



REMISSYTTRANDE

2021-10-27

FRA beteckning

Dnr 3.2.3896/21:4

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Er handläggare
Katarina Welin
FRA handläggare
Maera Khan

Ert datum
2021-06-21
FRA föreg. datum

Er beteckning
Fi2021/02366
FRA föreg. beteckning

Betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Försvarets radioanstalt (FRA) avstyrker sammanfattningsvis betänkandets förslag och bedömningar såvitt avser kommunernas möjligheter att reglera lov- och anmälningsskydd eftersom det inte införs nödvändiga kompletteringar för att tillgodose skyddet för totalförsvarets riksintressen och påverkansområden för totalförsvaret.

I betänkandet föreslås ett antal lättnader i lov- och anmälningsskyddet samtidigt som många potentiella störare för FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, som bedrivs på uppdrag av regeringen till stöd för Sveriges säkerhet och integritet, föreslås fortsatt vara undantagna krav på lov och anmälan. Vidare föreslås i betänkandet ett upphävande av regeringens och kommunernas möjligheter att påverka lovskyddet. Sammantaget innebär detta att det blir omöjligt för FRA att på förhand få besked om åtgärder och att förebygga åtgärder som kan vara verksamhetsstörande för FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. FRA anser därför att förslagen i betänkandets avsnitt 7.5.4, 7.6, 7.7.4, 7.7.9 och 7.9 inte tillgodoser det i miljöbalken reglerade skyddet för totalförsvarets anläggningar. Det är av avgörande betydelse att ett nytt regelverk för bygglov är förenligt med det särskilt starka skydd som har föreskrivits för totalförsvarets anläggningar.

Synpunkter nedan följer betänkandets disposition.

Bakgrund

Regeringen har i prop. 2020/21:30 (s.154)¹ gjort bedömningen att omvärldsläget har försämrats, att den militära aktiviteten i närområdet ökar och att den antagonistiska hotbilden (inbegripen terrorism, påverkansoperationer och cyberhot) fortsatt är bred. Försvarsunderrättelseförmågan bör, enligt regeringen, stärkas och utvecklas. Regeringen har vidare i samma proposition anført att en god försvarsunderrättelseförmåga är en förutsättning för Sveriges möjligheter att föra en självständig och aktiv utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för kartläggning av yttre hot mot landet.

FRA är en del av svensk underrättelsetjänst med uppgift att bedriva signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och till lagen anslutande förordning. Signalspaningen sker på uppdrag av bl.a. regeringen och i syfte att kartlägga bl.a. yttre militära hot mot landet, internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen samt främmande makts agerande av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitik.

FRA löser signalspaningsuppdragen genom inhämtning av signaler i elektronisk form bland annat vid ett antal anläggningar på olika platser i Sverige. Den tekniska inhämtningsutrustning som används för att inhämta signaler i elektronisk form vid dessa platser är störningskänslig och vissa sorter av anläggningar i dess närhet kan påtagligt störa FRA:s signalspaning. För att skydda de områden där FRA bedriver signalspaning har Försvarsmakten beslutat att dessa områden är av riksintresse för den militära delen av totalförsvaret² (för mer information om FRA se avsnittet i slutet av remissvaret).

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar har en särställning bland det som i betänkandet kallas för områden med särskilt skydd. Av 3 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) framgår att sådana områden omfattas av ett obligatoriskt skydd mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Vidare är detta riksintresse överordnad andra riksintressen enligt 3 kap. 10 § samma lag.³

¹ Totalförsvaret 2021-2025

² Försvarsmaktens beslut den 18 december 2019 (FM2019-26734:1).

³ Se bl.a. prop. 1985/86:3 sid. 78 f. och 1997/98:45 del 2 sid. 35 och 232.

7 Överväganden och förslag

7.5 En ny lov- och anmälningspliktsreglering

7.5.4 Lov- och anmälningsplikt bör inte regleras i detaljplan och områdesbestämmelser

FRA avstyrker utredningens förslag att kommunernas möjlighet att reglera lov- och anmälningsplikt i detaljplan eller i områdesbestämmelser ska slopas.

Det finns idag ett flertal åtgärder som påtagligt kan försvåra utnyttjandet av FRA:s anläggningar för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet men som inte omfattas av bygglov. FRA är därför i dagsläget beroende av att kommunerna genom att fastställa områdesbestämmelser innehållande lovplikt säkerställer att sådana verksamhetsstörande åtgärder inte företas i närheten av FRA:s signalspaningsanläggningar.

Om kommunernas möjlighet att reglera lovplikt i detaljplan eller i områdesbestämmelser slopas, begränsas FRA:s möjligheter att skydda den signalspaningsverksamhet som FRA, på uppdrag av regeringen, bedriver till stöd för Sveriges säkerhet och integritet mot påtaglig påverkan. Det som anförs i betänkandet om kommunernas möjlighet att indirekt påverka lovplikten är inte tillräckligt.

7.6 Krav på lov för byggnader

FRA konstaterar att utredningen föreslår ett antal lättnader vad gäller krav på lov för byggnader. FRA har inget att erinra mot lättnaderna i sig, men anser att de behöver kompletteras med undantag för byggnadsverk (dvs. för byggnad eller annan anläggning⁴) inom eller i anslutning till områden som är av riksintresse eftersom dessa områden behövs för totalförsvarets anläggningar.

De störningar som uppkommer för FRA:s signalspaning genom byggnadsverk kan bestå av många olika faktorer, t.ex. det byggnadsmaterial som används. Storleken på ett byggnadsverk behöver inte nödvändigtvis korrespondera med dess kapacitet att störa

⁴ Se 1 kap. 4 § PBL och prop. 2009/10:170 s. 145.

verksamheten, utan även mindre byggnadsverk kan ha en påverkan på signalspaningsverksamheten. Genom den i utredningen föreslagna ändringen kommer fler byggnader och anläggningar vara undantagna krav på lov vilket medför att FRA inte kommer ha några möjligheter att avstyrka åtgärder som kan ha en påtaglig negativ påverkan på signalspaningsverksamheten. Enligt utredningens förslag kommer FRA inte heller ha möjlighet att genom kommunernas försorg förebygga sådana åtgärder (se ovan avsnitt 7.5.4). FRA anser därför att utredningens förslag i denna del riskerar att påtagligt försvåra myndighetens försvarsunderrättelseverksamhet vid totalförsvarets anläggningar.

7.7 Krav på lov för anläggningar

7.7.4 Ingen lovplikt för solenergianläggningar

Förslaget att inte införa någon generell lovplikt för solenergianläggningar måste enligt FRA kompletteras med lovplikt inom eller i anslutning till områden som är av riksintresse för totalförsvaret.

FRA står inte bakom bygglovsutredningens slutsats att problemen med elektromagnetisk kompatibilitet (EMC) i huvudsak rör frågor kring komponenter och installationer (se sid. 566 i betänkandet). Av Försvarmaktens och Elsäkerhetsverkets *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*⁵ framgår tydligt att det idag saknas produktspecifik standard med avseende på EMC-egenskaper för solceller, och att EMC-direktivet⁶ inte är tillräckligt heltäckande för att skydda omgivningen mot störande signaler över ett brett frekvensspektrum. Av de redovisade mätningarna i Försvarmaktens och Elsäkerhetsverkets utredning framgår att solenergianläggningar kan störa rundradio, radiosamband, flygradio och signalunderrättelsetjänst. Störningarna påverkar, enligt den utredningen, såväl det militära som de civila delarna av totalförsvaret. Försvarmakten och Elsäkerhetsverket anser därför att en avsaknad av lovplikt inom eller i anslutning till områden för totalförsvarets anläggningar skulle påtagligt försvåra utnyttjandet av anläggningarna. Försvarmakten, som sektorsansvarig myndighet, ser därför ett behov av ett regelverk som innebär att alla solcellsanläggningar, såväl fristående som monterade på byggnad,

⁵ Försvarmakten och Elsäkerhetsverket (FM 2020–22728:17 och 20EV4550) Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar.

⁶ Direktiv 2014/30/EU om elektromagnetisk kompatibilitet.

FRA

som avses uppföras inom påverkansområde för totalförsvarets riksintressen, blir bygglovspliktiga.

Ett begränsat undantag, såsom föreslås i betänkandet, som endast omfattar solenergianläggningar i form av vissa fasadändringar inom områden med detaljplan, är inte tillräckligt för att tillgodose skyddet för riksintresset för totalförsvaret.

7.7.9 Undantag från lovplikt för vissa andra anläggningar

Ingen lovplikt för vissa anläggningar som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln

Vad gäller ekonomibygnader instämmer FRA med utredningens bedömning att det behövs ett undantag från lovbefrielse inom de områden som är av riksintresse för totalförsvaret. FRA anser emellertid att undantaget från lovbefrielse bör omfatta samtliga typer av ekonomibygnader och inte enbart ekonomibygnader för hästhållning inom sådana områden.

Som ovan anförts (avsnitt 7.6), kan byggnader av olika skäl innebära störningar för FRA:s signalspaningsverksamhet för försvarsunderrättelseändamål. Förslagets nuvarande utformning innebär att andra ekonomibygnader än sådana avsedda för hästhållning, utan krav på lov, kan uppföras angränsande till ett område av riksintresse utan att FRA har möjlighet att säkerställa att uppförandet av ekonomibygnaden inte kommer att medföra störningar för FRA:s signalspaningsverksamhet. FRA anser därför att undantaget från lovbefrielse för områden som är av riksintresse för totalförsvaret bör utvidgas till att omfatta samtliga typer av ekonomibygnader.

7.9 Krav på lov i skyddat område

FRA instämmer i att det blir lagtekniskt tydligare om de krav på lov som påverkar totalförsvarets riksintressen så långt som möjligt samlas i samma bestämmelse.

Däremot anser FRA, med hänvisning till det som redogjorts för under avsnitten ovan, att de krav på lov som utredningen föreslår inte är tillräckliga för att skydda FRA:s signalspaningsverksamhet för försvarsunderrättelseändamål mot påtaglig påverkan. Förslaget måste kompletteras med ytterligare krav på lov för ett antal åtgärder.

FRA

FRA bedriver, på regeringens uppdrag, signalspaning i syfte att kartlägga bl.a. yttre militära hot mot Sverige, grov gränsöverskridande brottslighet, internationell terrorism, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen m.m. Störningar i FRA:s verksamhet kan få allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet och integritet. Därutöver kommer sådana störningar få stora ekonomiska konsekvenser för bl.a. FRA. FRA delar därför inte utredningens bedömning att ett tillsynsinslag i efterhand är adekvat (se utredningens sid. 611). I stället anser FRA att det är väsentligt att det inom lagstiftningen införs möjligheter för FRA att förebygga att sådana störningar uppkommer.

7.15 Undantag från krav på lov för totalförsvaret

FRA har inget att erinra om utredningens förslag i denna del.

7.18 Förutsättningar för lov och förhandsbesked

7.18.18 Krav på medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Under förutsättning att kommunerna får behålla möjligheten att reglera lov- och anmälningsplikt eller att kraven på lov i den föreslagna 9 kap. 18 § utökas i enlighet med det FRA anfört ovan, tillstyrker FRA utredningens förslag om att det utöver underrättelseskylldigheten ska krävas ett medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att lov eller positivt förhandsbesked ska kunna ges för en åtgärd inom eller i anslutning till ett område av riksintresse för totalförsvaret.

Totalförsvaret har betydande intressen i sådana områden. I ärenden om lov kan det vara frågan om åtgärdernas påverkan på en hemlig verksamhet eller att en verksamhet för totalförsvaret påverkas på ett sådant sätt som myndigheterna av sekretesshänsyn inte kan röja. Det är därmed positivt att sådana ärenden hanteras samlat hos Försvarmakten och MSB, som i sin tur kan vända sig till berörda myndigheter för synpunkter.

Enligt utredningens nuvarande förslag är dock många potentiellt verksamhetsstörande åtgärder helt befriade från krav på lov, vilket innebär att dessa inte underkastas granskning hos totalförsvarets myndigheter. Därmed saknar dessa myndigheter möjlighet

att bevaka sina intressen om inte den föreslagna lovplikten kompletteras antingen genom att kommunerna får fortsatt meddela bygglov via detaljplan och områdesbestämmelser eller att det införs bredare lovplikt för områden som är av intresse för totalförsvaret. FRA anser därför att utredningens förslag i dess nuvarande utformning inte skyddar totalförsvarets riksintressen mot påtaglig påverkan.

7.25 Frågor för framtida översyn

7.25.1 Översyn av materiella frågor

Tillsyn

FRA har ovan (se avsnitt 7.9) redogjort för varför tillsynsinspektionen i efterhand inte är en acceptabel lösning för FRA. Däremot anser FRA att ett tillsynssystem är ett viktigt komplement till den förhandsgranskning som krav på lov innebär.

FRA konstaterar att utredningen genomgående hänvisar till att åtgärder som inte omfattas av krav på lov eller anmälan vid behov ska bli föremål för prövning i efterhand inom ramen för byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet (se bl.a. sid. 654 i betänkandet). Däremot framgår det inte av utredningen hur en sådan tillsynsverksamhet ska se ut, vilka möjligheter byggnadsnämnden kommer att ha för att genomföra den tilltänkta tillsynen eller vilken kompetens tillsynsverksamheten kommer att kräva. I stället överlämnar utredningen frågan för framtida översyn.

Utöver vad FRA i övrigt anger i detta remissvar anser FRA att de förslag utredningen lagt fram inte kan genomföras innan ett adekvat tillsynsinstrument finns på plats.

9 Konsekvensutredning

9.5 Konsekvenser för staten

9.5.4 Försvarsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskyldighet och beredskap.

Utredningens förslag får omfattande konsekvenser, både verksamhetsmässiga och ekonomiska, för FRA och FRA:s uppdragsgivare inom försvarsunderrättelse

FRA

verksamheten. En analys av dessa konsekvenser saknas i betänkandet. En sådan analys är, enligt FRA:s mening, en förutsättning för det fortsatta författningsarbetet.

I detta ärende har generaldirektören Björn Lyrvall beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit chefsjuristen Michaela Drab, stf avdelningschef Anna Lalic Danielsson (Sigund), avdelningschefen Gunnar Hellenius (T), stabschefen Anna Karin Åqvist, kontorschefen Thomas Einar (Sigund), tekniska handläggaren Fredrik Lind samt juristen Maera Khan (avd. V/Rättsenheten), tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt

Björn Lyrvall

Maera Khan

SändlistaExtern

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/Rättssekretariatet

Internt FRA

GD

ÖD

Chefsjuristen

C Plan

Kommunikationschefen

AC