



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

David Bökman

**Cementas tillståndsprövning**  
Samhällsnödvändig konstruktion eller  
miljörättsligt fuskbygge?

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Max Hjärtström

Termin: VT24

# Innehåll

<b>SUMMARY .....</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Bakgrund.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Syfte och frågeställningar .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Avgränsningar .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Metod .....</b>	<b>5</b>
1.4.1 Den rättsdogmatiska metoden .....	6
1.4.2 Den EU-rättsliga metoden.....	7
<b>1.5 Material .....</b>	<b>7</b>
1.5.1 Källor .....	7
1.5.2 Litteratur .....	8
<b>1.6 Disposition .....</b>	<b>9</b>
<b>2 RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Svensk rätt .....</b>	<b>10</b>
2.1.1 Miljöbalken .....	10
2.1.2 Vattenförvaltningsförordningen .....	11
2.1.3 Sveriges miljömål .....	12
2.1.4 Praxis.....	13
<b>2.2 EU-rätt.....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Den europeiska klimatlagen.....	14
2.2.2 Ramdirektivet för vatten .....	15
2.2.3 MKB-direktivet.....	16
<b>2.3 Parisavtalet .....</b>	<b>18</b>
<b>3 TILLSTÅNDSPRÖVNINGEN .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1 MMD:s dom .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2 MMÖD:s dom .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 Regeringens beslut .....</b>	<b>21</b>

<b>3.4</b>	<b>HFD:s prövningar .....</b>	<b>23</b>
3.4.1	Första prövningen .....	23
3.4.2	Andra prövningen .....	23
<b>4</b>	<b>ANALYS.....</b>	<b>25</b>
<b>4.1</b>	<b>Beaktansvärda aspekter .....</b>	<b>25</b>
4.1.1	Samhällsviktig verksamhet .....	25
4.1.2	Miljörättsliga bestämmelser .....	25
<b>4.2</b>	<b>Riskerna med regeringens beslut.....</b>	<b>27</b>
4.2.1	Urholkning av miljöåtaganden .....	27
4.2.2	Beroendeställning till storföretag .....	28
<b>4.3</b>	<b>Slutsats.....</b>	<b>29</b>
	<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>30</b>

# Summary

In December 2017 the cement producer Cementa, which contributes roughly two thirds of Sweden's cement production, applied for permission to continue operations at their limestone and marl stone quarries on Gotland. To get approval for such operations, a document describing the expected effects on the environment must be created. This document is called an *environmental impact assessment*.

Cementa's application was approved in the first instance, but was appealed and annulled in the higher court due to deficiencies in the environmental impact assessment. The court especially criticized the so-called *zero option*: a description of the expected environmental development if the operation is not granted permission. A few months later Cementa applied for a temporary permission from the government, and a time-limited law amendment was passed. This amendment allowed the government to approve applications for limestone quarries, which was then used to approve Cementa's application.

This thesis aims to clarify which interests must be considered in a conflict between operations essential to society and the environmental regulations, as well as the potential consequences if the former is given priority. In order to evaluate this, Cementa's permit assessment will be examined using an EU-law and legal doctrinal research method.

In the thesis' analysis, societal interests such as employment and GDP are weighed against environmental interests, particularly the preservation of natural environments and the limitation of carbon dioxide emissions. The risks associated with the government's decision are also discussed, where dilution of environmental commitments and dependency on large corporations are especially noted as potential risks.

# Sammanfattning

I december 2017 lämnade cementproducenten Cementa, som står för cirka två tredjedelar av Sveriges cementproduktion, in en ansökan om fortsatt verksamhetstillstånd för sina kalk- och märgelstenstäckter på Gotland. För att få ett beviljande för sådan verksamhet krävs det att utövaren upprättar ett dokument som beskriver verksamhetens förväntade effekter på miljön, en så kallad *miljökonsekvensbeskrivning*.

Cementas ansökan beviljades i första instansen, men överklagades och undanröjdes i överinstansen. Anledningen var bristfälligheter i miljökonsekvensbeskrivningen, särskilt vad gällde det så kallade *nollalternativet*: en beskrivning av den förväntade miljöutvecklingen om verksamheten inte beviljas tillstånd. Några månader senare ansökte Cementa om ett tillfälligt tillstånd hos regeringen, och en tidsbegränsad lagändring som tillät just sådana tillstånd för kalkstenstäckter infördes, vilken regeringen använde för att bevilja Cementas ansökan.

Denna uppsats syftar klarlägga vilka intressen som måste beaktas vid en konflikt mellan samhällsviktig verksamhet och miljörättsliga bestämmelser, samt de potentiella konsekvenserna om det förstnämnda ges prioritet. För att genomföra detta granskas Cementas tillståndsprövning EU-rättsligt och rättsdogmatiskt.

I uppsatsens analys vägs samhällsintressen såsom sysselsättning och BNP mot miljöintressen, särskilt naturmiljöers bevarande och begränsning av koldioxidutsläpp. Riskerna med regeringens beslut diskuteras även, där urholkning av miljöåtaganden och beroendeställning till storföretag i synnerhet lyfts fram som möjliga risker.

# Förkortningar

BNP	Bruttonationalprodukt
EU	Europeiska unionen
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
MB	Miljöbalk (1998:808)
MJU	Miljö- och jordbruksutskottet
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MMD	Mark- och miljödomstolen
MMÖD	Mark- och miljööverdomstolen
MÖD	Miljööverdomstolen
SGU	Sveriges geologiska undersökning
VFF	Vattenförvaltningsförordning (2004:660)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Cement är en i princip substitutlös grundpelare för byggbranschen.<sup>1</sup> Det forskas flitigt efter ersättningsalternativ, men i nuläget skulle flertalet sektorer stå handfallna vid en akut cementbrist.<sup>2</sup> I Sverige är det ett enda företag – Heidelberg Materials (före detta samt fortsättningsvis i denna uppsats *Cementa*) – som står för cirka 67 % av all cementproduktion i landet.<sup>3</sup> Företaget är verksamt dels i Slite på Gotland, dels i Skövde.<sup>4</sup>

Eftersom Cementas verksamhet riskerar inverka negativt på miljön måste den uppfylla flertalet miljökrav både nationellt och internationellt. Detta omfattar bland annat upprättandet av ett dokument som beskriver en verksamhets förväntade påverkan på miljön, en så kallad *miljökonsekvensbeskrivning* (MKB). Denna ska ge både beslutsfattaren och allmänheten insyn och förståelse vad gäller projektet. Bland annat ska en MKB innehålla ett *nollalternativ*: en beskrivning av den förväntade miljöutvecklingen om verksamheten inte beviljas tillstånd. För särskilt betydande projekt – såsom Cementas täkter i Slite – höjs kraven som ställs på företagets MKB, och bristfälligheter kan äventyra verksamhetens tillstånd.<sup>5</sup>

Tack vare Cementas starka ställning på den svenska cementmarknaden kan företaget generera stordriftsfördelar och främja cementförsörjningen. Frågan är dock vad som skulle hända om deras produktion – 67 % av hela Sveriges cementproduktion – en dag skulle tvingas upphöra på grund av att de inte följde ovan nämnda miljökrav. Har Sverige och den svenska byggbranschen råd att låta något sådant ske? Är dessa miljökrav i ett sådant fall värda att strikt efterfölja, eller kan de kringgåas för rikets bästa? Just dessa frågor

---

<sup>1</sup> SGU, *Konsekvensbedömning av utebliven cementproduktion i Slite* s. 2.

<sup>2</sup> Prop. 2021/22:15 s. 43.

<sup>3</sup> SGU, *Konsekvensbedömning av utebliven cementproduktion i Slite* s. 2.

<sup>4</sup> Heidelberg Materials, "Cementindustrin ställer om".

<sup>5</sup> Se vidare kapitel 2.

ställdes Sverige inför i slutet på år 2021 när Cementas ansökan om fortsatt verksamhet i Slite skulle behandlas. Svaret var långt ifrån givet.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen ämnar med grund i Cementas tillståndsprovning besvara hur avvägningen går till när en konflikt uppstår mellan behovet dels av samhällsviktig verksamhet, dels av att miljörättsliga bestämmelser efterföljs. Uppsatsen ämnar vidare analysera vilka miljörättsliga och samhällsliga konsekvenser som kan uppstå om det förstnämnda ges prioritet. För att uppnå detta syfte kommer uppsatsen utgå från följande två frågeställningar:

- Vilka aspekter blir beaktansvärda vid intressekonflikten mellan samhällsviktig verksamhet och miljörättsliga bestämmelser?
- På vilka sätt riskerar regeringens beslut beträffande Cementas tillståndsprovning äventyra Sveriges nationella och internationella miljö- och klimatåtaganden?

## 1.3 Avgränsningar

Det finns ett flertal EU-direktiv samt internationella konventioner som berör miljö- och klimatmässiga frågor.<sup>6</sup> På grund av uppsatsens begränsade omfång kommer jag på det internationella planet begränsa mig till MKB-direktivet, ramdirektivet för vatten, den europeiska klimatlagen samt 2015 års Parisavtal.<sup>7</sup> Uppsatsen kommer inte beröra talerätt eller rättssäkerhetsfrågor, då dessa ligger utanför syftet och frågeställningarna. Därutöver kommer inte art- och habitatsskydd beröras, utan fokus läggs i stället på grundvattenpåverkan och innehållet i en MKB då just detta varit föremål för konflikt vid Cementas tillståndsprovning.

## 1.4 Metod

---

<sup>6</sup> Se bland andra direktiv 2006/118/EG; direktiv 92/43/EEG; Århuskonventionen.

<sup>7</sup> Direktiv 2011/92/EU; direktiv 2000/60/EG; förordning (EU) 2021/1119.



### 1.4.1 Den rättsdogmatiska metoden

Uppsatsens första frågeställning behandlar gällande rätt och dess tillämpning, medan den andra frågeställningen fokuserar på den framtida rättsutvecklingen och konsekvenserna av tillämpningen. Med gällande rätt menas här de allmänt accepterade rättskällorna i form av bland annat lagtext, förarbeten och praxis.<sup>8</sup> Vad gäller miljörett kan denna enligt Darpö beskrivas som ”alla rättsregler som påverkar människans förhållande till den yttre miljön”.<sup>9</sup>

Med hänsyn till frågeställningarnas karaktär har den rättsdogmatiska metoden bedömts nödvändig för att uppnå uppsatsens ändamål. Metoden kommer först användas för en analys av miljölagstiftningen *de lege lata*, och därefter för en analys av konsekvenserna och alternativen vad gäller tillämpningen av sagda lagstiftning *de lege ferenda*.

En rättsdogmatisk analys kan beskrivas som en analys av rättskällevärdet som ämnar nå fram till en beskrivning av gällande rätt.<sup>10</sup> Det centrala vid tillämpningen av denna metod är identifieringen av den rättsliga konflikten som ska undersökas, alltså på vilket sätt en konkret situation står i strid med en rättskälla.<sup>11</sup>

I denna uppsats kommer detta till att börja med ske genom en utredning av vad rättskällorna nationellt och internationellt anger inom de relevanta miljörettsliga områdena. Därefter kommer processerna och besluten som uppkommit med anledning av Cementas tillståndsprövning beskrivas, för att se hur sagda bestämmelser tillämpats eller inte tillämpats praktiskt.

Även en kritisk rättsdogmatisk analys kommer genomföras, vilket enligt Kleineman innebär att ”granska hur den rättsdogmatiska lösningen ter sig, dess konsekvenser och vilka alternativ som hade stått till buds”.<sup>12</sup> I denna

---

<sup>8</sup> Kleineman s. 21.

<sup>9</sup> Cit. Darpö s. 235.

<sup>10</sup> Kleineman s. 26.

<sup>11</sup> Kleineman s. 30.

<sup>12</sup> Cit. Ibid. s. 35.

uppsats innebär detta mer konkret att granska utfallet av tillståndsprovningen och hur detta kan komma att påverka framtida snarlika situationer.

## 1.4.2 Den EU-rättsliga metoden

Då behandling och analys av EU-rättsliga källor är en nödvändighet för att besvara uppsatsens frågeställningar till fullo kommer även den EU-rättsliga metoden att användas.

Den EU-rättsliga metoden kan beskrivas som ”ett tillvägagångssätt att hantera EU-rättsliga källor”.<sup>13</sup> Reichel betonar dock att EU-rätten är en ung rättsordning och att det råder debatt kring dess faktiska klassifikation.<sup>14</sup> Vad som står klart är åtminstone att även om rättsakter i form av direktiv och förordningar är viktiga instrument på EU-nivå så intar EU-domstolens praxis en viktig, kanske till och med ledande roll vad gäller EU-rättens utveckling och inverkan.<sup>15</sup>

Vad ovanstående innebär för denna uppsats är att stor vikt kommer läggas vid just praxis från EU-domstolen. Relevanta direktiv och förordningar kommer granskas, men domstolsavgöranden som tydliggör den faktiska tillämpningen av bestämmelserna kommer även användas i stor utsträckning.

## 1.5 Material

### 1.5.1 Källor

Uppsatsen kommer så långt möjligt använda sig av primärkällor. För alla rättsfall och offentligt tryck utgår uppsatsen alltid från den ursprungliga texten.

---

<sup>13</sup> Cit. Reichel s. 109.

<sup>14</sup> Reichel s. 110.

<sup>15</sup> Ibid. s. 115.

Vad gäller svensk lagtext har uppsatsen utgått från de bestämmelser som blivit relevanta i domstolsprövningarna av ärendet. Därtill har lagarnas förarbeten använts för att få en bättre förståelse för lagstiftarens avsikt. Svensk praxis på MKB-området är utifrån vad jag kunnat utröna relativt knapphändig, men utöver de i fallet aktuella domarna har föregående domar i snarlika fall från MÖD och HD använts för att ge en fingervisning om rättstillämparens syn på bestämmelserna.

På EU-nivå har två direktiv, MKB-direktivet och ramdirektivet för vatten, använts för att beskriva Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Dessa har kompletterats med domar från EU-domstolen i fall där sakomständigheterna eller de tillämpliga bestämmelserna och deras tolkning varit likartade Cementas tillståndsprövning. Även den europeiska klimatlagen och Parisavtalet har använts som källor då de anger specifika åtaganden för de fördragsslutande staterna.

## 1.5.2 Litteratur

Uppsatsen utgår främst från ovan nämnda rättskällor, men använder sig även av doktrin för att förklara betydelsen av dessa källor. För detta ändamål har främst *Miljörätt* av Ebbesson<sup>16</sup> samt *EU:s miljörätt* av Langlet<sup>17</sup> och Mahmoudi<sup>18</sup> använts. Båda dessa verk behandlar ämnen av relevans för uppsatsen; Ebbesson genom sitt belysande av nationell rätt och Langlet och Mahmoudi genom deras belysande av EU-rätten. För att klargöra uppsatsens metod har även texter av Kleineman<sup>19</sup>, Darpö<sup>20</sup> och Reichel<sup>21</sup> använts.

Rapporter från Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) har använts som tekniskt underlag då dessa bedömts nödvändiga för att konkretisera miljöfrågor såsom Cementas faktiska marknadsandel och

---

<sup>16</sup> Jonas Ebbesson, professor i miljörett vid Stockholms universitet.

<sup>17</sup> David Langlet, professor i miljörett vid Uppsala universitet.

<sup>18</sup> Said Mahmoudi, professor i internationell rätt vid Stockholms universitet.

<sup>19</sup> Jan Kleineman, professor emeritus i civilrätt vid Stockholms universitet.

<sup>20</sup> Jan Darpö, professor i miljörett vid Uppsala universitet.

<sup>21</sup> Jane Reichel, professor i förvaltningsrätt vid Stockholms universitet.

koldioxidutsläpp. Även en rapport framställd av Cementa har använts som underlag för detaljer rörande dess verksamhet.<sup>22</sup>

Då Cementas tillståndsprövning i skrivande stund avslutades för cirka två år sedan är forskningsläget utifrån vad jag kunnat utröna begränsat. Tobias Norberg skrev år 2023 en masteruppsats om Cementas tillståndsprövning, men här lades fokus främst på rättssäkerhet och konstitutionella frågor.<sup>23</sup> Cementas tillståndsprövning har även varit föremål för tidskriftstexter, och år 2021 skrev Mikael Mellqvist en artikel i *Ny Juridik* om hur situationen förhöll sig till rättssäkerhetskraven.<sup>24</sup>

## 1.6 Disposition

I uppsatsens andra kapitel redogörs för de rättsliga utgångspunkter som är relevanta för Cementas tillståndsprövning och uppsatsens syfte. Detta kapitel granskar först svensk rätt, för att sedan gå vidare till EU-rätt och internationell rätt.

Kapitel tre beskriver de processerna och beslut som uppkommit på grund av Cementas tillståndsprövning. Dessa följs i kronologisk ordning, där först MMD:s och MMÖD:s domar beskrivs, för att sedan gå vidare till regeringens beslut och HFD:s två prövningar.

Uppsatsens fjärde kapitel analyserar tillståndsprövningen med utgångspunkt i syftet och frågeställningarna. Detta kapitel är uppdelat i enlighet med frågeställningarna, där den första delen av analysen ämnar besvara den första frågeställningen, och den andra delen ämnar besvara den andra frågeställningen. Analysen avslutas med en sammanfattande slutsats.

---

<sup>22</sup> Källkritik blir av särskild vikt när ett företags egna rapport används för att besvara frågor om deras verksamhet, men denna rapport har endast använts för att besvara konkreta frågor om verksamhetens historik och storlek.

<sup>23</sup> Tobias Norberg, ”Lex Cementa: En extraordinär situation som krävde extraordinära åtgärder?”.

<sup>24</sup> *Ny Juridik* 4:21 s. 7.

## 2 Rättsliga utgångspunkter

### 2.1 Svensk rätt

#### 2.1.1 Miljöbalken

Enligt förarbetet till miljöbalken (MB) är syftet med balken att ”främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”.<sup>25</sup> Vikt fästs vid klara och uppföljningsbara miljömål som verksamhetsutövare ska utforma sin verksamhet efter.<sup>26</sup> Det framhävs även i förarbetet att ett krav för att uppnå hållbar utveckling är att samtliga sektorer är med i klimatomställningen.<sup>27</sup>

MB är ett mycket omspannande instrument som är tillämpligt på alla som bedriver verksamhet som kan påverka miljön eller balkens mål, oavsett om detta är en privatperson eller ett företag.<sup>28</sup> Balkens syfte återges i 1 kap. 1 §, där det står att läsa att:

[m]iljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I balkens andra kapitel anges de så kallade allmänna hänsynsreglerna som alla verksamhetsutövare enligt kapitlets 1 § är skyldiga att beakta vid tillståndsansökningar. Enligt 2-3 §§ ska verksamhetsutövaren införskaffa sig nödvändig kunskap med hänsyn till verksamheten och vidta

---

<sup>25</sup> Cit. Prop. 1997/98:45 s. 162 Del 1.

<sup>26</sup> Prop. 1997/98:45 s. 159 Del 1.

<sup>27</sup> Ibid. s. 161 Del 1.

<sup>28</sup> Ebbesson s. 73.

försiktighetsmått för att begränsa den potentiella skadan och olägenheten på såväl människors hälsa som miljön.

Balkens fjärde kapitel reglerar områden som klassas som riksintressen. I 2 § anges områden – däribland Gotland – där turism och friluftsliv särskilt ska beaktas när beslut om ingrepp i miljön fattas.

I 5 kap. 4 § anges att en verksamhet inte får ges tillstånd att påbörjas om den ”äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm”.

Miljöbalkens sjätte kapitel, som reglerar miljöbedömningar, förändrades 2018.<sup>29</sup> Det nya kapitlet ämnade inte medföra några stora skillnader i tillämpning, utan i stället ett förtydligande av bestämmelserna och ett bättre införlivande av EU-rätten på området.<sup>30</sup> I och med att Cementas ansökan gavs in i december 2017 ska dock föregående sjätte kapitlet tillämpas på ansökan, då lagändringen trädde i kraft 1 januari 2018.<sup>31</sup>

Enligt föregående 6 kap. 3 § är syftet med en MKB att identifiera och beskriva verksamhetens effekter på människor och miljö samt möjliggöra för en samlad bedömning av dessa. De specifika kraven som ställs på en MKB återges i 7 §, där det bland annat i 4 p. anges att denna ska innehålla en ”beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd”. Framtagandet av en MKB ämnar öka såväl allmänhetens och beslutsfattarens som verksamhetsutövarens förståelse för de miljömässiga konsekvenserna av verksamheten.<sup>32</sup>

## 2.1.2 Vattenförvaltningsförordningen

Termen ”vattenverksamhet” har ett brett tillämpningsområde och innefattar även all sorts verksamhet som bortleder och tillför grundvatten.<sup>33</sup> Enligt 4

---

<sup>29</sup> Skr. 2017/18:20.

<sup>30</sup> Prop. 2016/17:200 s. 169 f.

<sup>31</sup> Ibid. s. 1.

<sup>32</sup> Ebbesson s. 99.

<sup>33</sup> Ibid. s. 121.

kap. 2 § VFF ska miljö kvalitetsnormen på grundvatten vara sådan att vattenförekomsten inte försämras. Detta preciseras i 5 § till att innebära att bestämmelserna i ramdirektivet för vatten med medföljande bilagor ska vara uppfyllda.

I 4 kap. 11 § 1 p. anges att tillstånd – trots vad som sägs i 5 kap. 4 § MB – får ges till en verksamhet som ändrar en grundvattenförekomstens nivå förutsatt att följande krav som anges i 4 kap. 12 § VFF är uppfyllda:

1. verksamheten eller åtgärden
  - a) behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller
  - b) innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11§,
2. det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och
3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Bestämmelserna i VFF är ett införlivande av Sveriges åtaganden enligt ramdirektivet för vatten, och speglar därför i mångt och mycket dessa.<sup>34</sup>

### 2.1.3 Sveriges miljömål

Sveriges miljömål är inte rättsligt bindande, men bidrar till att konkretisera och följa upp miljöarbetet.<sup>35</sup> I Naturvårdsverkets senaste fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål framgick att utav totalt 16 miljömål beräknas endast ett kunna nås till år 2030. Tre mål ansågs kunna komma nära att uppnås, och resterande 12 ansågs inte vara möjliga att uppnå.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Prop. 2021/22:15 s. 18.

<sup>35</sup> Ebbesson s. 75.

<sup>36</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023* s. 58 f.

Grundvatten av god kvalitet var ett av de 12 målen som inte ansågs kunna uppnås. Här syntes heller enligt Naturvårdsverket ingen positiv utveckling sedan den senaste fördjupade utvärderingen 2019, och det bedömdes krävas ”[u]tökad tillsyn av påverkanskällor för grundvatten /.../ exempelvis hur skyddsföreskrifter inom vattenskyddsområden efterföljs”.<sup>37</sup> I rapporten lyfts även behovet av förbättrad kunskap om grundvattenuttag fram.<sup>38</sup>

## 2.1.4 Praxis

I detta avsnitt behandlas svenska rättsfall där den centrala frågan varit om sökandens MKB varit fullständigt upprättad eller inte.

### 2.1.4.1 MÖD 2004:17

MÖD 2004:17 gällde huruvida en MKB upprättad för byggandet av ett vattenkraftverk på ett område klassat som riksintresse var fullgod eller ej. MÖD menade att ett beviljande av ansökan inte kunde ges om sökandens MKB inte noggrant beskrev påverkan på naturvärdena i området, då detta var av riksintresse. Eftersom den MKB sökanden bifogat inte specifikt behandlade dessa frågor kunde den därför inte anses fullgod.<sup>39</sup>

MÖD ansåg även att det förelåg brister i det redovisade nollalternativet i sökandens MKB, då detta – i stället för att utgå från förhållandena på platsen innan verksamheten påbörjades – utgick från förhållandena såsom de såg ut efter uppförandet av ett tidigare kraftverk. MÖD beslutade med ovanstående som grund att undanröja det tidigare beviljade tillståndet.<sup>40</sup>

### 2.1.4.2 NJA 2009 s. 321

Målet NJA 2009 s. 321 behandlade den potentiella bristfälligheten i en av Arvika kommun framtagna MKB. HD konstaterade här att om en

---

<sup>37</sup> Cit. Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023* s. 76.

<sup>38</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023* s. 77.

<sup>39</sup> MÖD 2004:17.

<sup>40</sup> Ibid.



otillfredsställande MKB lämnas in ska domstolen ålägga sökanden att inom en bestämd tid komplettera beskrivningen, annars finns risk för avvisning.<sup>41</sup>

HD framförde i sina domskäl att själva funktionen med en MKB, närmare bestämt möjligheten till insyn och inflytande, kan gå förlorad om större kompletteringar tillåts göras på ett sent stadium. Domstolen konstaterade vidare att vissa mindre kompletteringar är acceptabla under processen, men att om en MKB är så pass bristfällig att den inte över huvud taget kan ligga till grund för en bedömning så ska detta anses vara ett processhinder. Om beskrivningen går att lägga till grund för en bedömning men fortfarande är bristfällig, ska detta i stället anses vara en brist i den materiella hållbarheten av ansökan.<sup>42</sup>

## 2.2 EU-rätt

### 2.2.1 Den europeiska klimatlagen

Den europeiska klimatlagen instiftades för att höja den klimatpolitiska ambitionsnivån och motarbeta hotet av klimatförändringar.<sup>43</sup> I ingressen betonas vikten av ett ”fast, långsiktigt mål för att bidra till ekonomisk och samhällelig omvandling”.<sup>44</sup> Det erinras vidare om att klimatomställningen kommer kräva anpassningar och insatser inom samtliga sektorer i samhället.<sup>45</sup>

Klimatlagens första artikel stadgar att EU ska vara klimatneutralt senast år 2050.<sup>46</sup> Det anges även att unionen, för att uppnå kraven som ställs enligt Parisavtalet, ska minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 % jämfört med år 1990 till år 2030.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> NJA 2009 s. 321 s. 8.

<sup>42</sup> Ibid. s. 9 f.

<sup>43</sup> Förordning (EU) 2021/1119 ingressens punkt 1.

<sup>44</sup> Cit. Ibid. ingressens punkt 4.

<sup>45</sup> Förordning (EU) 2021/1119 ingressens punkt 25.

<sup>46</sup> Ibid. art. 1.

<sup>47</sup> Ibid. art. 4.

## 2.2.2 Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten binder medlemsstaterna att vidta åtgärder för att skydda, förbättra och återställa grundvattenförekomster.<sup>48</sup> För den kemiska statusen hos vatten anger direktivet tydligt specificerade ramar som medlemsstaterna är skyldiga att efterfölja.<sup>49</sup> Direktivet tillåter dock avsteg från de uppställda kraven på grundvattenkvalitet i särskilda fall. För att detta ska aktualiseras krävs dels att uppnåendet av målen ska vara ”omöjligt eller oproportionerligt dyrt”, dels att alla följande rekvisit är uppfyllda:

- de miljömässiga och samhällsekonomiska behoven av verksamheten kan inte tillgodoses på något annat proportionerligt sätt,
- den bästa möjliga ekologiska och kemiska statusen uppnås utifrån förutsättningarna,
- grundvattnets status som gott vatten förändras i så liten mån som möjligt,
- ingen fortsatt försämring av vattnet sker, och
- skälen till de lägre uppsatta kraven särskilt anges samt ses över vart sjätte år.<sup>50</sup>

Direktivet anger även i artikel 4.7 att en medlemsstat, även om god grundvattenstatus inte uppnås, inte bryter mot direktivet om samtliga följande rekvisit är uppfyllda:

- alla möjliga åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna vidtas,
- skälen för avstegen anges och förklaras särskilt,
- anledningen till avstegen är ett allmänintresse av större vikt, och

---

<sup>48</sup> Direktiv 2000/60/EG art. 4.1 b) ii).

<sup>49</sup> Langlet & Mahmoudi s. 254.

<sup>50</sup> Direktiv 2000/60/EG art. 4.5.

- det finns inget annat rimligt eller tekniskt möjligt alternativ som vore bättre för miljön.<sup>51</sup>

EU-domstolen har i sin praxis konstaterat att ramdirektivet för vatten utgör just en skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som behövs för att uppnå de uppställda kraven, men att direktivet lämnar utrymme för en viss skönsmässig bedömning från medlemsstaterna.<sup>52</sup>

### 2.2.3 MKB-direktivet

Detta avsnitt hanterar EU:s MKB-direktiv. Det EU-rättsliga arbetet angående MKB började 1980, och ledde fram till ett första direktiv 1985. Detta direktiv genomgick större förändringar 1997, och förändringar gällande talerätt 2003.<sup>53</sup> Det senaste direktivet utkom 2011, och var en kodifiering av tidigare direktiv för att stärka dess tydlighet.<sup>54</sup> Det är direktivet från 2011 som här granskas. Praxis från äldre versioner av direktivet används dock i uppsatsen vad gäller bestämmelser som fortfarande är relevanta.

#### 2.2.3.1 Direktivets syfte

MKB-direktivet inrättades för att kodifiera och harmonisera unionens principer vid bedömning av miljöpåverkan.<sup>55</sup> EU-domstolen har i ett avgörande från 2008 uttalat att syftet med en MKB enligt direktivet är att ”på ett lämpligt sätt påvisa, beskriva och värdera de direkta och indirekta följderna av ett projekt på faktorer som /.../ vatten”.<sup>56</sup> I förevarande fall hade Irland bland annat infört ett system där miljöfarlig verksamhet med bristfällig MKB kunde godkännas i efterhand, något som enligt domstolen ledde till att sanktionssystemet tappade genomslagsförmåga.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Direktiv 2000/60/EG. art. 4.7.

<sup>52</sup> C-32/05 Kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg, EU:C:2006:749 punkt 43.

<sup>53</sup> Langlet & Mahmoudi s. 196.

<sup>54</sup> Direktiv 2011/92/EU ingressens punkt 1.

<sup>55</sup> Ibid. ingressens punkt 1–3.

<sup>56</sup> C-215/06 Kommissionen mot Irland, EU:C:2008:380 punkt 104.

<sup>57</sup> Ibid. punkt 74–76.

Det framgår även av EU-domstolens domskäl i *World Wildlife Fund* att en medlemsstat, när den avgör huruvida ett projekt ska bedömas miljörättsligt, inte får använda en metod som åsidosätter syftet med MKB-direktivet.<sup>58</sup> I föreliggande fall hade ombyggnationen av en flygplats undantagits från kravet på en MKB med stöd i en lag som reglerade vilka verksamheter som skulle vara föremål för dessa. Domstolen uttalade här att medlemsstaten inte kunde undanta projektet på detta vis om den inte vid lagens instiftande hade möjlighet att exakt bedöma miljöpåverkan av alla projektets delar.<sup>59</sup>

### 2.2.3.2 Artikel 2

Direktivets andra artikel ställer krav på medlemsstaterna att genomföra tillståndsprövningar och miljöbedömningar på särskilt betydande projekt, vilka specificeras vidare i en bilaga till direktivet.<sup>60</sup> Medlemsstaterna kan dock i särskilda fall enligt ovan nämnda artikel undanta ett projekt från dessa bestämmelser. Detta är dock just att se som en undantagsbestämmelse, och kräver att tillämpningen skulle medföra signifikanta negativa konsekvenser för projektets syfte samt att direktivets mål fortfarande uppfylls. Vid ett undantagande ska medlemsstaten vidare undersöka om någon alternativ bedömning är möjlig att genomföra samt informera kommissionen om undantaget.<sup>61</sup> Projekt som särskilt regleras via nationell lagstiftning ska även som regel undantas från direktivets tillämpningsområde.<sup>62</sup>

EU-domstolen har i målet *Kraaijeveld* konstaterat att även i de fall en medlemsstat har befogenhet att skönsmässigt bedöma om ett projekt ska undantas från kravet på MKB så begränsas denna befogenhet fortfarande av det generellt uppställda kravet att en MKB ska upprättas för projekt med betydande miljöpåverkan.<sup>63</sup> Domstolen konstaterade vidare i målet att en medlemsstats beslut att i ett enskilt fall undanta en verksamhet från kravet

---

<sup>58</sup> C-435/97 *World Wildlife Fund (WWF)* m.fl., EU:C:1999:418 punkt 45.

<sup>59</sup> *Ibid.* punkt 46.

<sup>60</sup> Direktiv 2011/92/EG art. 2.1.

<sup>61</sup> *Ibid.* art. 2.4.

<sup>62</sup> *Ibid.* ingressens punkt 22.

<sup>63</sup> C-72/95 *Kraaijeveld* m.fl., EU:C:1996:404 punkt 50; C-435/97 *World Wildlife Fund (WWF)* m.fl., EU:C:1999:418 punkt 44.

på MKB inte utgör tillräcklig grund för fördragsbrott, men att fastställandet av kriterier som *de facto* undantar samtliga projekt inom ett område bryter mot direktivets bestämmelser.<sup>64</sup>

### 2.2.3.3 ”Särskilt betydande projekt”

Direktivets första bilaga anger ”särskilt betydande projekt” där kraven på en MKB ställs högre. Stenbrott med ett verksamhetsområde som överstiger 25 hektar utgör enligt direktivet ett sådant projekt där ytterligare miljömässiga krav ställs upp.<sup>65</sup> Cementas verksamhet i Slite består i dagsläget av två aktiva täkter. Kalkstenstäkten *File hajdar* omfattade år 2021 cirka 80 hektar, och märgelstenstäkten *Västra brottet* omfattade samma år cirka 90 hektar.<sup>66</sup>

Direktivet ställer för dessa projekt ytterligare krav på utformningen av en MKB, som bland annat måste innefatta de relevanta särdragen hos projektet, en beskrivning av miljöpåverkan och en utredning av rimliga alternativ.<sup>67</sup> Vidare specificeringar av kraven på beskrivningen anges i direktivets fjärde bilaga, där det bland annat framgår att denna ska innehålla en redogörelse för hur miljötillståndet förväntas utvecklas om projektet inte genomförs samt projektets påverkan på vatten.<sup>68</sup>

## 2.3 Parisavtalet

Sveriges regering beslutade den 13 oktober 2016 att ratificera Parisavtalet, och det trädde i kraft för Sverige den 4 november samma år.<sup>69</sup> Enligt avtalet ska Sverige bidra till att begränsa medeltemperaturökningen till 1,5 °C över förindustriell nivå.<sup>70</sup> Sverige har vidare åtagit sig att utarbeta och

---

<sup>64</sup> C-72/95 Kraaijeveld m.fl., EU:C:1996:404 punkt 52–53.

<sup>65</sup> Direktiv 2011/92/EU bilaga I punkt 19.

<sup>66</sup> Cementa, *Efterbehandlingsplan Västra brottet, Östra brottet och File hajdar-täkten* s. 4.

<sup>67</sup> Direktiv 2011/92/EU art. 5.

<sup>68</sup> Ibid. bilaga IV punkt 3–4.

<sup>69</sup> SÖ 2016:20 s. 1.

<sup>70</sup> Ibid. s. 4. art. 2.1 a).

upprätthålla nationella bidrag till temperaturmålet samt göra vad det kan för att begränsa utsläpp som kan verka negativt mot detta mål.<sup>71</sup>

Avtalet omfattar även en skyldighet för Sverige att anpassa sin nationella verksamhet till temperaturmålet.<sup>72</sup> Parisavtalet betonar i ingressen länders olika ansvar beroende på deras nationella förhållanden.<sup>73</sup> Sverige intar i dagsläget en framträdande roll på den globala marknaden, både vad gäller ekonomi och engagemang.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> SÖ 2016:20 s. 5, art. 4.2.

<sup>72</sup> Ibid. s. 11 f. art. 7.1-2.

<sup>73</sup> Ibid. s. 2.

<sup>74</sup> Ingves s. 5 f.

## 3 Tillståndsprövningen

### 3.1 MMD:s dom

I detta avsnitt behandlas MMD:s dom den 17 januari 2020 i mål nr M 7575-17. MMD gav Cementa tillstånd dels att bryta kalk- och märgelsten vid täkterna på Gotland, dels till de vattenverksamheter som krävdes i samband med denna utvinning, i huvudsaklig överensstämmelse med ansökan.<sup>75</sup>

Cementas MKB genomgick revideringar under processens gång. MMD godkände den reviderade versionen.<sup>76</sup> MMD konstaterade dock att en mer utförlig redogörelse över nollalternativet hade varit önskvärd.<sup>77</sup> Det var även domstolens bedömning att möjligheterna att hitta en annan lämplig plats för kalkbrytning var starkt begränsade, och vikt fästes vid fördelarna med att fortsätta verksamheten på den redan etablerade och beprövade platsen.<sup>78</sup> Vid en samlad bedömning fann MMD att utredningen var fullgod och att både skyddsåtgärderna och försiktighetsmåttan var acceptabla, och att inga hinder mot tillståndet därför förelåg.<sup>79</sup>

Länsstyrelsen efterfrågade en närmare redovisning av syftet av och konsekvenserna med verksamheten. De menade även att Cementas nollalternativ var missvisande och att påverkan på grundvattnet skulle komma att bli större än modellerat, samt att verksamhetens påverkan stod i strid med ramdirektivet för vatten.<sup>80</sup>

### 3.2 MMÖD:s dom

I detta avsnitt behandlas MMÖD:s dom den 6 juli 2021 i mål nr M 1579-20. MMÖD hänvisade till NJA 2009 s. 321, där det bland annat konstateras att

---

<sup>75</sup> MMD, mål nr M 7575-17 s. 2.

<sup>76</sup> Ibid. s. 8.

<sup>77</sup> Ibid. s. 139.

<sup>78</sup> Ibid. s. 141.

<sup>79</sup> Ibid. s. 165 f.

<sup>80</sup> Ibid. s. 35–39.

underlaget till en MKB ska vara bifogat i en tillräcklig form redan till första instans, och inte läkas i efterhand.<sup>81</sup>

MMÖD fann det sannolikt att en utförligare undersökning från Cementa skulle leda till förändringar av såväl grundvattenmodellen som nollalternativet, och att dessa således inte kunde anses vara tillfredsställande eller tillförlitliga. Det gick enligt domstolen inte att göra ett kvalificerat ställningstagande till verksamhetens potentiella påverkan på miljön, varför den bristfälliga utredningen från Cementa sågs som ett processhinder och MMD:s tillstånd undanröjdes.<sup>82</sup>

### 3.3 Regeringens beslut

Efter undanröjningen i MMÖD ansökte Cementa den 21 september 2021 om ett tidsbegränsat tillstånd hos regeringen.<sup>83</sup> Samma dag överlämnade regeringen prop. 2021/22:15, som behandlade just regeringsprövning av tillstånd för kalkstenstäkter, till riksdagen.<sup>84</sup>

Regeringen föreslog i denna proposition lagändringar som skulle möjliggöra att tillståndsansökningar för kalkstensverksamhet skulle kunna prövas av just regeringen. Dessa skulle få samma rättskraft som om prövningen hade genomförts av den normalt behöriga domstolen. Regeringen fick även i förslagen möjlighet att göra avsteg från de normalt uppställda kraven på MKB vid beslutsfattandet. Lagändringarna föreslogs gälla mellan den 15 oktober och 31 december 2021.<sup>85</sup>

Enligt regeringens utredning skulle ett avbrytande av Cementas verksamhet i Slite resultera i betydande samhällsekonomiska konsekvenser.<sup>86</sup> De exempel som framfördes av regeringen var bland annat fördyrningar och förseningar av brobyggen samt uppbyggnaden och förmågan av

---

<sup>81</sup> MMÖD, mål nr M 1579-20 s. 35.

<sup>82</sup> Ibid. s. 37–41.

<sup>83</sup> Regeringen, ”Regeringens arbete med cementförsörjning”.

<sup>84</sup> Prop. 2021/22:15 s. 1.

<sup>85</sup> Ibid. s. 1.

<sup>86</sup> Ibid. s. 22.



totalförsvaret.<sup>87</sup> Regeringen gav även i uppdrag till SGU att undersöka konsekvenserna av ett verksamhetsstopp. Enligt denna undersökning ansågs inget kortsiktigt substitut för Cementas verksamhet föreligga.<sup>88</sup> Av SGU:s rapport framgick vidare att endast omkring en tiondel av världproduktionen av cement exporterades, och att cementbehovet till stor del tillgodoses nationellt.<sup>89</sup>

Vad gällde den konkreta miljöpåverkan konstaterade regeringen att Sveriges cementtillverkning stod för omkring fyra procent av landets koldioxidutsläpp, men samtidigt spelade en viktig roll i flera sektors klimatomställning.<sup>90</sup>

Regeringens förslag kritiserades av flera remissinstanser. Uppsala universitet menade att kalkstensbrytning genom förslaget fick en fördelaktig särställning som inte var förenlig med likabehandlingsprincipen.<sup>91</sup> Vidare menade de att undantag från MKB-direktivet ska göras restriktivt och avse extrema krissituationer, inte en situation som beror på att Sverige försatt sig i en beroendeställning till ett specifikt företag.<sup>92</sup>

Flera remissinstanser, däribland Lagrådet, framförde även att lagförslagen föreföll vara ämnade att retroaktivt förändra utgången av en lagkraftvunnen dom. Därmed stod dessa i strid med såväl grundläggande rättssäkerhetsprinciper som regeringsformen.<sup>93</sup>

Miljö- och jordbruksutskottet (MJU) ställde sig i sitt betänkande bakom de föreslagna ändringarna.<sup>94</sup> Riksdagen biföll den 29 september 2021 förslaget.<sup>95</sup> Därefter beslutade regeringen att, med stöd i de nu införda

---

<sup>87</sup> Prop. 2021/22:15 s. 43.

<sup>88</sup> SGU, *Konsekvensbedömning av utebliven cementproduktion i Slite* s. 2.

<sup>89</sup> *Ibid.* s. 10.

<sup>90</sup> Prop 2021/22:15 s. 44.

<sup>91</sup> *Ibid.* s. 24.

<sup>92</sup> *Ibid.* s. 34.

<sup>93</sup> *Ibid.* s. 39.

<sup>94</sup> Bet. 2021/22: MJU7 s. 1.

<sup>95</sup> Skr. 2021/22:4 s. 1.

lagändringarna, utfärda ett tillfälligt tillstånd till Cementa den 18 november 2021.<sup>96</sup>

### 3.4 HFD:s prövningar

I detta avsnitt behandlas HFD:s två prövningar av regeringens beslut. Den första prövningen avsåg inhibition av beslutet. Den andra prövningen, som skedde tio månader senare, var en rättsprövning av beslutet.

#### 3.4.1 Första prövningen

Detta avsnitt behandlar HFD:s prövning den 15 februari 2022 av inhibition av regeringens beslut, mål nr 7208-21.

Flera intressenter klandrade regeringens beslut och yrkade att HFD skulle genomföra en rättsprövning och inhibera beslutet fram tills prövningen skett. Domstolen erinrade i målet om att den vid ett inhiberingsärende ska göra en preliminär bedömning av sakfrågan. Som huvudregel ska domstolen endast inhibera beslutet om det bedöms föreligga en hög sannolikhet att talan kommer bifallas vid den slutliga rättsprövningen. Vid beslut där en verkställighet inte kan läkas vid ett senare stadium kan dock inhibition bli aktuellt redan om utgången bedöms osäker, förutsatt att inga starka motstående intressen föreligger.<sup>97</sup>

HFD gjorde i målet bedömningen att en inhibering skulle leda till cementbrist som i sin tur skulle riskera få allvarliga samhällskonsekvenser som följd. Med detta som grund menade domstolen att inhibering endast skulle meddelas om det tidigare nämnda rekvisitet ”hög sannolikhet” förelåg, vilket enligt HFD inte kunde sägas vara uppfyllt.<sup>98</sup>

#### 3.4.2 Andra prövningen

I detta avsnitt behandlas HFD:s rättsprövning den 7 december 2022 i mål nr 7208-21 och 656-22.

---

<sup>96</sup> Regeringen, ”Regeringens arbete med cementförsörjning”.

<sup>97</sup> HFD, mål nr 7208-21 s. 2.

<sup>98</sup> Ibid. s. 2 f.

HFD inledde med att lägga vikt vid faktumet att kalkstensfyndigheterna som målet berörde var utpekade som riksintressen.<sup>99</sup> Domstolen gick därefter vidare till att beakta kravet på föreskriftsgeneralitet, vilket den bedömde var uppfyllt i föreliggande fall. Detta då regeringens beslut ansågs träffa en obestämd krets av verksamhetsutövare. Omständigheten att beslutet *de facto* endast kom att påverka en enskild process ansågs inte bryta mot detta krav.<sup>100</sup>

HFD vände sig sedan till frågan huruvida tillståndet var förenligt med reglerna för vattenkvalitet som ställs utifrån ramdirektivet för vatten. Här hänvisade domstolen till artikel 4.7 i direktivet, som under vissa förhållanden tillåter avvikelser från de annars ställda kraven. Utifrån detta undantag konstaterade domstolen att beslutet inte bröt mot några vattenföreskrifter.<sup>101</sup> Med ovanstående som grund konstaterade HFD att beslutet inte kunde anses strida mot någon tillämplig bestämmelse, och därför skulle stå fast.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> HFD, mål nr 7208-21 och 656-22 s. 2.

<sup>100</sup> Ibid. s. 9.

<sup>101</sup> Ibid. s. 17.

<sup>102</sup> Ibid. s. 24.

## 4 Analys

### 4.1 Beaktansvärda aspekter

#### 4.1.1 Samhällsviktig verksamhet

Det råder ingen tvekan om att Cementas verksamhet spelar en kritisk roll i den svenska byggbranschen. Ett avbrott skulle få konsekvenser för de anställda i verksamheten, för kommunens välstånd och för hela den svenska byggindustrin.

Just ovan nämnda faktorer är de som lyfts fram och ges vikt av regeringen, och det framgår även av MMD:s domskäl att etableringen av verksamheten på platsen spelar in i bedömningen. Kort sagt: det vore mycket enkelt att låta verksamheten fortgå som den gjort förut, men komplicerat och kostsamt att flytta eller avbryta den. En kostnad som de svenska skattebetalarna dels skulle behöva stå för.

Frågan blir dock var denna gränsdragning går, och hur stor, viktig och etablerad en verksamhet behöver vara för att det ska bli aktuellt att undanta den på samma vis som Cementa här gjorts. Ett kärnkraftverk kan vara kritiskt för energitillförseln, ett stålverk kan vara kritiskt för materialtillgången, en läkemedelsframställare kan vara kritisk för folkhälsan.

Vad som synes vara klarlagt är åtminstone att om en verksamhet har en maktposition inom sin sektor, erbjuder en svårsubstituerad produkt samt märkbart – direkt eller indirekt – bidrar till landets sysselsättning och BNP ökar sannolikheten att denna anses vara samhällsviktig verksamhet. I ett sådant fall kommer chansen att undantas från miljöbestämmelserna vara markant.

#### 4.1.2 Miljörättsliga bestämmelser

Det framgår av målsättningsparagrafen i MB att lagstiftaren är medveten om samt fäster vikt vid bevarandet och välståndet av miljön. Även internationellt fästs vikt vid samma aspekter: bevarandet av naturmiljöernas status, den biologiska mångfalden samt människans hälsa i förhållande till dessa, för att nämna några. I svensk praxis synes stor vikt ha lagts vid behovet av förutsebarhet vad gäller den framtida utvecklingen av berörda miljöområden. Frågor om insyn och inflytande betonas också, och fokus läggs alltså på allmänhetens medbestämmande och kontroll över naturmiljöerna.

Cementas tillståndsprovning liknar i mångt och mycket omständigheterna i MÖD 2004:17; områdena var båda klassade som riksintressen och nollalternativen i beskrivningarna ansågs båda undermåliga. Inga två fall är identiska, men det finns här antydningar på en tendens i domstolens dömande, nämligen att nollalternativ ska vara genomarbetade och att områden klassade som riksintressen ska respekteras.

Även EU-domstolens praxis kan ge ledning angående beaktansvärda aspekter. Såsom framgår av domskälen i *World Wildlife Fund* och *Kraaijeveld* är blankettundantaganden av hela sektorer från kravet på en MKB inte i linje med unionsrätten, och fokus synes alltså läggas på alla samhällsaktörers delade ansvar och skyldigheter.

Miljöaspekter kan dock i många fall vara svåra att konkretisera och kvantifiera. En verksamhets påverkan på en naturmiljö kan i många fall inte mätas på samma sätt som antalet arbetare som skulle förlora sina jobb vid en nedläggning. Även mätningen av koldioxidutsläpp är problematisk. Den går att konkret mäta för en specifik verksamhet och framstår som beaktansvärd utifrån exempelvis den europeiska klimatlagen. Dock kan den bli diffus i och med att åtagandena gällande utsläpp ställs på nationell nivå, och en ensam verksamhet därför i sig kanske inte bryter mot kraven. De miljörättsliga avvägningarna är alltså både mer komplicerade och problematiska än de samhällsekonomiska.

## 4.2 Riskerna med regeringens beslut

### 4.2.1 Urholkning av miljöåtaganden

Sverige har, som redogjorts för i uppsatsens andra kapitel, åtagit sig att efterfölja och införliva flertalet miljö- och klimatmässiga krav. Vad Cementas tillståndsprövning belyser är dock att dessa åtaganden, åtminstone till viss mån, endast tycks vara något Sverige är redo att eftersträva i goda tider, när ingen konflikt uppstår. När något placeras i den andra vågskålen blir denna eftersträvan betydligt mindre dedikerad. Ett åtagande innebär dock en skyldighet att efterfölja det oavsett hur tiderna ser ut, och i min mening skickar Sverige genom beslutet signaler såväl till allmänheten, verksamhetsutövarna och andra länder att det snarare rör sig om miljörekommendationer.

Målsättningsparagrafen i MB stadgar att miljön ska skyddas mot skador och olägenheter samt att naturmiljöer ska skyddas och vårdas. Balkens förarbete lyfter fram den hållbara utvecklingen och en fortsatt hälsosam och god miljö som syften med lagstiftningen. Det är svårt att se regeringens beviljande som någonting annat än ett avsteg från dessa centrala mål. Samtidigt stadgar målsättningsparagrafen att det samhällsekonomiska perspektivet ska ges relevans vid tillämpningen, vilket synes vara vad regeringen tagit fasta på. Denna aspekt är dock inte avsedd att ges en mer betydelsefull vikt än resterande, och ska inte användas för att åsidosätta andra åtaganden.

Indikationerna på att Sveriges miljöarbete inte når måttet är tydliga att se, exempelvis genom Naturvårdsverkets bedömning att endast ett av de nationella miljömålen kommer vara uppnått till 2030. Samtidigt gör regeringen avsteg från miljöbestämmelserna för ett projekt som direkt kan komma att påverka ett av dessa miljömål: grundvatten av god kvalitet. De går vidare emot domstolarnas resonemang, både i inhemska mål såsom MÖD 2004:17 och MMÖD:s dom i förevarande fall samt EU-mål såsom *World Wildlife Fund* och *Kraaijenveld*.

Vad gäller Parisavtalet betonas länders olika stora ansvar beroende på deras ställning på den globala marknaden. Här är Sverige i framkant, och ska sätta exempel för andra länder att följa. Risker finns här att Sverige indikerar till andra länder att det i vissa – såklart extraordinära, oförutsägbara och akuta – fall finns möjlighet att åsidosätta bestämmelserna.

#### 4.2.2 Beroendeställning till storföretag

Såsom står att läsa i ingressen till den europeiska klimatlagen såväl som förarbetet till MB kräver klimatomställningen ett samarbete mellan alla miljöpåverkande verksamheter inom alla sektorer för att fungera. Detta ter sig naturligt; en omställning där de enda verksamheterna som deltar är de som kan göra det enkelt och billigt, är ingen omställning över huvud taget.

Ovanstående rimmar illa med att – som den svenska regeringen här har gjort – tillåta en verksamhet som står för cirka tre procent av de svenska koldioxidutsläppen att inte delta i omställningen. Det går att åta sig att minska koldioxidutsläppen med 55 % till år 2030. Det går att undanta vissa verksamheter från miljökraven. Det går dock inte att påstå att man eftersträvar det förstnämnda samtidigt som man genomför det sistnämnda.

Ovanstående blir särskilt problematiskt i och med att det är just storföretag som kommer bli aktuella för undantag från miljöbestämmelser. Verksamheterna som är så pass stora att de blir samhällsnödvändiga kommer samtidigt vara de som ofta har störst miljöpåverkan, och därför just de som borde omfattas av sagda bestämmelser. Samtidigt kommer de mindre verksamheterna – som i regel kommer ha lägre, eller kanske till och med nettopositiva utsläpp – fortsätta vara tvingade att rigoröst följa de uppställda kraven.

Att följa miljökraven kommer medföra en ökad kostnad för de mindre verksamheterna, samtidigt som det är dessa verksamheter som drabbas hårdast av denna ökade kostnad. Risker finns enligt mig att de på grund av denna konkurrensrättliga nackdel tvingas göra nedskärningar, avbryta verksamheten, eller bli uppköpta av en annan verksamhet. En annan

verksamhet som med all sannolikhet är ett undantaget storföretag, som växer sig än större, och situationen upprepar sig igen.

### 4.3 Slutsats

Att den aktuella konflikten är långt ifrån svartvit råder det inget tvivel om. Enligt min mening råder det dock heller inget tvivel om att regeringen genom sitt beslut agerat felaktigt. Jag påstår att regeringen har handlat i strid med såväl syftet med MB som svensk och EU-rättslig praxis, och fäst alltför stor vikt vid samhällsekonomiska faktorer. Konsekvensen har blivit att miljömässiga faktorer såsom begränsning av koldioxidutsläpp och bevarande av naturmiljöer har åsidosatts.

Cementas yttersta eftersträvan kommer – precis som alla aktiebolags – alltid vara vinstmaximering. Att framställa en noggrannare MKB kommer – precis som alla andra miljöåtgärder – alltid vara en kostnad för företaget. Det kommer aldrig vara något som genomförs utan tvång via sanktioner. Genom regeringens beslut visar Sverige att dessa sanktioner är långt ifrån pålitliga, och när den hemligheten är ute ur påsen är den mycket svår att stoppa tillbaka. Det bäddar för betydligt fler miljörättsliga fuskbyggen i framtiden.





projekt (kodifiering). Text av betydelse för EES (EUT L 26, 28.1.2012, s. 1–21).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag) (EUT L 243, 9.7.2021, s. 1–17).

### **Internationella källor**

SÖ 2005:28, Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århus den 25 juni 1998, ISSN 1102-3716.

SÖ 2016:20, Parisavtalet, Paris den 12 december 2015, ISSN 1102-3716.

## **Litteratur**

Darpö, Jan, Miljö, I: Lerwall, Lotta (red.), *Makt, myndighet, människa: en lärobok i speciell förvaltningsrätt*, Fjärde upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2020.

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, Fjärde upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2021.

Ingves, Stefan, Sveriges roll i det internationella ekonomiska samarbetet – i går, i dag, i morgon, *Penning- och valutapolitik 2022 nr 1*.

Kleineman, Jan, Rättsdogmatisk metod, I: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Langlet, David & Mahmoudi, Said, *EU:s miljörätt*, Tredje upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2011.

Mellqvist, Mikael, För att leva måste lagarna andas – Lex Cementa, *Ny Juridik 4:21 s. 7*.

Norberg, Tobias, "Lex Cementa: En extraordinär situation som krävde extraordinära åtgärder?" (masteruppsats, Uppsala Universitet, 2023), <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-497400>.

Reichel, Jane, EU-rättslig metod, I: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

## Övriga källor

Cementa, *Efterbehandlingsplan Västra brottet, Östra brottet och File hajdar-täkten*, Cementa, Stockholm 2022, <https://www.cement.heidelbergmaterials.se/sites/default/files/2022-04/Bilaga%20B4.%20Efterbehandlingsplan.pdf>, hämtad 2024-05-08.

Heidelberg Materials, "Cementindustrin ställer om", <https://www.sliteccs.se/sv/svensk-cementindustri-staller-om#:~:text=Enda%20tillverkaren%20av%20cement%20i,n%C3%A4ra%20nog%20sj%C3%A4lvf%C3%B6rs%C3%B6rjande%20av%20cement>, hämtad 2024-05-07.

Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023*, rapport 7088, Naturvårdsverket, Stockholm 2023, <https://www.naturvardsverket.se/4acc3d/globalassets/media/publikationer-pdf/7000/978-91-620-7088-5.pdf>, hämtad 2024-04-29.

Regeringen, "Regeringens arbete med cementförsörjning", <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/klimat--och-naringslivsdepartementet/regeringens-arbete-med-cementforsorjning/>, hämtad 2024-04-25.

SGU, *Konsekvensbedömning av utebliven cementproduktion i Slite*, SGU, Uppsala 2021, [https://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/nyheter/2021/faktapm\\_kalk.pdf](https://www.sgu.se/globalassets/om-sgu/nyheter/2021/faktapm_kalk.pdf), hämtad 2024-04-26.

## **Rättsfall**

### **Högsta domstolen**

NJA 2009 s. 321.

### **Högsta förvaltningsdomstolen**

HFD:s dom 2022-02-15 i mål nr 7208-21.

HFD:s dom 2022-12-07 i mål nr 7208-21 & 656-22.

### **Miljödomstolarna**

MÖD 2004:17.

Mark- och miljödomstolens dom 2020-01-17 i mål nr M 7575-17.

Mark- och miljööverdomstolens dom 2021-07-06 i mål nr M 1579-20.

### **EU-domstolen**

Domstolens dom av den 24 oktober 1996, Kraaijeveld m.fl., C-72/95, EU:C:1996:404.

Domstolens dom av den 16 september 1999, World Wildlife Fund (WWF) m.fl., C-435/97, EU:C:1999:418.

Domstolens dom av den 30 november 2006, Kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg, C-32/05, EU:C:2006:749.

Domstolens dom av den 3 juli 2008, Kommissionen mot Irland, C-215/06, EU:C:2008:380.