



Regeringskansliet
(Miljö- och energidepartementet)
och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare
Linnea Rosenlöf

Ert datum
2016-10-18

Er beteckning
M2015/04128/Nm

Vårt tjänsteställe, handläggare
LEDS INRI, Johan Askerlund

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande över Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

1. Bakgrund

Miljö- och energidepartementet har i remiss daterad den 18 oktober 2016 efterfrågat synpunkter från Försvarsmakten på Riksintresseutredningens slutbetänkande *Planering och beslut för hållbar utveckling* (SOU 2015:99).

2. Försvarsmaktens svar

Sammanfattning

Det skydd som områden av riksintresse för totalförsvaret ges i nuvarande 3 kap. 9-10 §§ miljöbalken (1998:808) är av mycket stor betydelse för Försvarsmaktens möjligheter att långsiktigt kunna genomföra av riksdag och regering givna uppdrag. Det innevarande försvarsbeslutets krav på ökad operativ militär förmåga och att den samlade förmågan i totalförsvaret säkerställs, medför att behovet av skydd för totalförsvarets riksintressen är än mer omfattande än tidigare.

Försvarsmakten avstyrker därför utredningens förslag om att i 3 kap. miljöbalken införa en s.k. ventil, som innebär att regeringen eller den som regeringen bestämmer kan besluta att ett mark- eller vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse trots att det innebär att ett riksintresse inte tillgodoses. Förslaget skulle allvarligt försvaga totalförsvarets idag starka rättsliga ställning i miljöbalken vad avser avvägning mellan olika intressen.

(ASK)

Försvarsmakten avstyrker utredningens förslag att i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden införa krav på att sektorsmyndigheterna i fråga om förslag till områden av riksintresse ska samråda med berörda kommuner. Detta förslag bedöms vara resurskrävande och Försvarsmakten anser inte att det finns tillräckliga motiv för att införa ett sådant förfarande.

I utredningen konstateras att det finns svårigheter att göra en enhetlig och samlad bedömning av förslagens konsekvenser. Försvarsmakten delar denna bedömning. Försvarsmakten anser dessutom att de uppskattningar som redovisas avseende ökade kostnader som följer utredningens förslag innehåller osäkerheter men bedömer att de är högre för Försvarsmakten än vad som anges i utredningen.

Försvarsmakten bedömer att flera av förslagen behöver utvecklas innan de kan realiseras. Bland annat saknas tydliga beskrivningar av hur information som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet ska hanteras inom riksintressesystemet.

Försvarsmakten bejakar utredningens förslag om att bostadsbyggande inte bör vara ett möjligt riksintresse. Vidare stödjer Försvarsmakten utredningens förslag om att regeringen ska besluta om kriterier för områden av riksintresse efter förslag från berörda myndigheter. Försvarsmakten är även positiv till förslaget om möjligheten att meddela rättsligt bindande beslut om riksintressen.

Detaljsynpunkter

Försvarsmaktens synpunkter nedan följer slutbetänkandets disposition och numrering.

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

I 3 kap. 19 § MB föreslås försvarsintresset ges företräde om avvägning behöver göras mellan olika riksintressen. Försvarsmakten bejakar detta men anser att intentionen med och den avsedda tillämpningen av avvägningsparagrafen bör förtydligas för att säkerställa totalförsvarets företräde vid avvägning.

Försvarsmakten redogör för sina synpunkter på ny avvägningsparagraf i 3 kap. 20 § under rubriken *11.7 En ventil för regeringen*.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

I 7 § 20 p föreslår utredningen att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina verksamhetsområden ska ha nationellt ansvar för de intressen i fråga om hushållning för mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret. Försvarsmakten skulle vilja ha ett förtydligade vad som avses med verksamhetsområde. Det bör tydligt framgå att

Försvarsmakten som sektorsmyndighet här företräder totalförsvarets militära del¹. I begreppet militär del har Försvarsmakten gjort bedömningen att myndigheter som Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA) och Försvarets materielverk (FMV) ingår.

1.4 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordning (2011:338)

Försvarsmakten anser att det i den föreslagna lydelsen för 2 kap. 1 § ska göras följande tillägg; *om förslaget rör totalförsvarets militära anläggningar ska länsstyrelsen inhämta Försvarsmaktens yttrande*. Tillägget syftar till att stärka avvägningsparagrafen i förslaget till 3 kap. 19 § MB och möjliggöra tillämpningen av föreslagna 3 kap. 3 § MB. Uppgifter om vissa områden och anläggningar som utgör riksintresse för totalförsvarets militära del omfattas av sekretess. Detta medför att länsstyrelserna inte kan göra bedömningen om riksintressen för totalförsvarets militära del kan tillgodoses eller ej utan samråd med Försvarsmakten.

8.2.2 Områden av riksintresse enligt 3 kap MB som hinder för bostadsbyggande

I slutbetänkandet konstateras att områden av riksintresse generellt inte utgör hinder för bostadsbyggande nationellt. Försvarsmakten delar utredningens bedömning och ställer sig positiv till att detta tydligt framgår.

11.5.2 Regeringen beslutar om områden av riksintresse

Försvarsmakten är positiv till förslaget om möjligheten att meddela rättsligt bindande beslut om riksintressen. Det skapar förutsättningar för en mer hållbar långsiktig planering, dels genom krav på myndigheterna att presentera tydligare och mer enhetligt beslutsunderlag och dels genom att riksintressena ska hanteras och tillgodoses och inte kan avvägas bort i exempelvis en översiktsplan. Försvarsmakten gör bedömningen att när det formella beslutet fattats med utgångspunkt i gällande kriterier kan inte själva riksintresset ifrågasättas och bedömningen kan istället fokusera på huruvida riksintresset tillgodoses eller inte.

Försvarsmakten bedömer att tydligt motiverade beslut om områden av riksintresse kan minska arbetsinsatsen vid bedömningar om åtgärder som medför påtaglig skada eller motsvarande (av utredningen föreslaget att riksintresset tillgodoses) på ett riksintresse. Det behöver förtydligas att det i beslutsunderlaget inte behöver redovisas all form av skada som kan uppstå på riksintresset för att det i en senare prövning ska kunna hävdas att riksintresset inte är tillgodosett. Det är inte möjligt för myndigheten att i förväg förutse alla typer av tänkbara åtgärder som kan medföra skada på riksintresset (göra att riksintresset inte är tillgodosett). Vid samråd om särskilda åtgärder som rör ett riksintresse måste möjlighet finnas att framföra specifika synpunkter och bedömningar i det enskilda fallet.

¹ Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvaret) och civil verksamhet (civilt försvaret) och begreppet regleras i 1 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

11.5.4 Regeringen beslutar om kriterier för områden av riksintresse

Försvarsmakten är positiv till förslaget att regeringen ska besluta om kriterier för områden av riksintresse efter förslag från berörda myndigheter. Detta bedöms bidra till ett mer stabilt och rättsäkert system.

11.5.5 Samrådsprocess och beslut om områden av riksintresse

Försvarsmakten saknar ett förtydligande kring syftet med samrådsskyldigheten samt vilka formella krav som kommer ställas på samrådsprocessen.

Försvarsmakten ser ett behov av ett förankringsarbete vid utpekande av områden av riksintresse och stödjer därför förslaget om samrådsförfarande med Boverket och berörda länsstyrelser.

Myndigheten delar däremot inte utredningens förslag om att samråd och dialog även ska ske med berörda kommuner, i syftet att kommunerna ska ges större möjligheter att hävda sina synpunkter inför beslut om områden av riksintresse. De resurser och den tidsåtgång som ett omfattande samrådsförfarande med alla berörda kommuner skulle kräva, bedömer Försvarsmakten inte uppvägas av de fördelar som ett sådant samråd eventuellt kan medföra. Försvarsmakten avser endast att peka ut områden som bedöms vara nödvändiga för att säkerställa totalförsvarets behov. Att dessa områden skulle undantas eller förändras efter samråd med berörda kommuner bedöms som uteslutet. Detta då kommunerna inte har till uppgift att bevaka nationella behov.

11.5.7 Aktualitetsprövning av beslut om områden av riksintresse

Försvarsmakten bejakar förslaget att alla beslut om riksintressen ska aktualitetsförklaras minst vart åttonde år. I dagsläget påverkar många riksintresseanspråk den fysiska planeringen trots att de är föråldrade och inaktuella. Försvarsmakten anser vidare att en bestämmelse bör införas om att beslutade riksintressen som inte aktualiseras kommer att upphävas. Detta skapar än större incitament för berörda myndigheter att aktualitetspröva sina beslut om områden av riksintresse.

11.6.1 Påtaglig skada ersätts av att intresset ska tillgodoses

Utredningen anser att formuleringen *intresset ska tillgodoses* bidrar till att främja en helhetssyn vid överväganden om användningen av mark- och vattenområden. Vidare förtydligar utredningen att om ett område av riksintresse berörs vid planering av eller beslut om användning av mark- och vattenområden ska det intresset tillgodoses i beslutet. Riksintresset bedöms tillgodosett i ett beslut om de värden eller de förutsättningar som ligger till grund för riksintresset kan anses kvarstå om beslutet verkställs. Försvarsmakten anser att ett förtydligande behövs av vem som ska göra bedömningen om riksintresset är tillgodosett, liksom vad bedömningen av värden och förutsättningar ska utgå från. Myndighetens syn är att bedömningen rimligen bör utgå från de beslutade kriterierna samt beslutet om

riksintresse, men att det i enskilda fall behöver finnas möjlighet för riksintressemyndigheten att i detalj ta ställning till om det föreslagna projektet är förenligt med riksintressets värden.

11.6.3 Prövningsordning mellan 3 och 4 kap. MB

Försvarsmakten delar utredningens bedömning och förslag att sambandet mellan prövning enligt 3 kap. och 4 kap. miljöbalken bör förtydligas. Försvarsmakten föreslår att regeringen ges möjlighet att besluta om undantag från bestämmelserna i 4 kap. för särskilt viktiga anläggningar för totalförsvaret.

11.7 En ventil för regeringen

Försvarsmakten är mycket kritisk till förslaget om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett mark- eller vattenområde får användas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse trots att det innebär att ett riksintresse inte tillgodoses. Länsstyrelserna föreslås bemyndigas att fatta beslut. Denna s.k. ventil medför möjlighet till exempelvis avvägning mellan ett bostadsförsörjningsintresse och ett riksintresse för totalförsvaret. Förslaget skulle allvarligt försvaga totalförsvarets idag starka rättsliga ställning i miljöbalken vad avser avvägning mellan olika intressen. Detta bedömer Försvarsmakten vara extra olämpligt då det försvarspolitiska inriktningsbeslutet medför ett större behov av skydd för totalförsvarets riksintressen än idag².

Försvarsmakten gör bedömningen att utredningens förslag³ som möjliggör en tydligare och mer enhetlig hantering av riksintressen inom samhällsplaneringen, försvagas av förslaget. Med en sådan ventil undermineras de möjligheter till långsiktigt hållbar planering som övriga förslag skapar förutsättningar för, genom att berörda myndigheter inte kan vara försäkrade om att den i 3 kap. 3 § föreslagna lydelsen *om området är av riksintresse ska det intresset tillgodoses* tillämpas trots beslut om riksintresse i enlighet med gällande kriterier.

Försvarsmakten ser en risk med att ventilen kan komma att nyttjas i kortsiktiga och regionala syften. Riksintressen är långsiktiga och att för ett kortsiktigt perspektiv lämna företräde för andra intressen bidrar inte till en god hushållning med mark- och vattenområden i landet.

En ventil skulle dessutom göra systemet med riksintressen svåröverskådligt över tid, eftersom systemets förutsägbarhet urholkas. Försvarsmakten bedömer även att en ventil kan innebära ett ifrågasättande av redan beslutade riksintressen och således urholkas även förtroendet för sådana beslut.

² Inriktningsbeslutet ställer krav på ökad operativ förmåga i krigsförbanden och att den samlade förmågan i totalförsvaret säkerställs. Detta medför bland annat ökat behov av nyttjande av övnings- och skjutfält.

³ Exempelvis att regeringen ska fatta beslut om kriterier för riksintressen, möjligheten att fatta beslut om riksintressen och förtydligandet att riksintressen ska tillgodoses.

Försvarsmakten bedömer även att en s.k. ventil riskerar att utnyttjas i fler fall än vad som är utredarens intention. Utredningen pekar på att en ventil ska användas endast i undantagsfall, exempelvis när nya förutsättningar tillkommit som inte var kända under samrådsprocessen. Myndigheten är av uppfattningen att nya förutsättningar ständigt tillkommer i planeringssammanhang. För att säkerställa en överskådlighet och helhetssyn i planeringen bör förslaget om återkommande aktualitetsprövning⁴ vara tillräckligt för att tillgodose utredarens intention om möjlighet till anpassning till nya planeringsförutsättningar.

Sammanfattningsvis avstyrker Försvarsmakten förslaget.

14.5-14.7 Konsekvenser

Försvarsmakten delar utredningens bedömning att det föreligger svårigheter att göra en enhetlig och samlad bedömning av förslagens konsekvenser. Försvarsmakten bedömer däremot att förslagen skulle medföra större behov av resurser i form av årsarbetskrafter än vad utredningen gör.

Att genomföra utredningens förslag skulle medföra ett intensivt arbete under åren 2018-2020 och därefter löpande med aktualitetsförklaringar, samråd och motsvarande.

Försvarsmakten delar inte utredningens uppskattning att 4,1 årsarbetskrafter kommer att behövas för förslag, samråd och beslut om väsentliga allmänna intressen, medan motsvarande siffra för samrådsförfarande, prövning om beslut om områden av riksintresse är 0,8 årsarbetskrafter. Försvarsmakten bedömer att dessa uppskattningar bygger på utredarens antagande att antalet riksintressen kommer minska till förmån för väsentligt allmänna intressen, vilket inte är rimligt att anta för Försvarsmaktens del. Utredningens resonemang och beräkningar angående ökat behov av arbetsinsatser (årsarbetskrafter) är svåröverskådligt och bristfälligt.

Försvarsmakten bedömer att ungefär sex befattningar på central nivå kommer att behöva tillföras tills vidare för att möjliggöra det arbete som föreslås i utredningen. Därutöver behövs ytterligare två till fyra heltidstjänster under de inledande årens arbete. Försvarsmakten anser också att utredningens förslag medför ökade krav på förbanden. Detta då lokal kompetens är av väsentlig betydelse i det inledande arbetet med utformning av förslag till beslut om områden av riksintressen och angivande av områden av väsentligt allmänt intresse.

Försvarsmakten ser ytterligare behov av att fördjupa sin analys av vilka personella och ekonomiska konsekvenser som utredningens förslag skulle komma att medföra.

⁴ 15 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

Övriga synpunkter

Influensområden

I utredningen finns inte ett tydligt ställningstagande om sektorsmyndigheterna får använda sig av *influensområden*. Med influensområden avses sådana områden som ligger utanför det område som har bedömts vara av riksintresse men som ändå kan ha betydelse för att bedöma om en åtgärd kan påtagligt skada värdet inom ett sådant område⁵. Försvarsmakten ser ett mycket stort behov av användandet av influensområden. Influensområden har såväl pedagogisk som praktisk funktion vid tillämpningen av lagstiftningen. Försvarsmakten pekar idag ut geografiska områden i form av influensområden där den verksamhet som bedrivs inom riksintresseområdet kan påverka eller påverkas av åtgärder som vidtas inom området. Influensområdena omfattar främst flyg- och skottbullen samt områden med behov av hinderfrihet, men kring anläggningar som omfattas av sekretess kan influensområdena också bero på andra aspekter. En stor del av de verksamheter som bedrivs inom riksintressena har en omgivningspåverkan, vilka i sin tur ofta är knutna till ett miljötillstånd. I miljötillstånden anges i vilken utsträckning verksamheterna får störa utan att verksamhetsbegränsningar ska behöva vidtas. För att bevaka områden av riksintresse för totalförsvarets militära del krävs således influensområden som speglar verksamheternas omgivningspåverkan kopplat till miljötillstånden. På liknande sätt bevakas, via användandet av influensområden, riksintressen och områden av betydelse som omfattas av sekretess.

Konsekvensen av att inte använda influensområden är att Försvarsmakten och länsstyrelserna tvingas granska samtliga plan- och byggärenden i hela landet för att tillgodose att riksintressena inte skadas, vilket skulle skapa ett väsentligt ökat merarbete för myndigheterna.

Områden av riksintressen som omfattas av sekretess

Försvarsmakten föreslår att det förtydligas hur länsstyrelser ska hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet och på vilket sätt länsstyrelserna ska underrätta parter om områden som av sekretessskäl inte kan redovisas öppet. Frågan är viktig att belysa eftersom Försvarsmakten bedömer att länsstyrelserna idag inte har tillräcklig kunskap eller resurser som krävs för att hantera hemliga uppgifter. Försvarsmakten anser att det bör förtydligas hur informationen ska förvaras och spridas. Försvarsmakten är beredd att stödja med kunskap vid utvecklandet av en process för hantering av hemliga uppgifter.

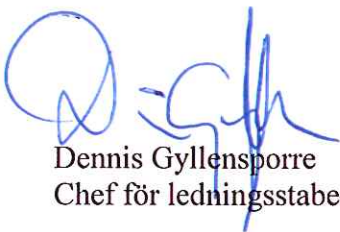
⁵ SOU 2015:99, s. 169

— o o o —

Försvarsmakten har samverkat med Försvarets radioanstalt (FRA) i ärendet.

I beredningen av detta ärende har planarkitekt Camilla Bramer, samhällsplanerare Julia Eriksson, avdelningsdirektör Lena Hovmark och försvarsjurist Elisa Saarinen deltagit.

Detta yttrande har beslutats av generallöjtnant Dennis Gyllensporre efter föredragning av utredare Johan Askerlund.



Dennis Gyllensporre
Chef för ledningsstaben



Johan Askerlund

Sändlista

Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) (m.registrator@regeringskansliet.se)

Som orientering

Regeringskansliet (Förvarsdepartementet)
Fortifikationsverket
Försvarets radioanstalt
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarets materielverk
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Inom HKV som orientering

ÖB
GD
LEDS
PROD
INS