för att reagera på en miljökonsekvensbedömning för en soptipp vara orimligt kort tid. I fallet ACCC/C/2008/24 (Spain) ansågs 20 dagar för kort tid, i synnerhet då några av dagarna var nationella helgdagar. Sekretariatet påpekar också att allmänheten måste få rimlig tid att förbereda sina beslut och i t ex ACCC/C/2009/37 (Belarus) ansågs minst 30 dagar från kungörelse till deltagande i samråd vara minimal tid. Däremot ansågs sex veckor som rimlig tid i ACCC/C/2007/22 (France, delvis med motivering att processen var mycket tydlig.

I Maastrichtrekommendationerna<sup>15</sup> förekommer samma fall med samma rekommendationer där 10 dagar, respektive 20 dagar (varav några är helgdagar) ansågs för kort tid.

I Sveriges nationella implementeringsrapport<sup>16</sup> påpekar regeringen angående tidsfrister följande: "Det är en förutsättning för en fungerande process att allmänheten erbjuds en rimlig tid för att hämta in information, ta ställning och lämna in synpunkter. Enligt 6 kap. 4 § miljöbalken ska samråd genom-föras i god tid innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonse-kvens-beskriv-ning som krävs upprättas. Om mark- och miljödomstolen kallar till huvudförhandling i målet i samband med kungörelsen av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning, får förhandlingen hållas tidigast tre veckor

<sup>14</sup> [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)

<sup>15</sup> [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364\\_E\\_web.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web.pdf)

<sup>16</sup> <https://unece.org/unece.org/environment-policy/public-participation/2017-national-implementation-reports-parties>

efter det att kungörandet skedde (22 kap. 17 § miljöbalken).” Då regeringen i denna process övertagit domstolens roll, bör ett minimum om tre veckor för att lämna in synpunkter respekteras, men endast 7 arbetsdagar var vad regeringen tillämpade. Detta strider mot det vi rapporterar in och är oförenligt med de minimala tidsramar som rättspraxis angett i implementeringen av konventionen.

17a kap. miljöbalken (MB) bör inte tillämpas - 11 kap. 14 § i RF a. Stadgad ordning har åsidosatts i väsentligt hänseende vid kapitlets tillkomst i.

Beredningskravet i 7 kap. 2 § RF a. NJA 2018 s. 743 - en månads remisstid har ansetts för kort. Högsta domstolen tillämpade inte föreskrifterna. b. p. 29 i domen: “Formerna för hur beredningskravet ska uppfyllas är inte närmare reglerat i regeringsformen. När det gäller beredning av ett lagstiftningsärende är remissförfarandet emellertid centralt (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 59).

Några i författning bindande föreskrifter om remisstidens längd finns inte. Konstitutionsutskottet har dock flera gånger pekat på vikten av att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen (se t.ex. yttr. 2013/14:KU6y s. 5 f.). Utskottet har framhållit att remissbehandling medför att kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar (se t.ex. bet. 2008/09:KU10 s. 63).

I den inom Statsrådsberedningen utarbetade s.k. Propositionshandboken Ds 1997:1 finns riktlinjer för regeringsarbetet. Det anges där att remisstiden som huvudregel inte bör sättas kortare än tre månader (se s. 32.)” 2. Allmänhetens deltagande i utarbetandet av lagar och andra författningar enligt Århuskonventionens art. 8 a. Art. 8.1.a. .Regeringen har därmed grovt åsidosatt allmänhetens möjlighet att delta och därför bör beslutet ogiltigförklaras.

**Vi anser att stadgad ordning i väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst (11 kap. 14 § första stycket andra meningen i RF). i flera avseenden.**

### **Generalitetskravet**

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 hävdar att generalitetskravet är uppfyllt för att det i teorin skulle kunna tillämpas i fler fall. Det motsägs dock av att kraven faktiskt inte kan tillämpas i något annat fall, det faktum att de är i formell mening är generella innebär inte uppfyller generalitetskravet, när lagen med hänsyn tagen till villkor, giltighet och tidpunkt är så specifikt utformad för ett enda fall. Generalitetskravet i RF kommer till uttryck i bl a 11 kap. 4 § och 12 kap. 3 § om uppgiftsfördelning mellan riksdag och rättskipning respektive förvaltning. 2. “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.)” Citat från Lagrådets kritik av lagen.

17a kap. MB. 3. Argument för att föreskrifterna bara kan användas i ett enda fall - tiden, antal kalkbrott i Sverige, de mycket specifika förutsättningarna som krävs enligt 17a kap. MB, samtliga dessa faktorer bör påverka bedömningen av generalitetskravet och det är tydligt så att det inte är uppfyllt.

### **Domstolars oberoende**

Lagrådet har i sitt yttrande anfört att förslaget framstår som en åtgärd som regeringen vidtar 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 för Mark- och miljööverdomstolens avvisningsbeslut. Vi vill även påpeka att regeringen själv framhåller att deras beslut endast kan överprövas i ett rättsprövningsförfarande i HFD, Vi anser att det strider mot RF att regeringen skapar en specifik föreskrift, som endast kan tillämpas på ett fall för att ge tillstånd till en verksamhet i ett ärende där Mark och Miljööverdomstolen och Högsta domstolen sagt nej. Saken försvåras ytterligare av att Regeringen beslutat att meddela undantag från miljöprövning. Beslutet att undanta verksamheten från

kravet på miljöbedömning enligt 17 a kap. 3 § miljöbalken ska kunna överklagas, men vi kan inte utnyttja rätten då det inte utretts och tydliggjorts hur det skulle gå till? Utan en möjlighet att överklaga beslutet kränks de rättigheter som vi har enligt MKB- direktivet och som vi enligt EU:s rättighetsstadga och fördrag ska ha. Ytterligare försvårande för miljöskyddet är att MMÖD inte ens prövat ansökan i sak då den var undermålig. Att regeringen dels gör att endast rättsprövning är möjlig och inte beslutet i sak samt dels baserar sitt beslut på en av MMÖD konstaterat undermålig ansökan, som regeringen dessutom ger undantag ifrån anser vi vara ett synnerligen grovt åsidosättande av miljöbalken och RF.

### **Slutsatser**

Vi menar att regeringen har åsidosatt 1 kap 9§, 7 kap 2§ samt 11-12 kap i grundlagen. Vi menar att våra rättigheter i Århuskonventionen och EU:s implementerande lagstiftning har åsidosatts. Vi menar att regeringen felaktigt implementerar flera delar av MKB-direktivet, både vad gäller villkor, undantag samt möjligheten att delta i processerna och överklaga. Vi anser att icke-försämringskravet åsidosätts i vattendirektivet och att kraven för undantag ej är uppfyllda. Vidare anser vi att livsmiljödirektivet inte respekteras samt att villkoren för undantag från skydd av särskilt prioriterade områden inte är uppfyllda. För att inte upprepa tidigare inlämnade handlingar från Urbergsgruppen och Naturskyddsföreningen hänvisar vi i de två sistnämnda fallen till deras argumentation som vi stödjer till fullo.

**Vi anser av samtliga i denna inlägga nämnda skäl att regeringens tillstånd bör ogiltigförklaras.**