



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Snabbare processer enligt miljöbalken för att stärka det militära försvaret, KN2024/01391

Er beteckning: KN2024/01391

Sammanfattning

Länsstyrelsen delar bilden av behovet av snabbare handläggningstider för vissa av Försvarsmaktens verksamheter. Länsstyrelsens ser därför att delar av förslaget bör förtydligas och i delar även revideras. Nuvarande utformning riskerar att inte fullt ut uppfylla syftet med förslaget då oklarheter i utredningsunderlaget kan förlänga kommande handläggningstider.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen redovisar sina synpunkter under respektive föreslagen paragraf och resterande synpunkter finns under rubriken Övriga synpunkter samt Allmänna synpunkter.

3 §

Det finns otydligheter i hur sista stycket ska tolkas. Promemorian saknar exempel på vad som skulle kunna vara liknande verksamheter, hur lång tid som kan ha förflutit sen en sådan verksamhet tidigare bedrevs eller vad som räknas som i anslutning till. Skjutfält är typiskt sådan verksamhet som kan upplevas som störande av allmänheten. För att undvika onödiga och utdragna överklagandeprocesser anser Länsstyrelsen att detta bör förtydligas.

Vidare anser Länsstyrelsen att förutsättningen ”i anslutning till” i andra stycket bör utgå. När nya platser tas i anspråk är det av särskild vikt att påverkan på människors hälsa och miljön utreds. Tillståndsplikt gäller för de verksamheter som har mest påverkan på människors hälsa och miljön. En tillståndsprövning innebär att verksamheten blir föremål för en väl underbyggd bedömning och en transparent process. Länsstyrelsen anser därför att det finns skäl för att nya skjutfält, även om de skulle bedrivas inom befintliga militära områden men där annan slags verksamhet pågår (exempelvis övningsfält), fortsatt ska vara tillståndspliktiga. Vad gäller aktuella områden inom Skåne är det inte

osannolikt att dessa dessutom är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken (MB) (se Länsstyrelsens resonemang under 10 § och Art- och habitatdirektivet).

4 §

Det behöver förtydligas om undantaget i andra stycket gäller momentan lagring eller lagring per kalenderår.

8 §

Enligt promemorian ska den tid som enskilda och myndigheter har att yttra sig på vara skälig och bestämmas utifrån ärendetypen. Vad som utgör skälig tid bör förtydligas och kompletteras med ett resonemang kring möjligheten för Forsvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) att få in synpunkter i ärendet inom en tidsram på 6 veckor. Eftersom ärendena enligt gällande lagstiftning bedömts tillståndspliktiga är det sannolikt att dessa innehåller omfattande åtgärder där remissinstansernas yttranden kan vara viktiga.

9 §

I det nu gällande regelverket har de aktuella verksamheterna bedömts medföra en betydande miljöpåverkan per automatik. Det blir därför otydligt hur FIHM ska kunna komma till ett annat ställningstagande än den som redan gjorts utifrån nuvarande regelverk när samma kriterier ska användas för bedömningen.

Promemorian föreslår, vad gäller skjutfält, att det inte ska göras en bedömning av om verksamheten skulle kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Detta eftersom verksamheten inte omfattas av MKB-direktivet. Länsstyrelsen anser att även om verksamheten inte anges i MKB-direktivet kan det finnas anledning att göra bedömningen huruvida verksamheten vid den aktuella lokaliseringen skulle innebära en betydande miljöpåverkan. Det är inte osannolikt att det finns verksamheter som på grund av sin lokalisering, till exempel i närheten av bebyggelse, skulle det kunna vara lämpliga att tillståndspröva i stället för att anmäla. Särskilt eftersom påverkan från buller och förorening av miljön skulle kunna vara betydande.

10 §

Länsstyrelsen anser att förslaget innebär ett väldigt långtgående medgivande för tillsynsmyndigheten. Promemorian anger att förfarandet bedömts vara nödvändigt för att möjliggöra enklare ändringar av vissa verksamheter för att stärka försvarsberedskapen. Länsstyrelsens kan dock inte se att bestämmelsen begränsas till enklare ändringar. Det finns inte heller någon beskrivning av vad som i det här avseendet menas med enklare. Regleringar i ett tillstånd utgör en minimigrund för att verksamheten ska kunna anses tillåtlig på platsen. Ett

tillstånd ska inte reglera sådant som inte anses nödvändigt för att uppnå en godtagbar nivå avseende hälso- och miljöskydd. Länsstyrelsen anser att bestämmelsen behöver revideras så att den begränsas till enklare förändringar och att det förtydligas vilka grunder bedömningen ska göras på.

Vidare är det så att det i en del tillstånd finns villkor som är kopplade till andra prövningar än den miljöfarlig verksamheten, exempelvis Natura 2000 och artskydd. Det framgår inte av förslaget om FIHM även ska kunna ändra villkoren kopplade till dessa prövningar och om FIHM då ska göra nya självständiga bedömningar av om exempelvis en artskyddsdispens kan beviljas även om villkoret tas bort. Så som Länsstyrelsen tolkar förslaget är FIHM inte prövningsmyndighet för 7 kap.-8 kap. MB (se vidare resonemang under rubriken Art- och habitatdirektivet).

12 §

Syftet med förordningen är att göra handläggningsprocessen snabbare för berörda myndigheter. Länsstyrelsen delar bedömningen av behovet men anser att 6 respektive 12 veckor får anses vara för kort tid för att en relevant bedömning ska kunna göras, särskilt i ärenden av större och mer komplex karaktär. Även om FIHM i dag klarar en handläggningstid av anmälningar på 6 veckor kommer de nya ärendeslagen att vara mer komplexa och sannolikt kräva mer utredningstid än vad som är fallet för nuvarande ärenden. Det är också viktigt att enskilda som kan vara särskilt berörda samt övriga remissinstanser får möjlighet att yttra sig inom en rimlig tid. Remisstiden i ärenden kan antas bli väsentligt kortare än 6 veckor. Om tidsfristen för ärendena blir allt för snäv riskerar beslut att tas utan tillräckligt underlag som i sin tur kan leda till betydande konsekvenser för miljön. I de fall allmänheten och enskilt berörda inte får tillräcklig möjlighet att vara en del av beslutsprocessen är risken att besluten i högre grad överklagas vilket kommer påverka möjligheten att påskynda utbyggnaden av försvaret. Länsstyrelsen saknar i detta syfte ett resonemang om hur förslaget förhåller sig till förvaltningslagen och rätten till partsinsyn.

Promemorian föreslår att FIHM, för att tidsfristen ska räknas upp i enlighet med andra stycket, ska göra en kompletteringsbegäran senast inom 2 veckor efter inkommen anmälan. Länsstyrelsen menar att yttranden från remissinstanser så som länsstyrelserna och kommunerna, i egenskap av regional och lokala myndigheter, kommer vara viktiga då det är dessa som besitter den lokala kompetensen för att till exempel kunna göra bedömningen om underlaget i anmälningarna är tillräckliga eller vilka försiktighetsmått som kan vara relevanta. Därför behöver FIHM få möjlighet att begära komplettering av anmälan efter det att remissinstanserna svarat och då får kravet om kompletteringsbegäran inom 2 veckor anses vara en allt för snäv tidsram.

13 §

I 6 kap. 20 och 36 §§ MB regleras vad en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 § samma balk ska innehålla för att verksamhetens påverkan på bevarandet av området ska kunna bedömas.

I utredningen angående möjligheterna till undantag från MKB-direktivet (SOU 2024:11) ges förslaget att försvaret i det enskilda fallet ska kunna ansöka om undantag från MKB-direktivet hos regeringen. Vid ett sådant undantag skulle dock konsekvenserna för Natura 2000-områden alltid särskilt redogöras för och säkerställas genom att det infördes i lag även vid undantag. Det finns alltså två olika förslag på hur försvarets verksamheter ska undantas från MKB-direktivet och det vore därför lämpligt att det redogjordes för hur dessa förhåller sig till varandra och varför två olika bedömningar har gjorts avseende hur Natura 2000 ska behandlas. I Promemoria ”Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet” (KN2023/04664) finns förslag på att införa en ny tillståndsplikt enligt 12 kap. MB med samma rättskraft som tillstånd enligt 9 kap. MB. Länsstyrelsen anser att det är svårt att se hur de tre olika förslagen förhåller sig till varandra vad gäller försvarets verksamheter. Denna brist i tydlighet riskerar att dra ut på handläggningstiden.

20 §

Förslaget innehåller en förändring som beskrivs innebära att tillsynsmyndigheten inte kan förelägga den som anmält en vattenverksamhet att ansöka om tillstånd med hänvisning till att verksamheten påverkar annan fastighet. Den ersättning som kan utgå till följd av en sådan verksamhet föreslås regleras genom stämningssmål. Föreslagen ändring riskerar att försämra omkringliggande fastighetsägares och verksamhetsutövares ställning eftersom bördan att agera och i viss mån även bevisbördan förflyttas om eventuella ersättningskrav behöver hanteras genom stämningssmål i stället för i ett tillståndsmål. Promemorian bör kompletteras med ett resonemang kring vilka överväganden som gjorts i denna del.

Övriga synpunkter

Vattenverksamhet

I vissa avsnitt av underlaget är det otydligt vilken anmälningsplikt som avses. Som det får förstås så innebär förslaget inte någon ändring av vilka vattenverksamheter som, utifrån avgränsningarna i 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamhet, ska vara anmälningspliktiga. Vattenverksamheter som inte förekommer eller ryms inom nämnda förteckning, till exempel muddring i vattenområde som berör mer än 3 000 kvadratmeter bottenyta, skulle därmed fortsatt omfattas av tillståndsplikt, även

om den har samband med en sådan miljöfarlig verksamhet som föreslås omfattas av den tillfälliga förordningen. I det fall detta inte är syftet bör förslaget ändras så att det blir tydligt vad som avses.

Seveso-direktivet

Syftet med direktivet är att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av sådana för människor och miljö. Länsstyrelsen anser att lagstiftningen tjänar sitt syfte väl till fördel för både verksamhetsutövare och allmänhet. Det borde därför långsiktigt ligga i Försvarets intresse att direktivet omfattar även Försvarets verksamheter. Även om det finns möjlighet till undantag enligt direktivet kvarstår riskerna med den här typen av verksamhet. Det vore därför lämpligt att dessa återigen blir föremål för tillståndsplikt efter det att förordningen upphört.

Art- och habitatdirektivet

Utifrån gällande lagstiftning kräver åtgärder som kan få en betydande påverkan på miljön inom Natura 2000 ett separat Natura 2000-tillstånd (7 kap. 28 § MB, artikel 6.2-6.3). Ett sådant tillstånd prövas av Länsstyrelsen (7 kap. 29 MB). Om betydande påverkan inte kan undvikas och 1. det saknas alternativa lösningar, 2. åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och om 3. förlusten av miljövärde kompenseras kan tillstånd lämnas, men först efter regeringens tillåtelse enligt 7 kap 29 § MB (artikel 6.4).

I promemorian anges att FIHM ska överlämna anmälan till regeringen om åtgärden medför en sådan påverkan att endast regeringen kan besluta att tillåta den i enlighet med 7 kap. 29 § miljöbalken.

Länsstyrelsen anser att det krävs ett förtydligande gällande hur lagstiftningen förhåller sig till förslagen i förordningen. Påverkan på ett Natura 2000-område kan inte prövas inom ramen för ett anmälningsärende vilket innebär att FIHM inte blir rätt myndighet att pröva tillståndet. Därför framstår det som att aktuella verksamheter fortsatt ska ansöka om tillstånd enligt 28a § och detta ska prövas av Länsstyrelsen, inkluderat bestämmelserna om kompensationsåtgärder. Länsstyrelsen ser inte att förslaget förändrar detta förhållande. Oklarheter vilken myndighet som ska pröva vad är typiskt sätt sådant som förlänger handläggningstider.

I de fall det förslås förändringar av dessa förhållanden är det viktigt att verkningarna av sådana ändringar utreds då de kommer få konsekvenser på de värden som Sverige är skyldiga att bevara. I de fall verksamheter kommer tillstånd som skadar dessa värden ska dessa kompenseras och rapporteras till EU-kommissionen.

Oavhängigt vad som står i 7 kap MB eller förändringar av det samma så återfinns grunderna för bestämmelserna i art- och habitatdirektivet. Det är därför särskilt viktigt att det framgår när i processen bedömningen av påverkan på ett Natura 2000-område ska göras och hur kompensationsåtgärder ska hanteras. Vidare ställer sig Länsstyrelsen frågande till om samtliga anmälningar som kan komma tillstånd genom den föreslagna förordningen är sådan att de kan anses ha ett överskuggande allmänintresse, vilket är rekvisitet i direktivet.

Natura 2000-områden utgör också riksintressen enligt 4 kap. 8 § MB. I situationer som rör ändrad markanvändning ska hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. MB tillämpas. I dessa kapitel finns särskilda undantag och företrädesregler för totalförsvaret. Dessa undantag berör dock inte riksintresse för Natura 2000-områden och det är därmed av stor vikt att tillräckligt underlag finns för att göra bedömningen.

Sammantaget anser Länsstyrelsen att förslaget behöver kompletteras och revideras avseende frågor som rör direktivet för att det ska kunna anses följa det samma.

Vad gäller särskilda lokala förhållanden vill Länsstyrelsen framföra följande. På många av de militära övnings- och skjutfält i Skåne och områden i dess närområdet kan man hitta några av Europas artrikaste sandmarker. Här finns flertalet av de naturtyper och arter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektiv. Naturvärdena på dessa sandiga marker är av rikets intresse eftersom de utgör en betydande del av de arealer som ingår i Sveriges åtagande för bevarandet av EU:s arter och livsmiljöer i enlighet med art- och habitatdirektivet. I dessa områden har EU satsat mycket resurser på att bevara och utveckla markerna och Sverige har genom direktivet en skyldighet att sköta och bevara dessa områden. Syftet med direktivet är inte att stoppa all mänsklig påverkan och i de sandiga markerna kan militärens aktiviteter hjälpa till att hålla områdena öppna. Genom exempelvis stridsvagnars förflyttningar kan öppen sand skapas som är viktigt för många av de arter som ämnas bevaras. Länsstyrelsen anser att militär verksamhet kan samexistera med de höga naturvärdena inom Natura 2000-områdena, men att detta kräver noggranna avvägningar mellan det militära intresset och intresset av att bevara arterna och livsmiljöerna vid prövning av verksamheterna. För att värdena inom områdena inte ska gå förlorade vid en utökning av militär verksamhet är det viktigt att konsekvenserna för områdena utvärderas vid prövning och att bästa möjliga lokaliseringen väljs i förhållande till värdena på platsen, när så är möjligt.

Artskydd

Om verksamheterna strider mot bestämmelserna i artskyddsförordningen krävs en dispens från bestämmelserna för att kunna utföra åtgärden. Dispensen

prövas av Länsstyrelsen (Artskyddsförordningen (2007:845) 14 §). En ansökan om artskyddsdispens är en separat prövning som inte utgör en del av ett anmälningsärende. I och omkring skjutfälten och övningsområden i Skåne finns höga naturvärden och många fridlysta arter. Utökning av försvarets verksamheter i dessa områden kommer sannolikt kräva dispens från artskyddet.

Naturreservat

I 3 § i föreslagen förordning anges att det ska vara möjligt för försvaret att använda sådana områden som tidigare använts som skjutfält och skjutbanor genom en anmälan till FIHM. I Skåne utgör vissa av dessa områden idag naturreservat. Samtliga naturreservat har specifika föreskrifter som exempelvis förbjuder att störa djurlivet och att schakta. Ansökan om dispens från reservatföreskrifterna ska göras till Länsstyrelsen eller kommunen (7 kap. 7 § MB).

Strandskydd

Inom strandskydd är det bland annat förbjudet att uppföra byggnader och utföra åtgärder som väsentligen kan ändra livsvillkoren för växter och djur. Eventuella dispenser från förbudet prövas av länsstyrelserna (7 kap. 18 § MB) om åtgärden berör byggande av en försvarsanläggning. Vid tillståndspliktiga verksamheten enligt 9 kap. MB ska strandskyddet inte prövas separat men beaktas i prövningen av tillståndet och på så sätt tillgodoses behovet av dispens. Förslaget innebär att föreslagna verksamheter blir anmälningspliktiga. Det resulterar i att frågan om strandskydd behöver hanteras separat och prövas av länsstyrelserna.

Allmänna synpunkter

En utökande militär verksamhet kommer kräva prövningar inte bara utifrån 9 kap och 11 kap utan även 7 kap, 8 kap och eventuellt 12 kap. Så som förfarandet ser ut idag när tillståndsplikt gäller, prövas alla dessa frågor vid ett och samma tillfälle av en och samma myndighet med erfarenhet av de olika prövningarna. Länsstyrelsen vill framföra att den tid som handläggning av ett ärende tar, i stor utsträckning är beroende av resurser för hanteringen. Det hade därför varit möjligt att tilldela resurser tillsammans med instruktioner om prioriterade ärenden till de myndigheter som idag handlägger aktuella ärendeslag. De besitter lokal och regional kännedom, har upparbetade arbetssätt och kompetens för att hantera aktuella ärende. Vad gäller miljöprövningsdelegationerna har de, tack vare sina regionala placeringar, även möjlighet till nära samarbete med Länsstyrelserna som samordnar andra delar av totalförsvaret så som de olika civilförsvarsområdena. Startsträckan för en sådan organisation är därför kortare vilket hade kunnat vara fördelaktigt eftersom förordningen föreslås börja gälla redan under hösten 2024. Ett sådant

förfarande hade sannolikt kunnat resultera i än snabbare beslut. Länsstyrelsen vill också peka på fördelarna för en verksamhetsutövare att genomgå en tillståndsprocess innan man tar nya områden i anspråk. En tillståndsprocess ger allmänheten tillfälle att ta del av beslutsprocessen och föreningar med lokalkännedom har möjlighet att komma in med information och synpunkter och på så sätt skapa ett bra beslutsunderlag för prövningsmyndigheten och ett i samhället väl förankrat beslut. Tillståndsplikt innebär även en rättskraft vilket borgar för en långsiktighet i verksamheten.

Så som Länsstyrelsen tolkar förslaget och hur detta förhåller sig till befintlig lagstiftning så kommer prövningarna hos länsstyrelserna att öka. För att Försvarsmaktens verksamheter snabbt ska kunna expandera är det viktigt att det finns resurser för att hantera även dessa prövningar. Vidare är Länsstyrelsen även remissinstans i ärendena och det är av vikt att resurser finns på länsstyrelserna för att kunna hantera dessa med förtur utan att detta går utöver övrig prövning. När den tidsbegränsade förordningen slutar gälla kommer alla anmälningsärenden behöva prövas hos länsstyrelserna. Även då är det viktigt att länsstyrelserna har de resurser som krävs för att inte övrig prövning ska blir lidande.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Länsöverdirektör Ola Melin med miljöhandläggare Annika Hansson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också medverkat Carl-Axel Stenberg, enheten för samhällsskydd och krisberedskap, Helen Thorstensson, vattenenheten, Josefin Andersson, naturprövningsenheten, Peter Wencel, rättsenheten, Carolina Ellberg enheten för försörjnings- och förmågeplanering och Patrik Selling, Civilområdeskansliet.