

Yttrande över promemorian ”Tillfällig åtgärd för att underlätta försvarsövningar under särskilda förhållanden”

Boverkets ställningstaganden

Boverket avgränsar främst sitt yttrande till myndighetens verksamhetsområden främst med hänsyn till de allmänna intressena i plan- och bygglagen, PBL, (2010:900).

Den sanktionering av avvikelser från försiktighetsmått och villkor som promemorian föreslår ska kunna tillämpas gentemot givna tillstånd och förelägganden enligt miljöbalken, påverkar också i sin tur PBL som förutsätter ett nära samspel med miljöbalken. Det kan exempelvis handla om olägenhetsbedömningar, omgivningspåverkan och tillämpning av lagstadgade allmänna intressen som hälsa och säkerhet.

Bygglovsprövning utanför detaljplan, bestämning av betydande miljöpåverkan, detaljplanekrav och miljökonsekvensbeskrivningar är åter annat som således indirekt kan påverkas av förslagen under den tid som regleringen är avsedd att vara i kraft.

I somliga fall kan tillämpningen också återfinnas i en gråzon mellan de två samverkande lagarna. Den föreslagna förordningsmakten i promemorian kan medge undantag inom miljörättens praktik. Däremot faller PBL-systemet utanför förslagets nuvarande räckvidd vilket påverkar en nödvändig helhetssyn.

Sammanfattning

- Boverket instämmer i förslagets bakgrund och motiv att värna Sveriges suveränitet varpå tydlighet och precision måste eftersträvas då undantag ska kunna göras från sedan länge vedertagna försiktighetsmått och villkor i den aktuella miljölagstiftningen och i dess praxis.

- Konstaterar att det överordnade syftet att ”stärka försvarsberedskapen” i miljörettens äldre bestämmelser, inte helt tydligt har överförts till innebörden i normativa förslagsbestämmelser i miljöprövningsförordningen om vad som utgör ”särskilda förhållanden” med bäring på det som ”är nödvändigt för militärt samarbete med andra länder”.
- Boverket ser det som angeläget att miljöbalkens bestämmelser om försiktighetsmått och villkor – och avsteg från dessa - borde utredas för att undvika risken för kvarstående oförlösta konflikter mellan miljöskydd och försvarsförmåga.

Sveriges lagstiftning och inte minst förekomsten och vidmakthållandet av viktig samhällsverksamhet såsom - och jämsides med - totalförsvaret sedan krigsåren, har anpassats till den planering som den säkerhetspolitiska hotbilden skulle kunna nödvändiggöra och behöva förberedas för i det fredstida samhället. Denna anpassning som i ett givet läge kan påkalla omprioriteringar och avsteg från både procedurer (genvägar) och materiellt innehåll i myndighetsbeslut, har successivt införts i lagstiftning. Sådana avsteg vid ”krig och krigsfara” har också från tid till annan utsträckts till situationer då beredskapen måste höjas utan att krig och krigsfara föreligger, vilket i sig är en vanskelig bedömning och kräver internationella känslspröt, varseblivning och analysförmåga. Krig och krigsfara har som begrepp emellertid en konstitutionell valör, ytterst i regeringsformens 15 kapitel, medan ”särskilda förhållanden” saknar legaldefinition. Den militära dynamik som promemorian återkallar i dagens situation rör sig också på en annan skala än de äldre förarbetenas exemplifiering av en enstaka beredskapsövning med värnpliktiga vid tiden för den dåvarande miljöskyddslagen förestavade ett särskilt läge. I den statliga utredningen om civilbefolkningens skydd (SOU 2022:57) benämns återigen utslagsgivande omgivning och tidsaspekter som ingående i regeringens beslut om ”höjd beredskap”. De föreslagna ändringarna i miljöprövningsförordningen (2013:251) 1 kap. 15 § ska förbli giltiga till utgången av juni 2024. Hur avstegen från miljöretten sedan behandlas i denna kontext och medelst myndighetsutövning i både PBL och MB, är långt ifrån klarlagda i promemorian.

Boverkets synpunkter

Hur undantag förvaltningsrättsligt sanktioneras från praktiska försiktighetsmått och villkor vid pågående övningar – även om de avsteg som aktualiseras – mestadels förväntas vara ”marginella”, föranleder ändå vissa oklarheter. Det kan handla om såväl bygglovsprövning utanför detaljplanelagt område med hänsyn till omgivningspåverkan från samövningar och förbandsutbildning. Ett annat fall gäller mer återkommande bullerexponering för bostadsbyggnader, eller bedömning av riktvärden, villkor, gränsdragningen för miljöpåverkan och detaljplanekravet i PBL. Bygglovsplikt och miljöhänsyn kan också riktas mot ej sekretessbelagd infrastruktur för nya installationer, baser och övningsområden i Sverige. I ett längre tidsperspektiv kan också krav på tekniska skyddsåtgärder i bygglov, tekniskt samråd, kontrollplan och slutsyn påverkas av de föränderliga villkor som skulle kunna inträda utifrån nya förutsättningar under detaljplanläggningens eller bygglovsprövningens gång.

Hur uppnås samstämmighet mellan lagarna då de ska inter-agera men en lag är försedd med nödlösningar men inte den andra? Försiktighetsmått i MB måste ibland prövas i ärenden i PBL varvid förslagen binder upp MB men inte PBL. Det kan gälla handläggningen av en eventuell anmälan om faktiska och betydande överskridanden av villkor i givna miljötillstånd, som ju också ska efterlevas i PBL, både i planläggning och bygglovsprövning.

Vid vilken tidpunkt och i vilken omfattning, grad och med vilka konsekvenser, ska övnings-verksamheten i aktuella fall inte längre bedömas som marginell? Ska eller kan en generell dispens ges mot åtgärder och förelägganden från myndigheter, eller följa av överklaganden?

I den utsträckning som ”rådande särskilda förhållanden” sedan tenderar att extenderas i tid på grund av ett oförändrat säkerhetspolitiskt läge, finner Boverket anledning att redan i detta skede behöva vidkännas behovet av en fördjupad översyn av regler och platser där miljökonflikter kan förväntas, men också vid revidering av kommunala planer.

Lagrådet har vid tidigare granskning klargjort att väsentliga medborgar-intressen måste vägas in vid tillämpningen, och att rådande särskilda förhållanden betingas av, inte bara rent faktiska militära samövningar, utan också det otvetydigt och avläsbara kravet på en förhöjd försvarsberedskap.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Jörgen Lundqvist. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson och enhetschef Robert Johannesson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Jörgen Lundqvist
jurist

Kopia till:

petter.troedsson@regeringskansliet.se

magnus.moreau@regeringskansliet.se