



Regeringen, Miljödepartementet och
sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Erica Ström, erica.strom@mil.se

Helena Severin, helena.severin@mil.se

Hemställan om författningsändringar gällande regleringen av Försvarsmaktens övningsverksamhet m.m.

1. Bakgrund

Försvarsmakten begränsas för närvarande i möjligheten att bedriva verksamhet i den omfattning som krävs för att snabbt förstärka försvarsberedskapen, realisera försvarsbeslutet samt för att skapa förutsättningar för att nå och sedan bibehålla en anslagsnivå som motsvarar två procent av bruttonationalprodukten (BNP). Detta beror på att gällande tillstånd och gjorda anmälningar enligt miljöbalken medför begränsningar avseende bland annat antal skott, skjutdagar, flygtider och flygrörelser vid Försvarsmaktens verksamhetsplatser.

På grund av det instabila säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid, vilket ytterligare har försämrats med anledning av Rysslands invasion av Ukraina, har Försvarsmakten ett stort behov av att bedriva verksamhet i ökad omfattning. Detta behöver Försvarsmakten göra för att stärka försvarsberedskapen på såväl kort som lång sikt. Mot bakgrund av regeringens beslut om Sveriges ansökan om medlemskap i NATO kan ytterligare behov komma att aktualiseras som nuvarande tillstånd och gjorda anmälningar inte medger i tillräcklig utsträckning. Med anledning av att detta beslut har fattats i närtid har Försvarsmakten ännu inte kunnat analysera vilka specifika behov detta kan föranleda.

Av 1 kap. 5 § miljöbalken framgår att regeringen i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, får meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från miljöbalken, dock inte inom sådant ämnesområde för vilket föreskrifter måste meddelas i lag.



Försvarsmakten hemställer om att regeringen fattar beslut om nödvändiga ändringar av nuvarande reglering avseende Försvarsmaktens verksamhet och anhåller om skyndsam hantering. Vissa av ändringarna som föreslås i förevarande hemställan förutsätter undantag från miljöbalkens bestämmelser med stöd av 1 kap. 5 § miljöbalken. Andra ändringar kräver endast ändring i förordning.

Tidigare framförda behov

Försvarsmakten lämnade i det kompletterande budgetunderlaget för 2021 bland annat förslag på rättsliga förändringar gällande handläggningen av myndighetens tillståndsansökningar enligt miljöbalken samt förslag på ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) avseende lagring och hantering av drivmedel¹. Försvarsmakten hemställde på nytt om dessa ändringar i budgetunderlaget för 2022². Hemställan avskrevs dock av regeringen³ varför Försvarsmakten hemställde på nytt om dessa författningsändringar i budgetunderlaget för 2023⁴. I underlagen har Försvarsmakten betonat att den långa ansöknings- och prövningsprocessen är synnerligen dåligt anpassad för att omhänderta ett sämre säkerhetspolitiskt omvärldsläge och en ökad hotbild mot Sverige.

2. Hemställan

Försvarsmakten hemställer om att regeringen fattar beslut om nödvändiga ändringar av nuvarande reglering avseende Försvarsmaktens verksamhet och anhåller om skyndsam hantering.

Denna hemställan baseras främst på de behov som föranleds av beslutade ökningsar av Försvarsmaktens verksamhet och organisation⁵, men även sådana som uppkommit på grund av kriget i Ukraina och behovet av att snabbt stärka försvarsberedskapen. De ändringar som föreslås i förevarande hemställan är mer omfattande än de förslag som tidigare lämnats i ovan nämnda budgetunderlag och Försvarsmakten bedömer att de även ger en snabbare effekt.

A. Tillfälligt undantag från miljöprövningsförordningen – lättnad avseende tillståndsplikt

Försvarsmakten hemställer om ändring från tillståndsplikt till anmälningsplikt för ändring av befintlig tillståndsprövad militär verksamhet (jfr 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen) vid;

¹ Försvarsmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021 med särskilda redovisningar (FM2019-9956:33).

² Försvarsmaktens budgetunderlag för 2022 (FM2020-18169:12).

³ 2021-12-16 (Fö 2021/00264)

⁴ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2023, bilaga 1, FM2021-19703:8.

⁵ Regeringen, *Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025*, Fö nr 30, 2020-12-17 samt kompletterande uppdrag till Försvarsmakten 2022-05-19, Fö nr 11



- flottiljflygplatser och civila flygplatser med infrastruktur för militär flygverksamhet om instrumentbanan är längre än 1 200 meter (24 kap. 4 § miljöprövningsförordningen); och
- skjutfält (30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen).

Försvarsmakten hemställer om att ovanstående ändringar ska gälla under en period av fem år.

B. Tillfälligt undantag från miljöprövningsförordningen – lättnad avseende anmälningssplikt

Försvarsmakten hemställer om undantag från anmälningssplikt för ny verksamhet (jfr. 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen) samt för ändring av befintlig anmäld verksamhet (jfr. 1 kap. 11 §§ miljöprövningsförordningen) avseende:

- hamn för Försvarsmakten (24 kap. 2 § miljöprövningsförordningen);
- flygplats för motordrivna luftfartyg där mer än 500 flygrörelser per kalenderår äger rum (24 kap. 5 § miljöprövningsförordningen); och
- skjutbanor (30 kap. 2 § miljöprövningsförordningen).

Försvarsmakten hemställer om att ovanstående ändringar ska gälla under en period av fem år.

C. Tillfälligt undantag från miljöprövningsförordningen – hantering av drivmedel

Försvarsmakten hemställer om undantag från tillstånds- och anmälningssplikt för ny verksamhet (jfr 1 kap. 3 och 10 §§ miljöprövningsförordningen samt 9 kap. 6 § miljöbalken) och för ändring av befintlig tillståndsprövad eller anmäld verksamhet (jfr 1 kap. 4 och 11 §§ miljöprövningsförordningen) avseende:

- lagring och hantering av drivmedel och andra kemiska produkter, oavsett hur stora mängder som hanteras (20 kap. 1-2 §§ samt 23 kap. 2 § miljöprövningsförordningen).

Försvarsmakten har som framgått redan hemställt om ändringar av drivmedelshanteringen i tidigare budgetunderlag⁶. Detta förslag innebär dock ett undantag från *både* tillstånds- och anmälningssplikt och är därmed mer långtgående än det föregående.

⁶ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2023, bilaga 1, FM2021-19703:8.



Försvarsmakten hemställer om att ovanstående ändringar ska gälla under en period av fem år.

D. Tillfällig bestämmelse om verkställighetsförordnande

Försvarsmakten hemställer om att beslut som fattas av Försvarsinspektören för Hälsa och Miljö (FIHM), i enlighet med de författningsändringar som meddelas med anledning av denna hemställan, ska förenas med verkställighetsförordnande.

Försvarsmakten hemställer om att ovanstående ska gälla under en period av fem år.

E. Tillfälligt undantag från processuella krav avseende anmälningsförfarande

Försvarsmakten hemställer om tillfälligt undantag från, alternativt lättnader avseende:

- kravet att myndigheter, organisationer och enskilda ska få yttra sig över anmälan avseende Försvarsmaktens verksamhet enligt 26 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd; och
- möjligheten för tillsynsmyndigheten att enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken förlänga handläggningstiden till längre än sex veckor.

Försvarsmakten hemställer om att ovanstående undantag ska gälla för anmälningsärenden som baseras på de tillfälliga undantag från miljöprövningsförordningen som beslutas i enlighet med hemställan.

Försvarsmakten hemställer om att ovanstående ändringar ska gälla under en period av fem år.

F. Följdändringar

Med anledning av att ändring av vissa tillståndspliktiga verksamheter blir anmälningspliktiga enligt punkten A hemställer Försvarsmakten om att följande skyldigheter inte ska gälla för de verksamheter som avses i hemställan:

- skyldigheten att enligt 25 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd tillhandahålla tillsynsmyndigheten de uppgifter som anges i 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen (2017:966); och
- skyldigheten för tillsynsmyndigheten att enligt 26 a § 1-3 p. förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas och därvid ta hänsyn till 10 – 13 §§ miljöbedömningsförordningen.



Försvarsmakten hemställer om att ovanstående ändringar ska gälla under en period av fem år.

G. Tillfälligt undantag avseende vissa tillsynsverktyg m.m.

Försvarsmakten hemställer om att regeringen beslutar om tillfälligt undantag från tillsynsmyndighetens (FIHM) möjlighet att besluta om förbud, eller föreläggande om att söka tillstånd, enligt 26 kap. 9 § miljöbalken, förbud enligt 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och förbud enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken, avseende Försvarsmaktens verksamheter som anges ovan i förevarande hemställan.

Försvarsmakten hemställer om att ovanstående ändringar ska gälla under en period av fem år.

3. Skäl för hemställan

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har över tid försämrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Regeringen har mot denna bakgrund fattat ett inriktningsbeslut för Försvarsmakten vad avser planeringsförutsättningar, mål för Försvarsmaktens operativa förmåga, krigsorganisationens utveckling och grundorganisationens utveckling⁷. Beslutet tar utgångspunkt i regeringens proposition *Totalförsvaret 2021–2025*, vilken riksdagen beslutade om den 15 december 2020. Riksdagsbeslutet innehåller ett övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära respektive civila försvaret, inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation och förändringar i Försvarsmaktens grundorganisation. Av beslutet framgår att det militära försvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Målet innebär att totalförsvaret ska ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet⁸.

Den beslutade tillväxten av Försvarsmakten är den största sedan 1950-talet och innebär en omfattande ökning av myndighetens organisation och verksamhet. För att Försvarsmakten ska kunna fullgöra av riksdag och regering givna uppdrag behöver Försvarsmakten säkerställa tillgång till områden och anläggningar samt tillse att ändamålsenliga tillstånd och anmälningar enligt miljöbalken gäller för dessa områden. Sådana områden eller anläggningar utgörs bland annat av övnings- och skjutfält, marina övningsområden och hamnar samt flottiljflygplatser.

Det säkerhetspolitiska läget har kraftigt försämrats sedan försvarsbeslutet 2020 på grund av Rysslands invasion av Ukraina. Regeringen har med anledning av detta gett Försvarsmakten i uppdrag att lämna ett samlat förslag på anslagsökningar för det militära försvaret för att nå och sedan bibehålla en anslagsnivå som motsvarar

⁷ Regeringen, *Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025*, Fö nr 30, 2020-12-17

⁸ Proposition 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021-2025*



två procent av Sveriges BNP. Två procent av BNP ska nås så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Försvarsmakten har redovisat sitt förslag till regeringen den 8 april 2022⁹. I redovisningen bedömer Försvarsmakten att två procent av Sveriges BNP kan nås 2028 under vissa förutsättningar. Försvarsmaktens bedömning har gjorts utifrån bland annat antagandet att nödvändiga tillståndsbeslut enligt bl.a. miljöbalken inte försenar eller fördröjer tillväxten. Risken är annars överhängande för att tillväxten begränsas trots att ekonomi tillförs.

Dagens reglering på miljöområdet, innefattande beviljade tillstånd och anmälningar enligt miljöbalken, begränsar dock Försvarsmaktens möjlighet att bedriva verksamhet i den omfattning som krävs. Huvuddelen av Försvarsmaktens befintliga tillstånd och gjorda anmälningar avseende miljöfarlig verksamhet beslutades i en tid då det säkerhetspolitiska läget var annorlunda och fokus för myndigheten låg på internationella insatser. Detta innebär att de flesta tillstånd och anmälda verksamheter inte har förutsättningar att möta ett snabbt förändrat säkerhetspolitiskt läge eller en kraftigt ökad utbildnings- och övningsverksamhet. Försvarsmakten begränsas därför i möjligheten att bedriva verksamhet i den omfattning som krävs avseende bland annat antal skott, skjutdagar, flygtider och flygrörelser på flertalet verksamhetsplatser.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget och pågående krig i Ukraina, som innebär ett hot som bedöms bestå under lång tid framöver, finns idag ett starkt behov av att snabbt kunna höja krigsdugligheten och förstärka försvarsberedskapen i Sverige. En av de viktigaste delarna i detta arbete är att Försvarsmakten får möjlighet att öva i den utsträckning som krävs. För att möjliggöra en utökad verksamhet krävs att Försvarsmakten ansöker om tillstånd för eller anmäler ändringar av den miljöfarliga verksamheten. Det kan också krävas tillstånd eller anmälningar avseende ny verksamhet. En sådan process tar enligt nuvarande lagstiftning flera år att genomföra. Om inte undantag från lagstiftningen som reglerar tillstånds- och anmälningsprocessen ändras bedömer Försvarsmakten att myndigheten inte kan öva eller utbilda i den omfattning som behövs för att snabbt höja försvarsförmågan.

Försvarsmakten bedömer att de undantag som Försvarsmakten hemställer om behövs under en period om fem år för att myndigheten ska få tillräcklig tid att genomföra de ändringar i befintlig verksamhet som krävs för att förstärka försvarsberedskapen. Under denna femårsperiod kommer Försvarsmakten parallellt ta fram erforderliga anmälningar och tillståndsansökningar, dels för det långsiktiga behovet och dels för de verksamhetsutökningar som krävs för att genomdriva den akuta uppbyggnaden. Framtagandet av underlag för de juridiska processer som krävs för att anpassa verksamheten till nutida och kommande behov är tidskrävande men skulle möjliggöras genom de föreslagna ändringarna.

⁹ Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret, FM2021-19703:18



Sammanfattningsvis är ett beslut i enlighet med denna hemställan en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna höja krigsdugligheten på ett sådant sätt som krävs för att möta det ökade hotet i närområdet.

Flygvapnets behov

Flygvapnets nuvarande tillståndsprövade och anmälda verksamheter vid flygflottiljer och flygbaser är inte anpassade för varken dagens eller framtida behov, vilket medför påtagliga begränsningar dels vid större övningar och dels vid övningar som uppkommer med anledning av nuvarande säkerhetspolitiska läge.

Nuvarande tillstånd vid Försvarsmaktens flygflottiljer togs fram när Försvarsmakten hade väsentligt fler flygbaser i landet. Avsikten var att stridsflyg, vid större övningar, skulle utgå från flygbaser för att kunna öva en realistisk spridning av stridsförmågan. Dessa flygbaser har sedan 1990-talet i stora delar avvecklats varför stridsflyg numera utgår nästintill helt och hållet från flygflottiljer även vid större övningar. Detta har medfört att nuvarande tillstånd inte är tillräckliga för att kunna hantera den mängd flygrörelser kvälls- och nattetid som krävs för att kunna utbilda stridspiloter.

Tillkommande övningar på grund av omvärldsläget medför ytterligare flygningar under kvällstid, nattetid och helgdagar, utöver de planerade återkommande övningarna och den dagliga verksamheten. Försvarsmaktens nuvarande tillstånd medger visserligen till stor del undantag för incidentflyg, med undantag för Helikopterflottiljen och F 16 Uppsala som i dagsläget helt saknar undantag för incidentrörelser. Gränsen mellan incident och övning är dock inte alltid självklar och med anledning av omvärldsläget kan s.k. "aktivt försvar" tillämpas över en längre period. Det innebär att stridsflygplan kan behöva starta och landa vid dygnets alla tider i en högre grad och över en längre tid, vilket leder till begränsningar för övrig verksamhet kvälls- och nattetid för F 17 Ronneby, F 16 Uppsala och F 7 Såtenäs.

Bedömningen är att genomförande av ytterligare övningar krävs för att stärka försvarsberedskapen på såväl kort som lång sikt. Flygvapnets behov av att kunna bedriva skjut- och sprängverksamhet kommer att öka i takt med ett ökat intag av värnpliktiga som ska grundutbildas. Det kommer således även finnas behov av att i större grad nyttja skjutfält.

Arméns behov

I samband med att miljöbalkens tillståndsregler trädde i kraft ansökte myndigheten om nya tillstånd för näst intill hälften av samtliga skjutfält i Sverige. Den behovsanalys som låg till grund för dessa tillståndsansökningar gjordes år 2006 - 2007 då inriktningen för Försvarsmakten var en yrkesarmé anpassad för internationella insatser. Befintliga tillstånd för Försvarsmaktens skjutfält medger endast verksamhet relativt få kvällar och helger och ett relativt litet antal grovkalibriga och finkalibriga skott. Tillstånden är därmed dåligt anpassade för dagens situation med fler värnpliktiga som grundutbildas och ökad verksamhet för



Hemvärnet. Försvarsmakten behöver även kunna genomföra större försvarsmaktsövningar där bataljon- och brigadorganisationen kan samövas med skarp ammunition, vilket nu gällande tillstånd till stor del inte medger.

En höjning av krigsdugligheten och förstärkning av försvarsberedskapen innebär användning av ny materiel såsom stridsvagnar, stridsfordon, indirekta vapensystem men även ny ammunition och bestyckning med förbättrad prestanda till befintliga bärare. Det finns även behov av att i större utsträckning skjuta med tyngre vapensystem så som granatgevär, tung kulspruta, granatkastare och robot. Förutsättningarna för sådan verksamhet ser väldigt olika ut på olika verksamhetsplatser. På vissa verksamhetsplatser kan den utökade verksamheten med fler vapensystem anses innefattas i redan nu tillståndsgiven verksamhet, medan det på andra platser inte är fallet. Behov av ändring i befintliga tillstånd med anledning av sådan utökad verksamhet finns exempelvis på verksamhetsplatser som Sisjön och Faluns skjutfält eftersom nuvarande tillstånd inte medger denna typ av utvidgning av verksamheten i tillräcklig omfattning.

Motsvarande behov av ändringar av befintliga tillstånd gäller mot bakgrund av samövningar med andra nationer som använder andra vapensystem vars miljökonsekvenser inte kan jämföras med Försvarsmaktens befintliga tillståndsgivna vapensystem.

En påtaglig begränsning för Armén är möjligheten att skjuta med artilleri (Archer). De tekniska förutsättningarna för Archer skiljer sig från Försvarsmaktens tidigare vapensystem. Detta medför att begränsningar föreligger i att kunna nyttja befintliga tillståndsgivna batteriplatser. Möjligheten att genomföra avancerade övningar med kombinerade vapensystem begränsas därför kraftigt. För att kunna tillväxa på det sätt som krävs enligt försvarsbeslutet och stärka försvarsberedskapen på såväl kort som lång sikt behöver Försvarsmakten således utöka antalet batteriplatser där det tillåts skjutning med Archer och/eller flytta befintliga batteriplatser, exempelvis vid Villingsbergs skjutfält.

Armén begränsas även vid flertalet skjutfält gällande möjligheten till grundläggande soldatutbildning på grund av mängden ammunition som får förbrukas enligt gällande tillstånd. Detta gäller exempelvis vid de organisationsenheter med tillhörande skjutfält som Försvarsmakten ska återetablera enligt försvarsbeslutet från 2020. Begränsningar föreligger även i möjligheten att genomföra större förbandsövningar understödda av indirekt eld då begränsningar finns gällande vilken mängd grovkalibrig ammunition som får nyttjas vid flertalet skjutfält.

Marinens behov

Hamn för Försvarsmakten omfattas av anmälningsplikt enligt 24 kap. 2 § miljöprövningsförordningen. För ett flertal viktiga hamnar, såsom Kappelshamn och Fårösund, har anmälan lämnats in men slutliga beslut ännu inte fattats. Dessa hamnar är därmed inte tillgängliga för militär hamnverksamhet. Ej slutförda anmälningsprocesser samt eventuella begränsningar i beslutade anmälningar



begränsar Marinens förmåga att nyttja hamninfrastruktur för Försvarsmaktens verksamhet.

I nära anslutning till marin infrastruktur finns ofta helikopterlandningsplatser för att underlätta samverkan med marina förband. Dessa landningsplatser omfattas i dagsläget inte av tillstånds- eller anmälningsplikt då antalet rörelser understiger 500 per år. På grund av det försämrade säkerhetspolitiska läget och myndighetens beslutade tillväxt, har Försvarsmakten dock behov av att gå utöver 500 rörelser per år på flera verksamhetsplatser, såsom exempelvis Skredsvik och marinbasen i Karlskrona.

Likt Armén har Marinen begränsningar beträffande möjligheten till kombinerade övningar mellan olika vapenslag och skjutningar med grovkalibriga vapensystem. Vid flertalet marina skjutfält, såsom Utö och Stabbo, föreligger begränsningar i gällande miljötillstånd att genomföra skjutning med robotsystem eller att bedriva close air support (CAS).

Hantering av drivmedel och kemiska produkter

Utökad verksamhet innebär även ett utökat behov av lagring och hantering av drivmedel och andra kemiska produkter. Sådan lagring i större omfattning omfattas också av tillstånds- eller anmälningsplikt och kan därmed utgöra en allvarlig begränsning av Försvarsmaktens möjlighet att bedriva utökad verksamhet. Det utökade behovet uppkommer främst ur två aspekter. Den främsta är att Försvarsmakten behöver kunna lagra drivmedel för att täcka en fastslagen tidsperiod som är beroende av förbrukningstakten. Om förbrukningstakten ökar, vilket den gör som en följd av ökad övningsverksamhet, så ökar även kravet på lagrad mängd drivmedel. En annan anledning är det osäkra läget för energiprodukter, där Ryssland är en stor exportör av råolja till europeiska raffinaderier. Detta innebär att Försvarsmakten ser behov av att ytterligare öka mängden drivmedel i lager.

4. Militär tillväxt och tillstånd enligt miljöbalken

Militär verksamhet utgör i många fall miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, vilket kan medföra tillstånds- eller anmälningsplikt. I miljöprövningsförordningen preciseras närmare vilka verksamheter som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga. Exempel på tillståndspliktig verksamhet är skjutfält, flygflottiljer och viss drivmedelshantering medan exempel på anmälningspliktig verksamhet är skjutbanor och Försvarsmaktens hamnar. Tillståndsbesluten med tillhörande villkor sätter en yttre ram för vilken verksamhet som får bedrivas på en specifik plats, exempelvis avseende antal skjutdygn, antal flygrörelser och ammunitionsförbrukning. Tillståndsbesluten reglerar även information till allmänheten och under vilka perioder militär verksamhet inte får bedrivas.

Försvarsmakten måste alltså söka nya tillstånd alternativt ändra befintliga tillstånd för att kunna höja kapaciteten och utöka verksamheten. Även ändring av



tillståndspliktig verksamhet kräver en ny tillståndsansökan enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen om ändringen i sig är tillståndspliktig eller innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. En ansökan om tillstånd, eller ansökan om ändring av tillstånd, är en omfattande och mycket tidskrävande process som för Försvarsmakten tar ca 4-10 år från initiering till lagakraftvunnet beslut¹⁰.

En av anledningarna till att tillståndsprocessen är så tidskrävande är att det krävs ett mycket utförligt och detaljerat underlag för att den prövande myndigheten ska kunna bedöma miljöeffekterna av verksamheten (se exempelvis 6 kap. miljöbalken). En del av regelverket har sin grund i genomförande av EU-direktiv på området, såsom direktiv 2011/92/EU (MKB-direktivet) och direktiv 2010/75/EU (industriutsläppsdirektivet). En annan del beror på allmänhetens deltagande i processen innefattande bland annat kungörande, samråd och överklaganden, vilket regleras i bland annat 16, 19 och 22 kap. miljöbalken. Dessa processregler resulterar i mycket långa handläggningstider i varje instans.

Även processen för den anmälningspliktiga verksamheten är komplex och tidskrävande. För ett antal anmälningspliktiga verksamheter (exempelvis hamnar för Försvarsmaktens verksamheter) ställs motsvarande krav som för tillståndspliktiga verksamheter. Bland annat krävs att de uppgifter som anges i 8 och 9 §§ miljöbedömningsförordningen anges i anmälan. Tillsynsmyndigheten ska även pröva om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt om den behöver tillståndsprövas, varpå de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen ska beaktas (jfr 25 § samt 26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). I fråga om allmänhetens deltagande i processen gäller enligt 26 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd att myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken på ett lämpligt sätt och i skälig omfattning ska ges tillfälle att yttra sig över anmälan.

5. *Konsekvenser av författningsändringarna*

De ändringar som föreslås i hemställan skulle ge Försvarsmakten möjlighet att bedriva den utökade verksamhet som är nödvändig för att öka krigsdugligheten och förstärka försvarsberedskapen.

De författningsändringar som föreslås under punkten A avser verksamhet vid skjutfält och flygplatser som är tillståndspliktig verksamhet enligt den nuvarande rättsliga regleringen. De ändringar som föreslås innebär att Försvarsmakten skulle kunna göra ändringar av tillstånden eller tillståndsvillkoren genom anmälan istället för genom en ny tillståndsansökan. Under punkten B föreslås författningsändringar avseende militär verksamhet vid hamnar, flygplatser för motordrivna luftfartyg där mer än 500 flygrörelser per år äger rum och skjutbanor, vilket är verksamheter som

¹⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Nu är det bråttom!*, FOI rapport 5441, februari 2021



idag omfattas av anmälningsplikt. De föreslagna ändringarna innebär att Försvarsmakten skulle kunna bedriva ökad verksamhet vid befintliga skjutbanor, hamnar och nyss nämnda flygplatser samt ny verksamhet på nya platser utan att behöva anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Slutligen föreslås under punkten C författningsändringar avseende lagring och hantering av bränsle. Sådan verksamhet kan omfattas av anmälningsplikt eller tillståndsplikt beroende på mängd. De ändringar som föreslås i hemställan innebär att Försvarsmakten skulle kunna lagra och hantera bränsle utan att vare sig anmäla eller tillståndspröva verksamheten oberoende av mängd.

Som redogjorts för ovan innebär ett anmälningsförfarande en viss lättnad både vad gäller kraven på det underlag som ska lämnas in till prövningsmyndigheten samt vad gäller kraven på allmänhetens deltagande i processen. På grund av att det föreligger ett brådskande behov av att höja försvarsberedskapen med anledning av det nuvarande omvärldsläget behöver dock handläggningstiden trots detta kortas ytterligare avseende sådana anmälningar som avses i hemställan. Hemställan innehåller därför under punkten E och F bland annat förslag på ytterligare lättnader avseende kraven på det underlag som ska ligga till grund för anmälan samt undantag från skyldigheten att låta allmänheten yttra sig över anmälan.

Att allmänheten yttrar sig över en anmälan kan innebära att handläggningsprocessen behöver förlängas eftersom yttranden ska kommuniceras med Försvarsmakten och synpunkter från allmänheten ska beaktas av beslutande myndighet. Försvarsmakten bedömer att det kommer vara svårt att innehålla en beslutstid om sex veckor om möjligheten för allmänheten att yttra sig över anmälan kvarstår. Försvarsmakten bedömer dock att allmänhetens synpunkter ändå kommer att beaktas i beslutsförfarande genom att de som berörs av beslutet har rätt att överklaga detsamma. Allmänhetens synpunkter kommer alltså beaktas i överprövningen av beslutet. För att Försvarsmakten ska kunna påbörja verksamhet inom sex veckor oaktat om den anmälda verksamheten överklagas eller inte föreslås dock under punkten D att beslut i dessa ärenden ska meddelas med verkställighetsförordnande. Detta innebär att Försvarsmakten kan bedriva verksamheten utan hinder av att tillsynsmyndighetens beslut ännu inte vunnit laga kraft.

För att ändringarna om tillfälligt undantag från anmälnings- och tillståndsplikt ska få avsedd effekt har Försvarsmakten under punkten G hemställt om att tillfälligt undantag görs från tillsynsmyndighetens möjlighet att förbjuda viss verksamhet och att förelägga Försvarsmakten att ansöka om tillstånd. Utan detta undantag kan tillsynsmyndigheten, utifrån samma bedömningsgrunder som i dag, förbjuda verksamheten eller förelägga Försvarsmakten om att söka tillstånd. Utan dessa ändringar får övriga ändringar således inte avsedd effekt.

Den utökning av Försvarsmaktens verksamhet och ökade utbildningsvolymerna som hemställan medger kommer medföra fler och större miljöeffekter på platser där Försvarsmakten redan sedan tidigare bedriver miljöfarlig verksamhet. En utökad verksamhet på flygflottiljer kan medföra fler bullerhändelser på dag-, kvälls- och



nattetid. Fler värnpliktiga medför en ökad verksamhet på skjutfält vilket kommer medföra fler bullerhändelser. Det kan även innebära användande av nya vapensystem som medför högre bullernivåer. Eftersom de föreslagna undantagen avseende tillstånd endast avser befintliga verksamhetsplatser kommer de föreslagna undantagen inte innebära miljöeffekter på andra lokaliseringar än nuvarande. Ökade bullernivåer i form av andra bullerkällor och fler bullerkällor från samma verksamhetsplats kan dock medföra att fler enskilda i närområdet berörs eftersom bullrets utbredning därmed ökar. Utöver utökad påverkan från buller kan den utökade verksamheten även medföra att utsläpp till luft, framförallt i form av växthusgaser, kan komma att öka vad gäller verksamheten på flygflottiljer. Även utsläpp till mark och vatten kommer att öka genom framförallt den ökade verksamheten på skjutfält.

6. Rättsliga förutsättningar

Enligt 1 kap. 5 § miljöbalken får regeringen, i den utsträckning det på grund av rådande särskilda förhållanden är nödvändigt för att stärka försvarsberedskapen, meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från balken, dock inte inom sådant ämnesområde för vilket föreskrifter måste meddelas i lag.

Vilka föreskrifter som ska beslutas genom lag (det primära lagområdet) regleras i 8 kap. 2 § regeringsformen (1974:152) och avser bland annat offentligrättsliga föreskrifter som är betungande för enskilda (8 kap. 2 § p. 2). Sådana betungande offentligrättsliga föreskrifter som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska meddelas genom lag. Med ingrepp bör enligt lagmotiven förstå åtgärder som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet (prop. 1973:90 s. 210). De ändringar som föreslås utgör enligt Försvarsmakten inte sådana betungande offentligrättsliga föreskrifter eller annat som kräver ändring genom lag. Ändringarna i balken skulle således vara förenliga med 1 kap 5 § miljöbalken.

Enligt förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2, s. 11 f.) ska 1 kap. 5 § miljöbalken kunna tillämpas även på sådana situationer då beredskapen måste höjas utan att läget för den skull är så allvarligt att krig eller krigsfara föreligger. Bemyndigandet kan enligt förarbetena utnyttjas bl.a. för att möjliggöra genomförandet av beslut om att höja krigsdugligheten i enlighet med vad som följer av 1996 års försvarsbeslut. Genom bemyndigandet ges regeringen möjlighet både att meddela särskilda föreskrifter och beslut i enskilda ärenden, t.ex. villkor för den verksamhet Försvarsmakten bedriver vid en viss anläggning, och att meddela en ny beslutsordning för en viss ärendehantering, t.ex. att regeringen själv ska fatta beslut i ett tillståndsärende som annars skulle prövas i flera instanser.

Med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder och det föreliggande behovet av att stärka försvarsberedskapen bör de tillfälliga undantag som Försvarsmakten hemställer om anses motiverade även med hänsyn till de miljökonsekvenser som



ändringarna medför. I förarbetena till miljöbalken betonas att det, i den mån det krävs för att kunna upprätthålla ett effektivt försvar, måste finnas utrymme för att ha andra krav på Försvarsmaktens miljöfarliga verksamhet jämfört med samhället i övrigt. Detta beror bland annat på att ett av de allvarligaste miljöhoten av alla är krig. Vikten av att Försvarsmaktens verksamhet i fred bedrivs på ett ändamålsenligt sätt har därmed betydelse för de avvägningar som ska göras vid bedömningar enligt miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, sid 192 f).

I detta sammanhang bör även noteras att de verksamheter som undantas från såväl tillstånds- som anmälningsplikt inte helt undantas från miljöbalkens krav. Miljöbalkens generella regelsystem och reglerna för tillsyn, med de undantag som Försvarsmakten nu hemställer om, skulle fortsatt vara tillämpliga på Försvarsmaktens verksamheter. Exempelvis kvarstår tillsynsmyndighetens möjlighet att använda verktyg såsom föreläggande och föreläggande vid vite. Försvarsmaktens verksamhet kommer alltjämt träffas bland annat av de allmänna hänsynsreglerna, reglerna om miljö kvalitetsnormer och reglerna om miljöskador i 10 kap. miljöbalken. Tillsynsmyndigheten kommer således ändå ha omfattande tillsynsverktyg till sitt förfogande. Ansvaret för att tillse att miljöbalkens krav uppnås regleras dels inom ramen för egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken dels genom den tillsyn som utövas av FIHM i enlighet med miljö tillsynsförordningen (2011:13).

När det gäller undantag från bestämmelser som baseras på MKB-direktivet gäller enligt artikel 1 p. 3 att medlemsstaterna, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, får besluta att inte tillämpa direktivet på projekt som avser det nationella försvaret om de anser att det skulle inverka negativt på detta syfte. Det föreligger därmed inte heller något hinder mot att besluta om undantag från de bestämmelser som har sin grund i MKB-direktivet.

Sverige är part i Århuskonventionen som reglerar allmänhetens tillgång till information i miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och tillgång till överprövning i miljöfrågor. Konventionen innehåller undantag från parternas skyldigheter gentemot allmänheten bland annat i fråga om verksamheter som svarar mot det nationella försvarets behov. Att föreskriva undantag från kravet på att allmänheten ska beredas tillfälle att yttra sig över de ansökningar som omfattas av hemställan är således förenligt med Sveriges åtagande enligt konventionen.

De ändringar som föreslås är nödvändiga för att Försvarsmakten snabbt ska kunna höja krigsdugligheten och förstärka försvarsberedskapen i Sverige med anledning av det rådande omvärldsläget.



7. Konsekvenser om förändringarna inte genomförs

För det fall ändringarna i denna hemställan inte genomförs kommer Försvarsmakten inte ha möjlighet att bedriva den verksamhet som krävs för att snabbt höja krigsdugligheten och på kort sikt stärka försvarsberedskapen. Vidare riskeras att myndigheten inte kan realisera försvarsbeslutet, då processen med att ansöka om tillstånd eller anmäla verksamhet tar för lång tid. Risken är även stor att ytterligare ökning av Försvarsmakten begränsas trots att ekonomi tillförs¹¹, i enlighet med regeringens besked om att försvarsanslaget ska ökas till två procent av BNP.

Givet det rådande säkerhetspolitiska läget är det angeläget att Försvarsmakten meddelas undantag enligt denna hemställan i syfte att kunna bedriva den verksamhet som krävs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt huvuduppdrag¹², genomföra beslutad tillväxt och skapa förutsättningar för ytterligare ökning av Försvarsmaktens organisation och verksamhet.

8. Övrigt

Försvarsmakten har i ärendet samverkat med FIHM den 16 mars och den 4 april 2022 om förevarande hemställan.

För det fall mer akuta eller brådskande behov än vad denna hemställan ger utrymme för uppkommer kan Försvarsmakten komma att hemställa om ytterligare författningsändringar eller direkta beslut från regeringen.

— o o o —

I beredningen av detta ärende har överste Mikael Christoffersson (PROD RPE INFRA), stabschef Camilla Bramer (PROD RPE INFRA), handläggare Anton Arnesson, handläggare Gustav Krantz (PROD RPE LOG), t.f. hållbarhetschef Håkan Johansson (LEDS TF), senior hållbarhetsstrateg Malin Höök (LEDS TF), miljöjurist Jacob Westberg (LedR MPE), t.f. stf enhetschef Elin Nilsson (LedR MPE), Arméstaben, Flygstaben och Marinstaben deltagit.

Försvarsmaktsledningen har orienterats om denna hemställan. Den har också beretts i enlighet med 22 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten.

Denna hemställan har beslutats av chefsjurist Carin Bratt. I den slutliga handläggningen har sektionschef Helene Arango Magnusson, försvarsjurist Helena

¹¹ Uppdrag att föreslå anslagsökningar för det militära försvaret, FM2021-19703:18

¹² 1 § förordning [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten



Severin och avdelningsdirektör Johan Askerlund deltagit. Tf enhetschef Erica Ström har varit föredragande.

Carin Bratt
Chefsjurist

Erica Ström
Tf enhetschef

Sändlista

Regeringen, Miljödepartementet

Som orientering

Försvarsdepartementet
Fortifikationsverket
Försvarets materielverk
FIHM

Inom Högkvarteret (som orientering)

ÖB/GD
HKV LEDS INRI
HKV LEDS TF
HKV LEDS JUR
HKV LEDS PLANEK
HKV LEDS KOMM
HKV PROD
HKV INS