

Nils Åberg
Juridikenheten

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Promemorian Snabbare processer enligt miljöbalken för att stärka det militära försvaret (dnr KN2024/01391)

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet avstyrker promemorians förslag om att nya verksamheter och utökning av verksamheter genom ökade markanspråk och ändrade fysiska anläggningar ska kunna anmälas i stället för att tillståndsprövas. Riksantikvarieämbetet tillstyrker att ändringar som är tillfälliga till sin natur vad gäller en verksamhets omfattning, t.ex. antalet flygrörelser vid en flygplats, ska kunna anmälas. Riksantikvarieämbetet förordar dock att en sådan anmälan ska kunna generera ett tidsbegränsat beslut av tillsynsmyndigheten som ska gälla även om försvarsinspektören beslutar om ingen åtgärd. Riksantikvarieämbetet avstyrker även förslaget om möjligheten för Försvarsinspektören att meddela undantag från krav på specifik miljöbedömning och förslaget om att kunna ändra villkor i tidigare meddelade tillstånd. Vidare avstyrker Riksantikvarieämbetet att Fortifikationsverket och Försvarets materielverk ska omfattas av förslagen då de inte bedriver försvar enligt MKB-direktivets mening.

Riksantikvarieämbetet avstyrker sammantaget följande förslag,

- att nya verksamheter och utökning av verksamheter genom ökade markanspråk och ändrade fysiska anläggningar ska kunna anmälas i stället för att tillståndsprövas,
- att Försvarsinspektören får meddela undantag från krav på specifik miljöbedömning,
- att Försvarsinspektören ska kunna ändra villkor i tidigare meddelade tillstånd,
- att Fortifikationsverket och Försvarets materielverk ska omfattas av förslagen.

Anmälan istället för tillstånd (6.1) och vilka verksamheter bör omfattas av de nya bestämmelserna (6.3)

Riksantikvarieämbetet konstaterar att försvarets behov inte beskrivs på ett tydligt sätt i promemorian och ifrågasätter därför att det skulle särskilja sig från andra verksamhetsutövarers behov och möjligheter att driva och planera sin verksamhet vid utökning och neddragningar. Riksantikvarieämbetet utgår ifrån att förslagen till lagstiftning ska tillämpas i fredstid och



Nils Åberg
Juridikenheten

bedömer därför att verksamheten i stället är av det slaget att den borde kunna och behöva planeras långt i förväg och bör ha moderna grundtillstånd innan anmälningsförfaranden kan tillämpas. Vad gäller behov i övningsverksamheten har förslag lämnats om hur sådana ska hanteras i promemorian Tillfällig åtgärd för att underlätta för försvarsövningar under särskilda förhållanden (dnr KN2023/00937). Förslagen har dock inte lett till några författningsändringar.

Riksantikvarieämbetet kan konstatera att den nu remitterade promemorian mer övergripande och på ett ganska otydligt sätt beskriver frågorna om behoven på ett sätt som innebär att remissmyndigheterna inte på ett klart sätt kan bedöma vilka typer av åtgärder, behov och ändringar av verksamheterna som är av permanent karaktär, t.ex. att bygga ut en hamn jämfört med vissa mindre ändringar av pågående verksamheter, t.ex. tillfälligt öka antalet flygrörelser. Det är därför svårt att göra en bedömning av vilka verksamheter och åtgärder som avses.

Riksantikvarieämbetet utgår ifrån att de bedömningar som behövs enligt 12 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) om särskild hänsyn till område som är upptaget på världsarvslistan i enlighet med Unescos konvention av den 16 november 1972 om skydd för världens kultur- och naturarv ofta är helt nödvändig vid ändringar av verksamheter som innebär permanenta och utökade markanspråk, t.ex. utbyggnad av flygplatser och hamnanläggningar, för att dess lokalisering ska kunna hanteras utan att riskera världsarvens status.

Riksantikvarieämbetet konstaterar vidare att några alternativ till att tillfälligt nedmontera tillståndssystemet för försvarets verksamheter inte presenteras i promemorian t.ex. bättre och mer strukturerad planering eller kompetenshöjning i tillståndsärenden. Vidare finns det risker med att de mycket korta tiderna som föreslås för handläggningen enligt promemorian påverkar prövningar enligt annan lagstiftning som tillstånd till 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950). Eftersom underlag om konsekvenserna ändå i vissa fall ska hanteras enligt annan lagstiftning än miljöbalken kan det även ifrågasättas hur effektiva förslagen i promemorian blir i verkligheten.

Sammantaget innebär förslagen att en miljöskuld uppstår i de anmälda verksamheterna då en fullskalig tillståndsprövning skjuts på framtiden. Det är enligt Riksantikvarieämbetet inte en hållbar lösning för kulturmiljöns intressen. En efterkommande tillståndsprövning av en tidigare anmäld ändring enligt promemorians förslag innebär enligt Riksantikvarieämbetets mening att tillämpningen av lokaliseringsprincipen enligt 2 kap. 6 §, 3 kap. 6 § och 4 kap. miljöbalken som



Nils Åberg
Juridikenheten

omfattar kulturmiljövårdens riksintressen inte kommer att fungera och få genomslag eftersom ändringen redan är utförd och därmed anses vara en pågående markanvändning.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslagen i denna promemoria förespråkar Riksantikvarieämbetet att förslagen kompletteras på så sätt att det i anmälningförfarandet ställs krav på information från verksamhetsutövaren om att den anmälda verksamheten är tillfällig, under vilken tidsperiod som den anmälda ändringen kommer att gälla, vilka återställningsåtgärder som ska vidtas efter att tidsperioden löpt ut, besluta om återställningsåtgärder när sådana behövs och eventuella kompensationsåtgärder. Det bör också tydliggöras att all övrig verksamhet ska omfattas av sedvanlig tillståndsprövning. Riksantikvarieämbetet bedömer att en tidsbegränsning kan komma att innebära att nya markanspråk till övervägande del kommer att få verksamhetsutövarna att välja att hantera förfarandet genom ett sedvanligt tillståndsärende. Detta gäller särskilt vid ändring av vattenanläggningar.

Mot bakgrund av vad som nämnts ovan avstyrker Riksantikvarieämbetet promemorians förslag om att nya verksamheter och utökning av verksamheter genom ökade markanspråk och ändrade fysiska anläggningar ska kunna anmälas i stället för att tillståndsprövas. Riksantikvarieämbetet tillstyrker dock att ändringar som är tillfälliga till sin natur vad gäller en verksamhets omfattning, t.ex. antalet flygrörelser vid en flygplats, ska kunna anmälas.

Vilka myndigheter bör omfattas av förslaget? (6.2)

Riksantikvarieämbetet delar inte bedömningen att Fortifikationsverket eller Förvarets materielverk bedriver försvar i den mening som anges i MKB-direktivet, dvs. sådana verksamheter som omfattas av behoven av en ökad och ändrad verksamhet vid vissa anläggningar och behov av nya verksamheter. Riksantikvarieämbetet anser att regeringsprövningsutredningen analys i betänkandet Rätt frågor på regeringens bord (SOU 2024:11) om vad som utgör försvar (s. 407) bör övervägas i stället för promemorians förslag.

För fastighetsförvaltning, omhändertaganden av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och områden behöver därför prövningen av dessa två myndigheters fysiska åtgärder vara omfattande och inkludera nödvändiga underlag och utredningar som ett anmälningförfarande inte kommer att innehålla. Då varken Fortifikationsverket eller Förvarets materielverk har i uppdrag att bevara och skydda kulturhistoriska värden (se förordning (2007:758) med



Nils Åberg
Juridikenheten

instruktion för Fortifikationsverket och förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk) är anmälningsförfarandet särskilt olämpligt.

Ändring av villkor eller bestämmelser i befintliga tillstånd (6.4)

Riksantikvarieämbetet anser att villkor meddelade i ett tillstånd inte ska kunna ändras med ett förenklat förfarande utan att det alltid ska krävas ett tillståndsförfarande. Detta då det dels är förenligt med miljöbalkens system enligt 24 kap., dels kan finnas villkor som hanterar kulturmiljöer och förhindrar permanenta och oåterkalleliga skador på kulturmiljöer som inte bör ändras utan tillräckligt underlag.

Undantag från vissa processuella regler (6.7)

En verksamhetsutövare bör kunna planera sin verksamhet och ha sådan kompetens att den kan utreda konsekvenserna för kulturmiljöer i den omfattning som behövs för att kulturarvet ska kunna skyddas och bevaras. En miljöbedömning enligt 12 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) är ofta helt nödvändig vid ändringar av verksamheter som innebär permanenta och utökade markanspråk, t.ex. utbyggnad av flygplatser och hamnanläggningar, för att dess lokalisering ska kunna hanteras utan att riskera statusen för ett sådant område som är upptaget på världsarvslistan i enlighet med Unescos konvention av den 16 november 1972 om skydd för världens kultur- och naturarv.

Konsekvenser för människors hälsa och miljön (7.4)

Riksantikvarieämbetet delar inte promemorians beskrivning av konsekvenserna av försvarets utökning av sina verksamheter. Ingenting nämns om t.ex. utökade markanspråk eller bullerökningar i områden i anslutning till världsarv eller andra värdefulla kulturmiljöer. Riksantikvarieämbetet befarar att förslagen kommer att innebära risker för att bedömningsunderlagets kvalitet försämras och risken för skador på kulturmiljön ökar.

För de myndigheter som ska hantera anmälningsärenden konstateras i promemorian endast att ”- - att den ökade arbetsbelastningen som förslagen ger upphov till kan hanteras inom budgetramarna för berörda myndigheter.” Riksantikvarieämbetet önskar erinra om att försvarsinspektören inte besitter någon kompetens inom kulturmiljöområdet, vare sig inom värdering av kulturhistoriskt värdefulla områden eller konsekvensanalyser. Endast ”budgetramarna” innebär inte att den kompetens som behövs finns tillgänglig.



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIEÄMBETET

Yttrande
2024-10-01

Dnr
RAÄ-2024-1945
Klassificering
1.5.2

Nils Åberg
Juridikenheten

Riksantikvarieämbetet anser därför att det måste vara obligatoriskt att länsstyrelsen ska inkomma med ett yttrande i varje anmälningsärende (se förslagets 8 §).

Beslut om detta yttrande har fattats av vik. riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av verksjuristen Nils Åberg. Även enhetschefen Lotta Boss och chefsjuristen Maria Westergren har varit med om den slutliga handläggningen.

Detta yttrande har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:
Kulturdepartementet