

## Yttrande över slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34)

### Sammanfattning

Boverket tillstyrker utredningens förslag om:

- Införandet av ett statligt kontrollsystem med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret.
- Införandet av en generell uttrycklig skyldighet i lag för kommuner och landsting att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet.

Boverket avstyrker utredningens förslag om:

- att länsstyrelsen ska ges ett tydligare uppdrag att bevaka totalförsvarets intressen i samråd om kommunens översiktsplan
- att länsstyrelsen bör ges ytterligare möjligheter att ingripa mot kommunens beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas.

Boverket anser att förslagen ökar komplexiteten, försvårar tillämpningen och minskar förutsägbarheten i plan- och byggprocessen, vilket riskerar att vara ett hinder för bostadsbyggandet. Nuvarande bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och miljöbalken, MB, är tillräckliga för att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen.

Boverket föreslår att myndighetens roll i hushållningsarbetet ska ändras genom att stärka myndighetens funktion som central samordnare av riksintresseanspråk. En sådan förstärkt roll är en lämplig åtgärd för att kunna styra upp processen med riksintressen tills dess att regeringen slutligt tar ställning till fram-

tiden för hushållningssystemet utifrån de synpunkter om behovet av förändringar som förts fram från olika instanser och de förslag som riksintresseutredningen<sup>1</sup> lämnat.

### Behov av att stärka totalförsvarets intressen i allmänhet

Boverket delar till stora delar betänkandets analys och slutsatser. Enligt myndighetens mening är det angeläget att statens möjligheter att beakta totalförsvarets intressen stärks. Totalförsvaret är av nationell dignitet och syftar ytterst till att säkra landets suveränitet under krig och att samhället kan fungera i laga former under krigsliknande förhållanden. Vad som behöver skyddas för att förebygga hot mot Sveriges säkerhet kan i viss utsträckning förändras över tid. Totalförsvarsverksamheten behöver anpassas till en föränderlig omvärld och ett föränderligt Sverige.

Boverket tillstyrker förslaget om ett generellt och i lag reglerat krav på att kommuner och landsting i all sin verksamhet ska beakta totalförsvarsaspekter som kan finnas på beslut som man avser att fatta.

Boverket tillstyrker också att staten genom en granskningsmyndighet ges möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelse, upplåtelse och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.

### Förändringar i PBL komplicerar planprocessen och är inte nödvändiga

Boverket anser att förslagen om ändringar i PBL minskar förutsägbarheten i planprocessen och motverkar regeringens och riksdagens fleråriga ambitioner att effektivisera och förenkla plan- och bygglagstiftningen. Förslagen ligger inte heller i linje med den sakpolitiska överenskommelse<sup>2</sup> som regeringen kommit överens om med sina samarbetspartier och som anger att det ska genomföras regelförenklingar för att underlätta och snabba på byggandet av bostäder.

Om denna del av förslagen genomförs bedömer Boverket att följden blir att en i dag redan bristfällig och inadekvat tillämpning av regelverken för planering och beslut om markanvändning och miljö kompliceras ytterligare. Detta till följd av att tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen förutsätter att två olika lagsystem, PBL och miljöbalken, kommer till användning. Tillämpningen av de båda lagsystemen är sammanvävd på ett sätt som inte alltid fått något tydligt och samlat uttryck i författningstext. Det gör att det uppstår väsentliga svårigheter och oklarheter vid tillämpningen i vissa avseenden. Oklarheterna är inte bara många, utan också grundläggande. Bristerna är så pass omfattande att de påverkar trovärdigheten och legitimiteten i de samlade regelver-

<sup>1</sup> SOU 2015:99, Planering och beslut för hållbar utveckling – Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

<sup>2</sup> Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, 11 januari 2019.

ken för planering och beslut om markanvändning och miljö. Detta är något som Boverket och andra myndigheter och organisationer upprepade gånger informerat regeringen om och kritiken sammanfattas på ett utförligt sätt i den s.k. riksintresseutredningen.<sup>3</sup>

*Boverket avstyrker förslaget att ändra i 3 kap. 10 § PBL.*

Förslaget om att hänsyn ska tas till totalförsvarets intressen, utan begränsning till utpekade riksintressen, kan inte överblickas. En utvidgning av bestämmelserna på det sätt som utredningen föreslår behövs inte. Enligt Boverket är bestämmelserna i 3 kap. 10 § PBL tillräckliga för att tillvarata totalförsvarets intressen.

Länsstyrelsen har ett ansvar som rådgivare att informera och tillhandahålla underlag om allmänna intressen såväl enligt PBL som enligt MB. Länsstyrelsen har både stort ansvar och goda möjligheter att genom rådgivning och information redan under program- och samrådsskedet i olika planeringsprocesser verka för att de allmänna intressena tas tillvara.

*Boverket avstyrker förslaget att ändra i 11 kap. 10 § PBL.*

Den föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 10 § PBL preciserar inte tillräckligt noga vad som kan föranleda ett statligt tillsynsingripande. På så vis är det helt öppet vad för väsentligt totalförsvarsintresse som motiverar ett ingripande. Även om det ligger i sakens natur att sådana bestämmelser inte kan bli allt för precisa, så kan det inte lämnas helt öppet för vad som ska kunna vägas in. Det gör det svårt att överblicka. Avsaknaden av nödvändig konkretion och bestämning av vad som kan utgöra ingripandegrunden gör att planeringen blir mer komplex och skapar ytterligare oförutsägbarhet hos fastighetsägare, exploatörer och kommuner och bidrar till att de inte kan förutse om länsstyrelsen kan komma att ingripa mot kommunens beslut med anledning av totalförsvarsintressen.

Boverket noterar att det är kommitténs uppfattning att reglerna om riksintresse i MB och PBL fungerar relativt väl såvitt avser Försvarsmaktens ansvarsområde och den militära delen av totalförsvaret. Boverket konstaterar också att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedriver ett aktivt och systematiskt arbete med att peka ut områden av riksintresse och allmänna intressen för totalförsvarets civila delar. Utredningen konstaterar att erfarenheterna från det arbetet bör ligga till grund för en eventuell förändring av den nuvarande regleringen av totalförsvaret som ett allmänt intresse, respektive som ett riksintresse. Enligt Boverket bör erfarenheterna från det arbetet utvärderas innan slutsatser dras om behovet av förändringar i plan- och bygglagen. Den omständigheten att distinktionen mellan totalförsvarets allmänna intressen och totalförsvaret som ett riksintresse är svårtolkat för det civila försvarets del är inte skäl att genomföra förslaget.

---

<sup>3</sup> a.a.

### Särreglering väcker principiella frågor

De föreslagna ändringarna i PBL får konsekvenser för tillämpningen av miljöbalkens tredje kapitel. Det ger också upphov till några principiella överväganden.

Det första gäller grundsynen bakom bestämmelserna. Som framgår redan i tredje kapitlets portalparagraf är det hushållningen med mark och vatten som står i fokus. Förutom bestämmelser om riksintressen innehåller kapitlet också bestämmelser om områden som är av allmänt intresse utan att för den skull vara av riksintresse. Det skydd som uttrycks i kapitlet är en del av hushållningen. Huvudsyftet med kapitlet är dock att ge en grund för avvägningar av olika slag för att uppnå bästa hushållning när det gäller lämplig markanvändning.

Utredningens förslag om att totalförsvarets intressen ska stärkas lägger tyngdpunkten på själva skyddet. Det innebär också att en särreglering av totalförsvarsintressena jämfört med andra allmänna intressen. Förslaget beaktar sektorns krav och leder till en högre effektivitet inom sektorn, men bortser från behovet av samordning med annan sektorsplanering. Det påverkar också förutsättningarna för de intresseavvägningar som görs för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut som rör ändrad användning av mark- och vattenområden och som ytterst syftar till en långsiktigt god hushållning med landets naturresurser. I utredningen finns det ingen analys av denna förändring. Visserligen har totalförsvaret redan i dag företräde i de fall konkurrens uppkommer mellan flera olika riksintressen. Men att det finns en bestämmelse som gör totalförsvarets intressen exklusiva i sammanhanget betyder inte att det finns skäl för att tillföra ytterligare en sådan bestämmelse.

Om utredningens förslag genomförs kommer bestämmelsen i fråga att riskera att förändras till någon form av skydd av annan art än vad som var den ursprungliga avsikten. Härigenom förstärks en tendens där synen på riksintressebestämmelserna förändras från hushållningsbestämmelser till bestämmelser om en särskild form av skydd för enskilda sektorer.

Det andra gäller relationen mellan stat och kommun när det gäller inflytandet på mark- och vattenanvändningen i kommunerna. Förslaget om införandet av ytterligare en ingripandegrund för den offentliga tillsynen i 11 kap. 10 § PBL påverkar balansen mellan två av PBL:s och MB:s grundläggande motiv. Ett huvudsyfte med plansystemet är dess allmänna funktion att tjäna som vägledning för väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål om att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Ett annat grundmotiv är att en stor del av beslutsmakten över dessa områden ska decentraliseras till den kommunala nivån. Kommunerna ska själva besluta om sina planer. Avsikten är att kommunen ska ges företräde när det gäller att bestämma om mark- och vattenanvändningen av betydelse för bebyggelseutvecklingen i kommunen. Statens möjligheter att utöva tillsyn över den kommunala fysiska planeringsprocessen är inskränkt till ett fåtal ingripandegrunder, däribland riksintressen. Lagens förarbeten visar att båda motiven var likvärdiga. Som framgår av riksint-

trésseutredningen har dock tendensen under en längre period varit att bestämmelsernas funktion som instrument för statligt inflytande har betonats i tillämpningen jämfört med den av lagstiftaren åsyftade allmänna funktionen som vägledning för avvägningar om skilda önskemål om mark- och vattenanvändningen.

Förslaget om en ny ingripandegrund för den statliga tillsynen skärper därmed synen på statens styrning av kommunerna som ett instrument för den nationella politiken.

### **Behov av översyn av riksintressesystemet och Boverkets roll**

Riksintressesystemet behöver reformeras. Det behöver göras om så att det bättre möter dagens och morgondagens planeringsfrågor och samhällsutmaningar. Dagens system gör att frågor av stor betydelse för många intressen i samhället avgörs i vissa fall från renodlat sektoriella utgångspunkter utan att tillräckliga avvägningar görs i förhållande till de övriga intressena.

Boverket anser dock inte att det är lämpligt att med punktvisa ingrepp i plan- och bygglagstiftningen, utifrån ett sektoriellt perspektiv, möta nya eller förändrade anspråk på marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt som samhällsutvecklingen medför. I stället behöver övergripande förändringar göras avseende såväl det materiella innehållet som de systematiska och lagtekniska lösningarna.

I avvaktan på att regeringen tar ställning till de förslag som lämnades av riksintresseutredningen och mot bakgrund av de förslag som ovan rubricerade betänkande lämnar anser Boverket det nödvändigt att åtgärder vidtas för att öka samordningen och förbättra tillämpningen av den nuvarande riksintresseregleringen.

### **Stärkt roll för Boverket**

En åtgärd vore att stärka och utvidga Boverkets roll i hushållningssystemet. I dag har Boverket uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken och ska verka för samordning av de statliga myndigheternas underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Exempelvis bör Boverket möjligheter stärkas i samband med fastställandet av olika sektors anspråk på områden av riksintressen.

Regeringen bör överväga att genom en ändring av förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden stärka Boverkets roll i samband med fastställandet av olika sektors anspråk på områden av riksintresse. Behov av en central samordning av riksintresseanspråk finns både avseende avvägningen mellan oförenliga riksintressen av olika slag samt mellan riksintressen och andra allmänna intressen. En central samordning bör utformas så att risken för en fortsatt ökning av antalet riksintresseområden och/eller samlad areal begränsas. Formerna för Boverkets stärkta roll bör utredas inom ramen för ett särskilt uppdrag.

I detta ärende har stf. generaldirektör Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Utredare Kajetonas Čeginskas har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också jurist Lars Lennwall, enhetschef Robert Johannesson och avdelningschef Göran Persson deltagit.

Yvonne Svensson  
stf. generaldirektör

Kajetonas Čeginskas  
utredare