



Er ref/dnr: KN2024/01391
Vårt dnr: 2024/0039

Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsmyndigheten
Rättssekretariatet
103 33 Stockholm

Stockholm den 4 oktober 2024

Naturskyddsföreningens yttrande över promemorian Snabbare processer enligt miljöbalken för att stärka det militära försvaret

Naturskyddsföreningen tackar för inbjudan till att yttra sig över promemorian och lämnar härmed sina synpunkter.

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget i sin helhet. Beroende på hur omfattande den nya militära verksamheten blir i spåren av Natointrädet, kan skadorna på natur, miljö och människors hälsa bli allt från lokalt svåra effekter till förödande skadeverkningar om förslaget genomförs.
- Naturskyddsföreningens uppfattning är att det i dag existerande regelverket med omfattande undantag och företrädesregler i miljölagstiftningen för försvaret är fullt tillräckliga. Föreningen ser inget behov av ytterligare särreglering av försvarsintresset, tvärtom bör i huvudsak samma miljöregler som gäller för andra verksamheter gälla även försvaret i fredstid.
- I den mån miljötillståndsprocesser i fredstid behöver snabbare handläggning, kan det förverkligas med de generella förslag som tas fram med detta syfte inom Miljötillståndsutredningen (KN 2023:02).
- Frågan om hur kärnvapen och komponenter i sådana teknologier hanteras måste förtydligas. Enligt föreningens mening bör Sverige ratificera FN:s konvention om förbud mot kärnvapen, och i linje med konventionen införa ett förbud mot all hantering av sådana vapenslag inom svenskt territorium. Det bör åtminstone klargöras att all hantering av kärnvapen faller under kärntekniklagens bestämmelser om kärnämnen.
- Naturskyddsföreningen ser särskilt allvarligt på inskränkningarna i tillståndsplikt och miljökonsekvensbeskrivningar, eftersom det kan innebära betydande miljöskador i onödan – med betydligt försämrad insyn och möjlighet att påverka för lokalbefolkning och miljöorganisationer.
- Föreningen föreslår att ett regeringsuppdrag om ett klimatanpassat genomförande som gagnar natur på de 17 platser som särskilt utpekats i avtalet i linje med 2021 års NATO Climate Change and Security Action Plan.

- Det är positivt att undantagen är konstruerade för att gälla endast i fem år, bättre än att de skulle gälla permanent. Även under fem år kan långtgående och irreversibla miljöskador bli verklighet.

Bakgrund

Natomedlemskapet innebär en lång rad politiska och militära förändringar som kräver lagstiftningsåtgärder för att leva upp till ingångna avtal och göra ett fullt deltagande i alliansen möjlig.

I den remitterade promemorian redogörs för de förändringar som försvaret står inför som en konsekvens av bland annat avtalet om försvarssamarbete, Defense Cooperation Agreement (DCA), ett avtal som reglerar förutsättningarna för den amerikanska militärens närvaro i Sverige och tillträde till militära anläggningar, mark och vatten.

Avtalet ger ”obehindrad tillgång” till militär verksamhet för amerikanska trupper, fartyg, flygplan och underleverantörer på 17 platser i Sverige. Flera av dessa platser är belägna i eller i närheten av känsliga natur- och kulturmiljöer, som Ravlunda i Österlen, Visby på Gotland och Berga innanför Stockholms södra skärgård. I tillgången till mark och vatten ingår bland annat lagring av försvarsmateriel samt bygg- och anläggningsarbete (artiklarna 3, 4 och bilagan). Verksamheten ska dock ske med ”full respekt” för Sveriges lagstiftning (artikel 1).

Det rör sig inte bara om tillträde till svenskt territorium under krigstid eller i konkreta konfliktsituationer, utan om betydande befogenheter för en annans stats militära organisation att bedriva miljöstörande verksamhet på svensk mark även i fredstid.

Det framstår dessutom som högst oklart i vilken mån lagring och transport av kärnvapen ingår i verksamheten, eftersom kärnvapen inte skiljs ut från annan försvarsmateriel i något av avtalets definitioner.

Synpunkter

Inledningsvis ska nämnas att Naturskyddsföreningen har förståelse för att det ändrade säkerhetsläget innebär omprioriteringar och ett behov av förändringar.

Förslaget innebär emellertid om mycket stora ingrepp även i fredstid i gällande miljölagstiftning. Miljölagstiftningen kan i väsentliga avseenden ställas helt på undantag under fem år. Fem år som föreningen befarar kan förlängas.

Föreningen menar att det just på grund av vidden av den nya militära verksamheten behövs noggranna men effektiva prövningar av det slag som faktiskt finns idag. Eftersom Defense Cooperation Agreement innebär en omfattande rätt till militära övningar, byggande och annan verksamhet i Sverige är det extra viktigt att verksamheten blir rätt från början. Det faktum att Sverige i avtalet också avtalat bort sin företrädesrätt för att lagföra brott från medlemmar i de amerikanska styrkorna mot bland

annat miljölagarna talar också för vikten av bra förprovningar – innan problem uppstår.

Vi vill påminna om att ett robust miljöskydd, provningar och försiktighetsåtgärder mot miljöskador har en viktig roll att fylla i totalförsvaret. Energisäkerhet, skyddet av vattenresurser, inhemsk matproduktion och andra samhällsbärande system blir särskilt viktiga i konfliktsituationer. Detta är också ett tema som Nato uppmärksammat allt mer senaste decenniet.¹

Föreningen anser av dessa skäl att förslaget innebär alltför allvarliga risker för miljön och indirekt även totalförsvaret. Förslaget innebär att ta bort tillståndsprövningar för en rad storskaliga verksamheter (de blir istället anmälningssärenden), gör undantag från lagkraven på kunskapsunderlag och överför handläggningen av anmälningssärenden från länsstyrelserna till försvarsinspektören.

Utan den kunskapsunderbyggnad som dagens miljö tillståndsprocesser medför, kan dessa – i vissa fall sannolikt mycket storskaliga verksamheter – medföra problem som kunnat undvikas, och som blir mycket svåra och dyra att ändra i efterhand. Problem som kan få den i nutid aktuella tragedin med omfattande föroreningar av dricksvatten med miljögiftet PFAS från militärövningar att framstå som högst begränsat i jämförelse.

Ytterligare en aspekt är att Sveriges försvarssamarbete med USA innebär en klar risk för att USA:s militär förvarar och använder PFAS-släckskum under övningar på svensk mark. Ett exempel finns i Japan (främst Okinawa) där enorma PFAS-läckage till miljön från USA:s militärbaser skett i samband med olyckor, spill och övning, vilket i sin tur lett till oåterkallelig förgiftning av dricksvatten och natur.²

Problemen med PFAS-föroreningarna gör det enligt föreningens mening tydligt att allt i dagens tillsyn och provning av försvarsanläggningar inte fungerar. Att då ytterligare avreglera och undanta militär verksamhet från miljöbalkens provningssystem ter sig inte ansvarsfullt och kan leda till befogad misstro, otrygghet och känslan av vanmakt hos de som bor i närheten av verksamheterna.

Problematiken med det remitterade förslagen ligger i helheten: då undantag ska kunna göras från reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar kommer beslut att tas med sämre kunskapsunderlag. Detta skulle i någon mån kunna kompenseras om myndigheterna som tar emot anmälningarna om ny verksamhet själva har dessa kunskaper – men de myndigheter som har bäst översikt över regionala miljöfrågor, länsstyrelserna, berövas den uppgiften. Vidare ska stora ingrepp i miljön som hantering av kemiska ämnen, hamn- och flygverksamhet inte längre behöva tillståndsprövas – vilket innebär att om något blir fel så kan det inte rättas till i en överprovning. Att insynen från allmänheten försämras bidrar också till problematiken.

Det bör vidare tilläggas att Försvarsmakten redan idag har betydande undantag och särlösningar jämfört med andra verksamheter, som till exempel företräde vid

¹ Se till exempel https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91048.htm

² Mitchell, PFAS Contamination from US Military Facilities in Mainland Japan and Okinawa, The Asia-Pacific Journal, 2020.

rimlighetsavvägningar (2 kap. 7 §), företräde framför andra riksintressen (3 kap. 10 § miljöbalken), undantag från reglerna om strategiska miljöbedömningar (6 kap. 3 §) och undantag från miljöorganisationers rätt att överklaga (16 kap. 13 § 2 st).

Föreningens ståndpunkt är att dessa särlösningar och undantag bör avvecklas. Samma miljöregler som gäller för andra verksamheter bör i huvudsak gälla även försvaret i fredstid. I alla händelser bör de omfattande fördelar som Försvarmakten och totalförsvaret redan har vara fullt tillräckliga. Det är dessutom så att Miljötillsynsutredningen (KN 2023:02) är i slutfasen i arbetet med att ta fram genomgripande förändringsförslag för att snabba på prövningsprocesserna generellt.

En särskilt angelägen fråga är hur kärnvapen och komponenter i sådana teknologier hanteras inom svenskt territorium. Både DCA-avtalet och de remitterade förslaget synes undvika frågan, och den svenska kärntekniklagen framstår som otydlig om tillståndsplikt och tillsynsansvar. Detta måste förtydligas – om inte annat genom ett klargörande om att all hantering faller under kärntekniklagens bestämmelser om kärnämnen.

Föreningen anser att Sverige bör tillträda FN:s konvention om förbud mot kärnvapen, och i linje med konventionen införa ett förbud mot all hantering av sådana vapenslag. Sveriges riksdag har inte ratificerat konventionen, men inte heller beslutat att vi ska ha kärnvapen på svenskt territorium. Regeringen har uttalat att det är ”ett suveränt nationellt beslut huruvida ett allierat land tillåter utplacering eller lagring av kärnvapen på sitt territorium”, och att man ”inte ser skäl” att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid.³ Föreningen anser att det är demokratiskt viktigt att inte riksdagen de facto kringgås i denna fråga genom oklar lagstiftning och svårtolkade avtalsklausuler.

Inom Nato har vissa steg tagits för att minska verksamhetens oerhört stora klimatpåverkan. Under Natos möte i Bryssel 2021 antog alliansen en aktionsplan för klimat och säkerhet, med höjda ambitioner när det gäller klimatarbetet och anpassning av den militära verksamheten bland annat när det gäller övningar och anläggningar.⁴ Föreningen föreslår att ett regeringsuppdrag om ett klimatanpassat genomförande som gagnar natur på de 17 platser som särskilt utpekats i DCA-avtalet i linje med planen.

Frågan om förslagets förenlighet med EU-rätten

Föreningen är tveksam till om förslaget avses att användas på ett sätt som är förenligt med EU:s MKB-direktiv (direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

Direktivet innehåller mycket riktigt möjlighet till undantag från förpliktelsen att utföra miljökonsekvensbedömningar för försvarsverksamhet, artikel 1.3.

³ Se Utrikesutskottets betänkande, 2022/23:UU16, Sveriges medlemskap i Nato, sidan 9.

⁴ NATO, 2021 Climate Change and Security Action Plan, punkt 9.2 och 9.3. Källa: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm. Se även Barberini, NATO Green Defence: From the 2014 Green Defence Framework to the 2021 Climate Change and Security Action Plan, Springer, 2022.

Bestämmelsen gäller endast verksamhet vars enda syfte är försvar och bara om en miljökonsekvensbedömning skulle inverka negativt på försvarssyftet. Denna bedömning ska ske från fall till fall.

I det remitterade förslaget har visserligen direktivets regler införlivats sett till ordalydelsen. Men av sammanhanget framstår det som om undantaget avses att användas ofta – rentav som någon form av huvudregel. Föreningen vill inskräpa att en sådan användning skulle strida mot den restriktivitet som gäller vid undantag i EU-rätten. Kommissionens vägledning understryker detta förhållande:

”Domstolens etablerade rättspraxis avseende undantagen visar dock att bestämmelsen bör tolkas restriktivt. I mål C- 435/97, Bolzano, gjorde domstolen följande uttalande om artikel 1.4 (nationellt försvar) i direktiv 85/337/EG: ”Ett sådant undantag innebär således ett undantag från grundregeln om föregående miljökonsekvensbeskrivning enligt direktivet, och det ska därför tolkas restriktivt.”⁵

Undantagen ska alltså tillämpas restriktivt och inte förstås som någon möjlighet till att göra avsteg från huvudregeln om behovsbedömning, miljökonsekvensbedömning och tillståndspflicht i någon större omfattning.

I kommissionens vägledning görs också klart att undantag från MKB-plikten medför att Sverige vid varje undantagsfall måste visa att undantaget skulle vara kontraproduktivt. En motivationsplikt, med andra ord.⁶

Detta remissvar har utarbetats av Oscar Alarik, chefsjurist.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Beatrice Rindevall
Ordförande

David Kihlberg
Chef, klimat och juridik

⁵ Kommissionen, Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (2019/C 386/05), punkt 2.5

⁶ *Ibid*, punkt 2.1.