



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

RAPPORT 2023:19



# Uppdrag om totalförsvarets intressen vid prövning enligt plan- och bygglagen

Slutrapport

Titel: Uppdrag om totalförsvarets intressen vid prövning enligt plan- och bygglagen

Rapportnummer: 2023:19

Utgivare: Boverket, maj, 2023

ISBN pdf: 978-91-89581-36-4

Processnummer: 3.4.1

Diarienummer: 3975/2022

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

Alternativa format kan beställas från Boverket.

E-post: [publikationsservice@boverket.se](mailto:publikationsservice@boverket.se)

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

# Förord

Denna rapport utgör Boverkets slutrapportering av regeringsuppdraget om totalförsvarets intressen vid prövning enligt plan- och bygglagen, Fi2022/01727.

Uppdraget innebar att Boverket skulle utreda om det så kallade detaljplanekravet och bestämmelserna om miljöbedömningar bör begränsas för projekt som omfattar totalförsvarets intressen eller beredskapen vid civila olyckor och kriser. Detta för att säkerställa att bestämmelserna i lagen möjliggör den pågående utökningen av totalförsvaret.

I denna slutrapport redovisas vilka slutsatser som har dragits i utredningen samt författningsförslag och vilka konsekvenser förslaget kan innebära.

Rapporten har tagits fram av projektledare Therese Byheden tillsammans med Karl Evald, Rebecka Sandelius, Fredrik Hansson och Fredrik Ingmarson. Frida Jonsson har varit ansvarig enhetschef.

Karlskrona maj 2023

Anders Sjelvgren  
generaldirektör

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Läsanvisningar.....	8
Om regeringsuppdraget .....	9
Bakgrund .....	9
Samverkan .....	10
Problembeskrivning.....	10
Totalförsvarets utbyggnad.....	13
Vad menas med totalförsvaret och beredskap vid civila olyckor och kriser?.....	13
Totalförsvarets planerade utveckling .....	14
Analys av gällande regelverk .....	15
Detaljplanekravet.....	15
Miljöbedömningar av planer .....	17
Detaljplanekravet för MKB-projekt .....	19
När kan totalförsvarets etablering påverkas av detaljplanekravet? ...	21
Undantag från aktivitetskravet för MKB-projekt.....	23
Hur totalförsvarets ärenden prövas enligt PBL .....	25
Jämförelser mellan detaljplanering och bygglovsprövning .....	27
EU-rättsliga förutsättningar och internationella åtaganden .....	31
Undantag från MKB-direktivet .....	31
Jämförelse med SMB-direktivet .....	32
Vilka verksamheter får undantas?.....	33
När får art. 1.3 tillämpas?.....	34
Ett undantag från MKB-direktivet är möjligt för totalförsvaret .....	36
Århuskonventionen.....	37
Boverkets slutsatser.....	40
Ett komplext system .....	40
Det finns flera situationer där ett undantag från detaljplanekravet inte är en lösning.....	41
Boverkets förslag .....	42
Det finns flera alternativa lösningar.....	42
Ett undantag från plankravet bör avgränsas till åtgärder som enbart avser totalförsvaret.....	43
Författningsförslag.....	44
Författningskommentar .....	46
Konsekvenser .....	52
Osäkerheter.....	52
Roller och ansvar .....	52
Allmänna intressen och miljöhänsyn.....	53
Berörda aktörer .....	54
Sammanfattade konsekvenser.....	56
Behov av helhetsgrepp .....	57
Ett svåröverskådligt regelverk och prövningen av samhällsviktiga åtgärder .....	57
Försvarsintressenas tyngd i samhällsplaneringen .....	58
MKB-direktivets införlivande i PBL .....	58
PBL och det civila försvaret.....	59

## Sammanfattning

I maj 2022 fick Boverket i uppdrag av regeringen att utreda om det så kallade detaljplanekravet och bestämmelserna om miljöbedömningar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, bör begränsas för projekt som omfattar totalförsvarets intressen eller beredskapen vid civila olyckor och kriser. Bakgrunden till uppdraget är att Sveriges försvarsförmåga måste öka och upprustningen ske i snabbare takt än tidigare.

I uppdragets bakgrundsbeskrivning anges att reglerna om undantag från det så kallade aktivitetskravet i PBL i vissa fall skulle kunna få negativa konsekvenser för den planerade tillväxten av totalförsvaret. I Boverkets samverkan med försvarsmyndigheterna har det dock framgått att det framför allt är tidsåtgången vid detaljplaneläggning samt risken att konfidentiella eller på annat sätt känsliga uppgifter röjs under planprocessen som utgör de huvudsakliga problemen för totalförsvarets utveckling.

Att införa ett undantag från detaljplanekravet skulle samtidigt innebära ett undantag från kravet på miljöbedömning av de MKB-projekt som räknas upp i 4 kap. 2 § 3 PBL. Ett sådant undantag får endast göras om det är förenligt med EU-rätten. Ett undantag från detaljplanekravet måste därför också vara förenligt med MKB-direktivet.

Boverkets juridiska utredning visar att ett undantag från detaljplanekravet kan föreslås, med vissa begränsningar utifrån EU-rätten. Samtidigt finns det argument som talar både för och emot ett sådant undantag. Ett undantag skulle kunna innebära en tidsbesparing för totalförsvarets etableringar och även ett visst skydd för konfidentiella uppgifter. Det skulle dock också innebära att vinsterna med detaljplaneläggning och den integrerade miljöbedömningen går förlorade. Analysen visar att systemet är komplext och att ett undantag skulle kunna innebära att reglerna blir än mer svår-tillämpade med risk för fel vid handläggningen.

Redan idag finns också flera undantag i lagstiftningen som på olika sätt ska underlätta totalförsvarets åtgärder, till exempel för åtgärder som är av hemlig natur och undantag från krav på miljöbedömning av planer. Dessutom uppstår många av de problem som försvarsmyndigheterna uppmärksammar i situationer som inte berörs av detaljplanekravet, till exempel då försvarsmyndigheterna vill utföra en åtgärd i strid mot gällande detaljplan.

Enligt Boverkets bedömning finns det flera sätt att utforma ett undantag från detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL för totalförsvarets åtgärder. Utifrån detta uppdrags begränsningar och för att tillgodose MKB-direktivet har Boverket föreslagit ett undantag från detaljplanekravet i 4 kap. 2 §

PBL som bygger på att undantag för MKB-projekt enbart kan göras om planläggning skulle innebära en risk för att konfidentiella uppgifter röjs.

Förslaget innebär att byggnadsnämnden inte kan neka bygglov eller ge negativt förhandsbesked med hänvisning till detaljplanekravet för åtgärder som är avsedda enbart för totalförsvaret. Att åtgärden ”enbart” ska avse totalförsvaret innebär att åtgärden inte kan ha fler syften än att tjäna totalförsvaret. Det innebär också att åtgärder som avser det civila försvaret bara kan omfattas i mycket begränsad omfattning, eftersom sådana åtgärder normalt har flera syften.

I författningsförslaget ingår också ett krav på samråd med länsstyrelsen som sedan ska avge ett yttrande enligt vad som anges i 5 kap. 14 § PBL. Yttrandet ska enligt Boverkets förslag lämnas in till nämnden tillsammans med ansökan om lov eller förhandsbesked. Genom samrådet kan länsstyrelsen bibehålla sin roll som samordnare av statliga intressen och verka för att alla allmänna intressena hanteras på ett lämpligt sätt. Samrådet ger också den sökande tillgång till information som har betydelse för etableringen.

I denna rapport lyfts endast de övergripande konsekvenserna som ett undantag från detaljplanekravet kan innebära, eftersom det inom detta uppdrag inte är möjligt eller lämpligt att mer exakt ange hur försvarsintresset påverkas.

Förslaget bedöms innebära att försvarsmyndigheterna kan vidta åtgärder snabbare och mer informationssäkert i de fall en detaljplan inte behöver göras. Det innebär samtidigt att dessa myndigheter behöver ta ett större ansvar för att visa att åtgärden uppfyller lagens krav.

För kommunen innebär förslaget att arbetsbelastningen flyttas från den förvaltning som arbetar med detaljplanering till byggnadsnämnden. Nämnden kan då i flera fall få svårt att hålla sig till de tidsfrister för handläggning som anges i PBL. Detta kan i sin tur innebära lägre intäkter som kan användas till att finansiera personal och att handläggarna känner sig pressade att godkänna åtgärder där det inte är säkert att de uppfyller lagens krav.

De allmänna intressena enligt 2 kap. PBL är uttryck för lagstiftarens vilja att skydda och ta hänsyn till vissa samhällsviktiga frågor. De allmänna intressena och behovet av miljöhänsyn handlar om långsiktiga frågor som i första hand behöver hanteras på en strategisk nivå. Ett undantag från detaljplanekravet kan innebära en försämring i dessa avseenden. Bygglovsprocessen kan också av flera olika anledningar vara otillräcklig för att tillgodose lagens krav när det gäller mer omfattande och potentiellt störande åtgärder.

Tidsvinster för totalförsvarets etableringar kan bara ses som positiva under förutsättning att lagens krav uppfylls. Det finns dessutom en risk att eventuella vinster sätts ur spel om det uppstår felaktigheter i lovbesluten som leder till upphävande efter överklagande.

Planläggning skapar en trygghet och säkerhet om hur marken får användas för såväl kommunen, enskilda, försvarsmyndigheterna och för andra myndigheter. Ett undantag från plankrav innebär därför en osäkerhet för alla involverade aktörer.

Boverket anser att det hade behövts en bredare utredning om hur totalförsvarets åtgärder ska prövas enligt PBL än vad som kan utredas inom ramen för detta uppdrag. Om PBL:s processer generellt anses vara alltför tidskrävande för att möjliggöra samhällsviktiga åtgärder så bör undantag och genvägar i systemet inte vara en ersättning för att hitta lösningar som gör samhällsplaneringen snabbare och mer effektiv i stort. Boverket har också uppmärksammat vissa oklarheter i lagstiftningen kopplat till MKB-direktivets införlivande i PBL. För att komma till rätta med dessa problem och oklarheter hade reglerna behövt ses över i ett sammanhang. Boverket vill även uppmärksamma behovet av att se över hur det civila försvaret ska hanteras i olika PBL-processer.

## Läsanvisningar

I kapitlet *Om regeringsuppdraget* finns en inledning som beskriver bakgrunden till uppdraget, hur samverkan med andra myndigheter har skett samt en problembeskrivning.

I *Totalförsvarets utbyggnad* beskrivs vad som ingår i totalförsvaret och totalförsvarets behov av utveckling under de kommande åren.

I *Analys av gällande regelverk* beskrivs och analyseras gällande regler samt hur totalförsvarets etableringar påverkas av dessa.

I *EU-rättsliga förutsättningar och internationella åtaganden* beskrivs förutsättningarna för ett undantag från detaljplanekravet för totalförsvaret utifrån EU-lagstiftningen samt Århuskonventionen.

I *Boverkets slutsatser* beskrivs vad utredningen kommit fram till gällande huruvida ett undantag från detaljplanekravet kan införas i PBL samt vad som behöver vägas in vid bedömningen av om ett undantag är motiverat.

I *Boverkets förslag* presenteras olika alternativ på lösningar och en beskrivning av hur ett undantag behöver avgränsas. I kapitlet redovisas också det valda författningsförslaget samt författningskommentarer.

I *Konsekvenser* redovisas konsekvenserna av författningsförslaget. Kapitlet beskriver de osäkerheter som finns i att bedöma konsekvenserna samt övergripande konsekvenser för olika samhällsintressen och aktörer.

I *Behov av helhetsgrepp* lyfter Boverket ett behov av att ta ett bredare grepp om frågan hur totalförsvarets åtgärder ska prövas enligt PBL än vad som kunnat utredas inom ramen för detta uppdrag.



## Om regeringsuppdraget

I maj 2022 fick Boverket i uppdrag av regeringen att utreda om det så kallade detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, borde begränsas för projekt eller delar av projekt som enbart avser totalförsvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser, och en planläggning kan avses inverka negativt på syftet med projektet.

Boverket skulle också utreda i vilken omfattning PBL:s bestämmelser om miljöbedömningar av detaljplaner försvårar etableringen av sådan bebyggelse och sådana byggnadsverk som behövs för totalförsvaret.

I uppdraget ingick även att lämna nödvändiga författningsförslag som är förenliga med EU-rätten och åtaganden i internationella konventioner samt att redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Syftet med uppdraget var att undersöka och ta fram förslag på hur bestämmelserna i PBL behöver vara utformade för att möjliggöra den tillväxt som totalförsvaret står inför samt vilka konsekvenser detta får. Detta för att underlätta en ökning av Sveriges försvarsförmåga och möjliggöra upprustning i snabbare takt än tidigare.

### Bakgrund

Av bakgrunden till uppdraget framgår att Sveriges försvarsförmåga måste öka och att upprustningen måste ske i snabbare takt. Försvarsmaktens grundorganisation behöver, av geografiska, beredskaps- och utbildnings-skäl, förändras och förstärkas.

För att tillgodose totalförsvarets intressen kommer bland annat bebyggelse och byggnadsverk att behöva uppföras. Möjligheten att uppföra byggnader och byggnadsverk regleras i PBL. Bland annat ställs krav på att ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk i vissa fall ska prövas genom detaljplaneläggning (jfr 4 kap. 2 och 4 §§ PBL). Bestämmelserna i PBL behöver vara utformade så att dessa möjliggör den tillväxt som totalförsvaret står inför.

Även reglerna om miljöbedömning har betydelse för uppdraget. En kommun som upprättar eller ändrar en plan som krävs enligt lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning om genomförandet av planen eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 3 § miljöbalken). Detta som en följd av kraven i artikel 3.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, SMB-direktivet.

Krav på miljökonsekvensbedömningar finns även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning

av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, MKB-direktivet. Denna bestämmelse har bland annat genomförts genom detaljplanekravet i 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL.

Medlemsstaterna får, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa MKB-direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften (artikel 1.3). Denna möjlighet har införts då kravet på miljöbedömningar kan leda till att konfidentiella uppgifter röjs, vilket kan undergräva försvarssyftet (se skäl 19 i direktiv 2014/52/EU).

Sedan den 1 augusti 2022 gäller ändringar i PBL kring det så kallade aktivitetskravet. Under beredningen av lagstiftningsärendet framförde Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvarsmakten att detaljplaner som rör försvarsmyndigheterna inte bör omfattas av förslaget. I propositionen Aktivitetskravet i PBL konstaterar regeringen att en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall skulle kunna få negativa konsekvenser för den planerade tillväxten av totalförsvaret, men att frågan behöver ses i ett större sammanhang (prop. 2021/22:226 s. 16).

## Samverkan

Boverket har vid genomförandet av uppdraget samverkat med Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Naturvårdsverket. Dessutom har avstämningar gjorts med Sveriges Kommuner och Regioner. I arbetet har Boverket även haft kontakt med länsstyrelsen i Västra Götaland samt med Östersunds kommun.

## Problembeskrivning

### Undantag från aktivitetskravet

I uppdragets bakgrundsbeskrivning anges att reglerna om undantag från aktivitetskravet i vissa fall skulle kunna få negativa konsekvenser för den planerade tillväxten av totalförsvaret. Som Boverket uppfattar beskrivningen finns det en viss risk att detaljplaner som avser MKB-projekt för totalförsvaret eller beredskap vid civila olyckor och kriser upphävs efter överklagande från sakägare som inte tidigare yttrat sig under processens gång. Detta skulle kunna fördröja prövningen av lovpliktiga byggnadsverk som omfattas av plankravet och därmed totalförsvarets utbyggnad. Boverket behöver bedöma denna risk samt i vilken mån risken motiverar ett undantag från detaljplanekravet.

Eftersom det enligt EU-domstolens tolkning av MKB-direktivet inte går att kräva att den som vill överklaga först måste lämna synpunkter, är det

inte möjligt att återinföra ett aktivitetskrav för totalförsvaret och beredskap vid civila olyckor och kriser. Det finns därför anledning att se över andra lösningar. Den lösning som pekats på i uppdraget och som Boverket har utrett vidare är att införa ett undantag från detaljplanekravet för totalförsvaret och beredskap vid civila olyckor och kriser.

### **Detaljplaner riskerar att försvåra totalförsvarets utveckling**

I samband med Boverkets samverkan med försvarsmyndigheterna har det framgått att det inte är undantaget från aktivitetskravet som i första hand upplevs som problematiskt för totalförsvarets kommande utveckling. Försvarsmyndigheterna har framfört att tidsåtgången vid detaljplanläggning riskerar att fördröja totalförsvarets utveckling samt att det finns en risk att konfidentiella eller på annat sätt känsliga uppgifter röjs under planprocessen.

Utöver bedömningen av om ett undantag från detaljplanekrav är motiverat utifrån risken att totalförsvarets etableringar fördröjs på grund av undantaget från aktivitetskravet, har Boverket alltså även behövt utreda om ett undantag från plankrav kan vara motiverat utifrån totalförsvarets etableringsbehov generellt. Behovet av prövning genom detaljplanläggning har vägts mot behovet av att sådana samhällsviktiga åtgärder kan göras på ett informationssäkert sätt och inte tar för lång tid.

### **Förenlighet med EU-rätt och internationella åtaganden**

I uppdraget ingår också att utreda i vilken omfattning PBL:s bestämmelser om miljöbedömningar av detaljplaner försvårar etableringen av sådan bebyggelse och sådana byggnadsverk som behövs för totalförsvaret. Boverket tolkar detta som en särskild del av utredningen av om plankravet kan undantas eftersom dessa frågor har ett samband, framför allt EU-rättsligt. Det är alltså inte en separat utredning av PBL:s bestämmelser om miljöbedömning av detaljplaner som efterfrågas.

EU-direktiv har som huvudregel inte i sig någon bindande rättsverkan utan ska införlivas i nationell lagstiftning. I Sverige har förutom MKB-direktivet även SMB-direktivet införlivats i lagstiftningen. Tillsammans innebär direktiven krav på miljöbedömning av planer och vissa projekt och har införlivats genom dels reglerna i 6 kap. miljöbalken, MB, dels reglerna om detaljplan i 4 och 5 kap. PBL. Direktiven innehåller också möjligheter till undantag i vissa specifika fall.

Ett undantag från detaljplanekrav innebär samtidigt ett undantag från kravet på miljöbedömning av de MKB-projekt som räknas upp i 4 kap. 2 § 3 PBL. För att kunna undanta detaljplanekravet måste det därför bedömas om detta är förenligt med MKB-direktivet.

Ett av de krav som ställs för att göra undantag från MKB-direktivet enligt art. 1.3 är att det i det enskilda fallet bedöms vara kontraproduktivt i förhållande till projektets syfte att göra en miljöbedömning. Boverket behöver därför bland annat ta ställning till om kravet på miljöbedömning enligt PBL samt MB kan anses försvåra försvarets kommande etablering. Även utifrån det nationella perspektivet kan det övervägas om kravet på miljöbedömning vid detaljplaneläggning kan anses vara tidskrävande, komplicerat eller på annat sätt ett skäl för att undanta plankravet för totalförsvarets anläggningar.

# Totalförsvarets utbyggnad

## Vad menas med totalförsvaret och beredskap vid civila olyckor och kriser?

I uppdraget till Boverket används begreppen totalförsvaret och beredskap vid civila olyckor och kriser. Totalförsvaret är ett väl etablerat begrepp i svensk lagstiftning, medan ”beredskap vid civila olyckor och kriser” reflekterar formuleringen i art. 1.3 MKB-direktivet och inte har någon direkt motsvarighet i svensk lagstiftning. Vad som omfattas av detta sista begrepp analyseras i kapitlet *EU-rättsliga förutsättningar och internationella åtaganden*.

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och består av militärt och civilt försvar (1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap). Det civila och det militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. Exempel på totalförsvarets anläggningar kan vara både befästningar och andra anläggningar, som till exempel ammunitionsförråd, radio- och radarstationer, teleanläggningar och så vidare (prop. 1985/86:1 s. 708).

Det finns flera olika myndigheter med uttalat ansvar inom totalförsvaret, som Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller Fortifikationsverket. Kommunerna har också ett viktigt ansvar, bland annat genom den kommunala räddningstjänstverksamheten enligt lagen om skydd mot olyckor (2003:778), LSO, men även den fysiska planeringen enligt PBL är viktig för beredskapen.

Vilka åtgärder och verksamheter som ingår i den militära delen av totalförsvaret är inte svårt att avgränsa eftersom det bara är vissa utpekade myndigheter som får verka inom militärt försvar, det vill säga Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets Forskningsinstitut. Med militärt försvar avses den verksamhet som bedrivs av Försvarmakten med stöd av försvarsmyndigheter, delar av de frivilliga försvarsorganisationerna samt delar av försvarsindustrin och övriga relevanta delar av näringslivet, för att kunna verka krigsavhållande och förbereda Sverige för krig.

Civilt försvar är svårare att avgränsa än militärt försvar och handlar mer allmänt om samhällets förmåga att skydda civilbefolkningen under höjd beredskap och krig. Med civilt försvar avses den civila verksamhet som myndigheter, kommuner, regioner, enskilda, företag, frivilliga försvarsorganisationer och det civila samhället med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. Tillsammans ska det civila försvaret under höjd beredskap och krig säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning, värna civilbefolkningen, bidra till det militära försvaret samt stärka försvarsviljan. Det kan exempelvis vara att se till att

sjukvården fungerar, liksom räddningstjänst, mattransporter, energiförsörjning, vattenförsörjning, barn- och äldreomsorg samt begravningsverksamhet.

I stor utsträckning handlar det civila försvaret om att stärka samhällsviktiga verksamheters robusthet och säkerhet, eftersom det civila försvarets förmåga under höjd beredskap och krig bygger på den grundläggande förmågan som finns i fredstid. Det innebär att stor del av det civila försvaret omfattar samordning och planering för beredskap av befintliga verksamheter.

En särskild del av det civila försvaret är räddningstjänsten. Räddningstjänst är ett samlingsbegrepp för de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön (1 kap. 2 § LSO). Räddningstjänst är i huvudsak en kommunal uppgift, med undantag för ett antal särskilt utpekade områden som staten ansvarar för, och kan omfatta till exempel brandförsvar, fjäll- och sjöräddning, kustbevakning och särskilda räddningsinsatser vid olyckor. Vid höjd beredskap får räddningstjänsten ytterligare uppgifter enligt 8 kap. LSO.

## Totalförsvarets planerade utveckling

Med anledning av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats i Sveriges närområde kommer totalförsvaret inom de närmaste åren behöva stärkas. Försvarsmakten kommer att behöva tillväxa, bland annat genom att flera tidigare nedlagda regementen återetableras och att nya etableras. Det finns alltså ett behov av att ta markområden i anspråk för till exempel skjutfält, övningsområden, boenden för värnpliktiga, garage, kontor eller utbildningslokaler. Utökad eller ny verksamhet på ett regemente kan även medföra ett större behov av kommunal infrastruktur, såsom vatten och avlopp, energi och uppvärmning, än vad dagens infrastruktur medger.

Under de närmaste åren finns också ett behov av att utveckla det civila försvaret. Det kan handla om samordning och planering av befintliga och eventuellt nya verksamheter för att säkerställa viktiga samhällsfunktioner. Detta kan medföra att nya anläggningar behöver uppföras för exempelvis beredskapslager för bland annat hälso- och sjukvård, livsmedelsförsörjning, industrivaror och reservkraft. Det kan även innebära ett utökad behov av skydd av civilbefolkningen i form av exempelvis skyddsrum och trygghetspunkter. För att säkerställa tillgången till reservinfrastruktur, till exempel reservhamnar och reservflygplatser, kan även investering av sådan infrastruktur behövas.

# Analys av gällande regelverk

## Detaljplanekravet

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det så kallade kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL). I vissa fall krävs dock detaljplaneläggning för att vissa åtgärder ska få utföras. Det innebär att kommunen ska neka bygglov eller ge negativt förhandsbesked för en åtgärd som avses utföras utanför detaljplanelagt område, om åtgärden bedöms kräva planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §§ PBL (9 kap. 17 § och 31 § 2 PBL).

Under de förutsättningar och med de undantag som anges i 4 kap. 2–4 §§ PBL aktualiseras kravet för:

- en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk
- en bebyggelse som ska förändras eller bevaras
- ett nytt byggnadsverk som får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande
- ett av de projekt som räknas upp i 4 kap. 2 § första stycket 3 a, om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan
- ett nytt byggnadsverk som placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso-verksamheter)
- en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- bygglovs- eller anmälningspliktiga vindkraftverk

För vägledning om hur plankravet fungerar för dessa olika typer av åtgärder hänvisas till PBL kunskapsbanken.<sup>1</sup>

Det är byggnadsnämnden i kommunen som bedömer om detaljplanekravet innebär att ansökan om bygglov ska avslås. Plankravet ska inte tolkas motsatsvis, utan kommunen har rätt att göra en detaljplan även om plankravet inte gäller. Om en ansökan om lov avser ett område som kommunen beslutat att planlägga eller som omfattas av ett pågående planarbete ska den prövas mot 9 kap. 31 § PBL, vilket innebär att byggnadsnämnden ska utgå från att åtgärden ska vidtas utanför detaljplanelagt område. Kommunen har dock i viss utsträckning möjlighet att förhindra en

---

<sup>1</sup> [https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/provning\\_lov\\_fb/utan-for\\_dp\\_ob/detaljplanekravet/](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/provning_lov_fb/utan-for_dp_ob/detaljplanekravet/)

oönskad bebyggelseutveckling genom att besluta att vilandeförklara prövningen av en ansökan om lov tills planarbetet avslutats, dock inte längre än i två år (9 kap. 28 § PBL). Ärendet ska sedan avgöras utan dröjsmål.

### **Varför finns detaljplanekravet?**

Syftet med detaljplanekravet är att kommunen ska pröva markanvändningen genom en samlad bedömning. Enligt PBL ska planläggningen syfta till att mark- och vattenområden används på det lämpligaste sättet med hänsyn till dess beskaffenhet, läge och behov. Genom detaljplanen tar kommunen ställning till om området är lämpligt för den bebyggelse och den verksamhet som planen medger.

Detaljplaneprocessen ger kommunen tillfälle att väga olika intressen mot varandra och utreda de frågor som behövs för att säkerställa lämpligheten. I planeringen utreds en mängd frågor. Det kan till exempel handla om grundläggningsförhållanden, förutsättningarna för trafikförsörjning och möjligheterna att ordna teknisk infrastruktur. Det kan också handla om att undvika risker för människors hälsa och säkerhet, för olyckor, översvämning och erosion eller minimera skadepåverkan från risker som inte kan undvikas. Det kan även handla om natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter. Under planläggningen utreds också påverkan på omgivningen som till exempel möjligheten att förebygga föroreningar och störningar.

Detaljplanering handlar inte bara om att hitta lämpliga lokaliseringalternativ utan också om att undvika olämplig lokalisering. Genom planeringen kan kostsamma åtgärder i senare skeden undvikas.

En detaljplan som fått laga kraft innebär en rätt, och därmed en säkerhet, att få göra det som planen medger. Utanför områden med detaljplan finns ingen generell byggrätt. Om platsen för åtgärden saknar detaljplan kommer det som utreds under detaljplaneprocessen i stället att behöva göras i bygglovsprocessen. Detaljplanen förbereder och underlättar alltså prövningen av bygglov. Även försvarsmyndigheterna har framfört att detaljplanen på detta sätt förtydligar vad bygglov kan antas beviljas för, vilket ger en förutsebarhet i processen.

Detaljplaneringen är en demokratisk process där alla som berörs ges möjlighet till insyn och delaktighet i planeringen. Med en detaljplan skapas därmed demokratiskt framtagna spelregler, som gör att alla berörda vet vad man har att förhålla sig till vid utbyggnad och användning av området. Genom det lagstadgade samrådsförfarandet blir planen också ett instrument för samverkan mellan stat och kommun. Länsstyrelsen och de myndigheter som representerar totalförsvarets intressen kan inom ramen för denna samverkan lämna synpunkter på planen.



## Miljöbedömningar av planer

När myndigheter och kommuner planerar användningen av mark och vatten innebär det så gott som alltid någon form av konsekvenser för miljön. För att kunna bedöma dessa konsekvenser görs en miljöbedömning inom ramen för planarbetet.

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Miljöbedömning bidrar till att tidigt belysa de konsekvenser som olika förändringar av markanvändningen kan ge upphov till, såväl direkta som indirekta och kumulativa effekter. Kravet på alternativa lösningar under miljöbedömningen möjliggör också att de för miljön bästa alternativen identifieras och synliggörs och att konsekvenserna för miljön uppmärksammas och i bästa fall kan åtgärdas redan under planprocessen för att undvika betydande påverkan på miljön.

### Miljöbedömningar enligt EU-rätten

Som beskrivits ovan finns det två EU-direktiv som ställer krav på miljöbedömning, både för planen i sig och för de verksamheter och åtgärder som planen möjliggör, SMB-direktivet och MKB-direktivet. I Sverige har SMB- och MKB-direktivet införlivats i första hand genom reglerna om miljöbedömning i 6 kap. MB samt genom reglerna om detaljplan i 4 och 5 kap. PBL.

SMB-direktivet ställer krav på att planer och program som tas fram inom unionen ska miljöbedömas, om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (art. 3.1). Miljöbedömning av planer kallas strategisk miljöbedömning. Direktivet gäller dock inte för planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap (art. 3.8).

MKB-direktivet ställer krav på att vissa verksamheter och åtgärder ska miljöbedömas, om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (art. 2.1). Denna typ av miljöbedömning kallas specifik miljöbedömning. Medlemsstaterna får, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften (art. 1.3).

### Miljöbedömningar enligt miljöbalken

#### Strategisk miljöbedömning

Enligt 6 kap. 3 § MB ska en myndighet eller kommun som upprättar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För att avgöra om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen eller myndigheten göra en undersökning och avgöra frågan genom ett särskilt beslut (6 kap. 5 och 7 §§ MB).

**Planer som endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten behöver inte miljöbedömas**

Enligt 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB behöver kommunen inte göra en strategisk miljöbedömning av en detaljplan som endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten. Som Boverket uppfattar bestämmelsen kan kommunen välja att ändå göra en miljöbedömning trots att förutsättningarna i 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB uppfylls.

Bestämmelsen anger att planen ”endast” får ha som syfte att tjäna totalförsvaret. En plan som omfattar exempelvis både bostäder och en anläggning för totalförsvaret omfattas alltså inte. Boverket tolkar också bestämmelsen som att det är planens syfte som helhet som avses. Det torde inte krävas att motivet med varje enskild planbestämmelse behöver vara att endast tjäna dessa syften. En sådan tolkning skulle sannolikt innebära att bestämmelsen mycket sällan skulle vara tillämplig i praktiken.

**Specifik miljöbedömning**

Utöver reglerna om strategisk miljöbedömning finns i MB också regler om specifik miljöbedömning. En specifik miljöbedömning görs för att bedöma miljöeffekterna av en specifik verksamhet eller åtgärd. Dessa bestämmelser i MB beskriver framför allt vad miljöbedömningen ska omfatta.

**Miljöbedömningar av detaljplaner enligt PBL**

Processen för miljöbedömningar i 6 kap. MB införlivas i detaljplaneprocessen genom hänvisningar som görs i 4 och 5 kap. PBL. Enligt PBL ska kommunen alltid undersöka om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och avgöra frågan genom ett särskilt beslut, så som MB anger (5 kap. 11 a § PBL).

**Strategisk miljöbedömning**

Om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska planbeskrivningen ha det innehåll som motsvarar kraven på en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. MB (4 kap. 34 § första stycket PBL). Det innebär bland annat att kommunen ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, MKB.

**Specifik miljöbedömning**

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för att anlägga ett projekt som räknas upp i 4 kap. 34 § PBL andra stycket, det vill säga ett MKB-projekt, ska planbeskrivningen också ha det innehåll som motsvarar kraven på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. MB. Det gäller följande projekt:

1. ett industriområde,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana.

Detta innebär att om en betydande miljöpåverkan kan antas på grund av att planen möjliggör ett MKB-projekt, ska både en strategisk och en specifik miljöbedömning göras. Kommunen ska alltså inte i någon situation göra en specifik miljöbedömning utan att också göra en strategisk. I planbeskrivningen kompletterar den specifika miljöbedömningen den strategiska så kraven i 6 kap. MB uppfylls.

## Detaljplanekravet för MKB-projekt

De flesta av MKB-projekten som räknas upp i 4 kap. 34 § andra stycket PBL omfattas av detaljplanekravet i 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL. Projekt för spårväg och tunnelbana omfattas dock inte av plankrav.

Plankravet för de projekt som räknas upp i 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL innebär att det utanför detaljplanelagt område ska göras en bedömning i prövningen av lov eller förhandsbesked av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om en sådan påverkan kan antas, får bygglov inte beviljas förrän kommunen antagit en detaljplan som möjliggör åtgärden. Den bedömning som görs följer inte den ordinarie processen för miljöbedömningar och kallas i förarbetet för ”behovsbedömning” för att skilja den från den undersökning som ska göras enligt 6 kap. MB (prop. 2020/21:174 s. 28).

Bygglovspliktiga åtgärder som omfattas av plankravet för MKB-projekt kan därför inte vidtas utan att en detaljplan först antas. En plan som möjliggör ett MKB-projekt och kan antas innebära en betydande miljöpåverkan ska genomgå både en strategisk och en specifik miljöbedömning (4 kap. 34 § PBL). Genom att MKB-projekten detaljplaneläggs och en miljöbedömning sker inom ramen för detaljplanarbetet införlivas MKB-direktivets krav på specifik miljöbedömning.

Samtidigt finns det inte något direkt samband i PBL mellan bedömningen av om åtgärden omfattas av plankravet och undersökningen av om en plan kan antas innebära en betydande miljöpåverkan enligt 5 kap. 11 a § PBL. Det innebär för det första att oavsett vilken punkt i plankravet som tillämpats så kan åtgärden bedömas vara ett MKB-projekt under planprocessen. För det andra är den behovsbedömning som görs för att avgöra om plankrav gäller enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 inte bindande för det kommande planarbetet. Om byggnadsnämnden bedömt att åtgärden kan antas få en betydande miljöpåverkan och att plankravet därför gäller, kan kommunen i princip senare komma fram till en annan slutsats vid undersökningen i detaljplaneskedet.

Den 2 augusti 2021 infördes en ny bestämmelse i plan- och byggförordningen (2011:338), 2 kap. 4 b §, som innebär att de MKB-projekt som räknas upp i 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL under vissa förutsättningar inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Dessa projekt ska därmed inte genomgå en behovsbedömning vid prövningen av lov eller förhandsbesked och kan därmed inte medföra plankrav enligt 4 kap. 2 § 3 a PBL. Detta innebär i sig inget undantag från MKB-direktivet utan endast att projekten under vissa förutsättningar inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (prop. 2020/21:174 s. 52–53).

### **Undantag från krav på miljöbedömning**

Av PBL framgår att i fall där 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB är tillämpligt, alltså där planen endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten, behöver kommunen inte göra någon undersökning av betydande miljöpåverkan och inte avgöra frågan genom ett särskilt beslut (5 kap. 11 a § fjärde stycket PBL). Detta torde enligt Boverkets tolkning innebära att kraven på både strategisk och specifik miljöbedömning i 4 kap. 34 § PBL undantas i sådana situationer. Dessa krav gäller nämligen bara om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som beskrivits ovan har avsikten heller inte varit att kommunen i någon situation enbart ska göra en specifik, men inte en strategisk, miljöbedömning.

MKB-projekt omfattas av detaljplanekrav just för att uppfylla MKB-direktivets krav på specifik miljöbedömning, men om undantaget i MB är tillämpligt kommer de inte genomgå någon miljöbedömning inom ramen för detaljplaneärendet, oavsett vilken miljöpåverkan de har. Det betyder att 5 kap. 11 a § fjärde stycket PBL tillsammans med 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB innebär ett undantag från MKB-direktivets krav på specifik miljöbedömning för MKB-projekt. 5 kap. 11 a § med dess fjärde stycke infördes genom Regeringens proposition En utvecklad översiktsplanering (prop. 2019/20:52). Det finns dock inga resonemang i propositionen om huruvida detta undantag är förenligt med MKB-direktivet.

## När kan totalförsvarets etablering påverkas av detaljplanekravet?

Totalförsvarets utbyggnad kan som sagt innefatta ganska omfattande åtgärder. Uppförande av ny bebyggelse, tillbyggnader eller ändrad användning är alla exempel på åtgärder som kan kräva bygglov enligt PBL och i vissa fall omfattas av detaljplanekravet. Plankravet kan aktualiseras på flera olika sätt. Det kan handla om att åtgärderna ska ses som en ny sammanhållen bebyggelse, förändring av en befintlig bebyggelse, att åtgärden avser ett MKB-projekt, ett nytt byggnadsverk med betydande inverkan på omgivningen med mera.

Det är inte möjligt att bedöma exakt hur ofta detaljplanekravet kan komma att aktualiseras när totalförsvaret byggs ut. Det kan dock ganska enkelt konstateras att det ofta kommer handla om åtgärder som träffas av plankravet.

### Särskilt om totalförsvarets MKB-projekt

När det gäller MKB-projekt (4 kap. 2 § första stycket 3 PBL) anser Boverket att åtgärder för totalförsvaret, särskilt det militära försvaret, i flera fall skulle kunna vara ett sådant ”annat stadsbyggnadsprojekt” som räknas upp i bestämmelsen och omfattas av plankrav, om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Begreppet ”annat stadsbyggnadsprojekt” har sällan tolkats i svensk lagstiftning men kan enligt lagens förarbeten bland annat avse planering för ändrad bebyggelse eller annan anläggning inom ett område med sammanhållen bebyggelse samt bebyggelse eller anläggning i utkanten av ett sådant område, som medför att detta expanderar. Därutöver kan det även finnas andra byggprojekt som omfattas av begreppet (prop. 2020/21:174 s. 34).

Av EU-kommissionens vägledningsdokument till direktivet framgår att begreppet ”annat stadsbyggnadsprojekt” ska tolkas i ljuset av MKB-direktivets breda syfte och tillämpningsområde. Det kan exempelvis handla om byggprojekt som bostadsbebyggelse, sjukhus, universitet, idrottsarenor, biografteatrar, konserthallar och kulturcentrum, det vill säga byggprojekt med liknande påverkan på miljön (Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive, 2008, s. 49–51).

I ett rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, ansåg domstolen att ett hotell med en byggnadsarea om cirka 2 500 kvm och en totalhöjd om 25,5 m inom större delen av byggrätten samt tillhörande parkering var att anse som ett ”annat stadsbyggnadsprojekt” (MÖD 2022-10-10 mål nr P 9810–21).

En slutsats som kan dras av detta är att flertalet av totalförsvarets åtgärder kan vara att anse som MKB-projekt, beroende på deras omfattning. Exempelvis skulle kaserner och garage för större fordon både storleks- och

funktionsmässigt kunna jämföras med de åtgärder som räknas upp i kommissionens vägledning, samt hotellbyggnaden i rättsfallet från MÖD. Ett undantag från detaljplanekravet bör därför omfatta plankravet för MKB-projekt i 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL.

### **Detaljplanekravet är inte alltid aktuellt för totalförsvarets etableringar**

Detaljplanekravet blir aktuellt i ärenden om bygglov och förhandsbesked utanför detaljplanelagt område (9 kap. 31 § PBL). Det innebär att plankravet inte aktualiseras för åtgärder som inte kräver bygglov och aldrig inom detaljplanelagt område.

Att exempelvis stängsla in ett övningsområde, göra en grusväg eller liknande kräver inte bygglov berörs därmed inte av plankravet. Det finns också vissa undantag i PBL från lovplikt för åtgärder som normalt kräver lov, bland annat finns ett undantag som rör totalförsvarets åtgärder.

En del av de problemsituationer som uppmärksammats i dialog med försvarsmyndigheterna finns inom detaljplanelagt område, där detaljplanekravet inte är tillämpligt. Det kan exempelvis vara att de verksamheter som ska etableras eller byggas ut strider mot gällande detaljplan. Detaljplanekravet påverkar inte en sådan situation och problemen löses därmed inte heller genom ett undantag från detta krav.

### **Åtgärder av hemlig natur**

Åtgärder som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur kräver inte lov och detaljplanekravet aktualiseras därför inte (9 kap. 15 § PBL). Boverkets tolkning är att bestämmelsen syftar till att skydda hemliga uppgifter som kan antas ingå i ett lovärende från att röjas. Motsvarande undantag från anmälningsplikt för åtgärder som avser byggnader av hemlig natur finns i 6 kap. 6 § 4 PBF. Det kan exempelvis vara aktuellt vid ändringar av en befintlig byggnads bärande delar.

I lagens förarbeten anges inte vad som menas med ”hemlig natur” och frågan verkar inte ha uppmärksammats i rättspraxis. Bygglovsutredningen har tagit upp oklarheten och föreslagit att begreppet ”hemlig natur” ersätts med en hänvisning till 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL (SOU 2021:47 s. 651–652).

Boverket anser att viss ledning för tolkningen kan tas från förarbetet till brottsbalkens regler om brott mot Sveriges säkerhet. Att en uppgift är hemlig kommer normalt till uttryck genom att uppgiften omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller på annat sätt hemlighålls. Uppgiften behöver dock inte ha hanterats i sekretesskyddad verksamhet. Avgörande torde alltså vara att en uppgift som är av hemlig natur skulle ha omfattats av sekretess om den förekommit i det allmännas verksamhet (jfr prop. 2013/14:51 s. 22 f.).

”Hemlig” används också i en mer specifik betydelse i säkerhetsskyddslagen (2018:585) där den används som begrepp i olika säkerhetsskyddsklasser (2 kap. 5 §).

Eftersom 9 kap. 15 § PBL inte hänvisar till några särskilda regler om sekretess eller dylikt torde det vara ”hemlig” i dess allmänna mening som avses. Reglerna om sekretess träffar heller inte åtgärder i PBL:s mening, utan handlingar och uppgifter.

Ett sätt att förklara vad det betyder att en åtgärd är av ”hemlig natur” enligt 9 kap. 15 § PBL skulle därför kunna vara att uppgifter som rör åtgärden skulle ha omfattats av sekretess om de förekom i en handling i det allmännas verksamhet. Undantaget från lovplikt säkerställer att sådana uppgifter inte kommer förekomma eftersom det inte blir något lovärende.

9 kap. 15 § PBL kräver också att åtgärden föregås av ett samråd med länsstyrelsen. Underförstått är att det är den som ska utföra åtgärden, det vill säga någon av försvarsmyndigheterna, som är ansvarig för att initiera samrådet. Länsstyrelsen ska på lämpligt sätt underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

#### **Extraordinära situationer**

Detaljplanekravet kan också undantas vid extraordinära situationer. Av 16 kap. 14 § PBL framgår att om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, får regeringen meddela sådana från PBL avvikande föreskrifter som är av betydelse för totalförsvaret eller som behövs för att nödvändig byggnadsverksamhet i övrigt ska kunna utföras. Detta betyder att regeringen i vissa situationer får besluta om en förordning om undantag från exempelvis krav på bygglov, detaljplanekrav eller från krav på hänsyn till allmänna intressen med mera. Bestämmelsen är alltså inte direkt tillämplig i ärenden enligt PBL, utan ger regeringen en rätt att besluta om undantag. Vad som undantas och vilken prövning, om någon, som ska göras är beroende av vad regeringen beslutar.

Att bestämmelsen bara kan användas vid extraordinära situationer innebär indirekt att lagstiftaren har bedömt att lagens krav i normala situationer ska gälla för alla samhällets aktörer, totalförsvaret inkluderat.

### **Undantag från aktivitetskravet för MKB-projekt**

För att någon ska få överklaga kommunens beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan krävs normalt att denne lämnat synpunkter på planen senast under granskningen, samt att synpunkterna inte tillgodosetts av kommunen (13 kap. 11 § PBL). Den som vill överklaga planen måste alltså hålla sig aktiv under planprocessen och kravet brukar därför kallas ”aktivitetskravet”. Om någon som inte yttrat sig över planen överklagar ska domstolen avvisa överklagandet.

Den 1 augusti 2022 infördes ett undantag från aktivitetskravet, 13 kap. 11 § andra stycket 3 PBL. I de fall detaljplanen innebär att planområdet får tas i anspråk för ett av de MKB-projekt som räknas upp i 4 kap. 34 § andra stycket PBL och genomförandet medför att planen kan antas innebära en betydande miljöpåverkan, behöver den som vill överklaga detaljplanen inte ha yttrat sig över planen. Bakgrunden till lagändringen är en dom från EU-domstolen som slår fast att det inte är förenligt med MKB-direktivet att ha ett aktivitetskrav för överklagande av beslut som möjliggör MKB-projekt (mål C-826/18).

I förarbetet till lagändringen anges bland annat att undantaget från aktivitetskravet kan innebära att en detaljplan upphävs av domstolen som en följd av överklaganden från sakägare som inte tidigare yttrat sig över planen. Samtidigt har lagstiftaren bedömt att risken för att detta skulle inträffa är liten (prop. 2021/22:226 s. 18).

I samverkan med försvarsmyndigheterna har också framkommit att undantaget från aktivitetskravet kan medföra en risk för påverkan från främmande makt. Det kan till exempel vara genom att direkt påverka sakägare att medvetet låta bli att lämna kritiska synpunkter för att sedan överklaga, eller att köpa upp fastigheter i syfte att få klagorätt i förhållande till planen.

### **Koppling till undantaget från strategisk miljöbedömning**

Undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB innebär att någon miljöbedömning inte behöver göras om planen endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten. Som diskuterats ovan innebär detta också ett undantag från kravet på specifik miljöbedömning. Detta torde i sin tur innebära att undantaget från aktivitetskravet i 13 kap. 11 § andra stycket 3 PBL inte gäller i sådana situationer. Det undantaget gäller bara om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, vilket som framgått ovan aldrig blir aktuellt om undantaget från miljöbedömning gäller.

En slutsats blir därför att 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB redan idag innebär att undantaget från aktivitetskravet sällan kommer innebära problem för totalförsvarets etableringar. Det ska dock erinras att det är kommunen som avgör planens omfattning och syfte, samt om undantaget från kravet på miljöbedömning ska hävdas.

### **Undantag från aktivitetskravet inget argument för undantag från plankravet**

Boverket bedömer att det visserligen kan finnas en risk för att totalförsvarets etablering försenas genom att detaljplaner som innehåller MKB-projekt överklagas av sakägare som inte tidigare yttrat sig över planen. Risken måste dock anses vara mycket liten i praktiken. Redan idag är det förhållandevis få planer som överklagas och upphävs. Det befintliga undantaget från krav på miljöbedömning i 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB,



som i sin tur innebär att undantaget från aktivitetskravet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 3 PBL inte gäller, gör att det torde vara få planer för totalförsvaret som berörs. Undantaget från aktivitetskravet torde heller inte leda till någon beaktansvärd ökning av antalet upphävda planer. Undantaget från aktivitetskravet motiverar därför inte i sig ett undantag från detaljplanekrav för totalförsvarets projekt.

## Hur totalförsvarets ärenden prövas enligt PBL

Totalförsvarets olika åtgärder prövas på olika sätt enligt PBL. De kan kräva bygg- eller marklov, omfattas av detaljplanekrav och ska uppfylla kraven på lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk i 2 och 8 kap. PBL. Beroende på vilken typ av åtgärd som ska utföras kan det bli olika vägar genom processerna (se illustration på nästa sida).

Den röda pilen visar den problembild som presenteras i bakgrundsbeskrivningen till detta uppdrag, där resultatet är en detaljplan där undantag från aktivitetskravet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1 PBL gäller. Den gröna pilen visar hur vägen genom processen ser ut om kommunen bedömer att detaljplanekrav inte gäller. Detta blir också resultatet om plankravet undantas för totalförsvaret.

Observera att processen kan avbrytas antingen genom att exploitören avbryter projektet eller om kommunen avbryter detaljplanearbetet. En bygglovsprövning resulterar inte heller alltid i ett beviljat lov, utan lov ska nekas om förutsättningarna enligt 9 kap. 30–31 §§ PBL inte uppfylls. Motsvarande gäller för förhandsbesked.

Figur 1. Processkarta över de vägar totalförsvarets olika åtgärder kan ha genom eller förbi detaljplane- och bygglovsprocesserna

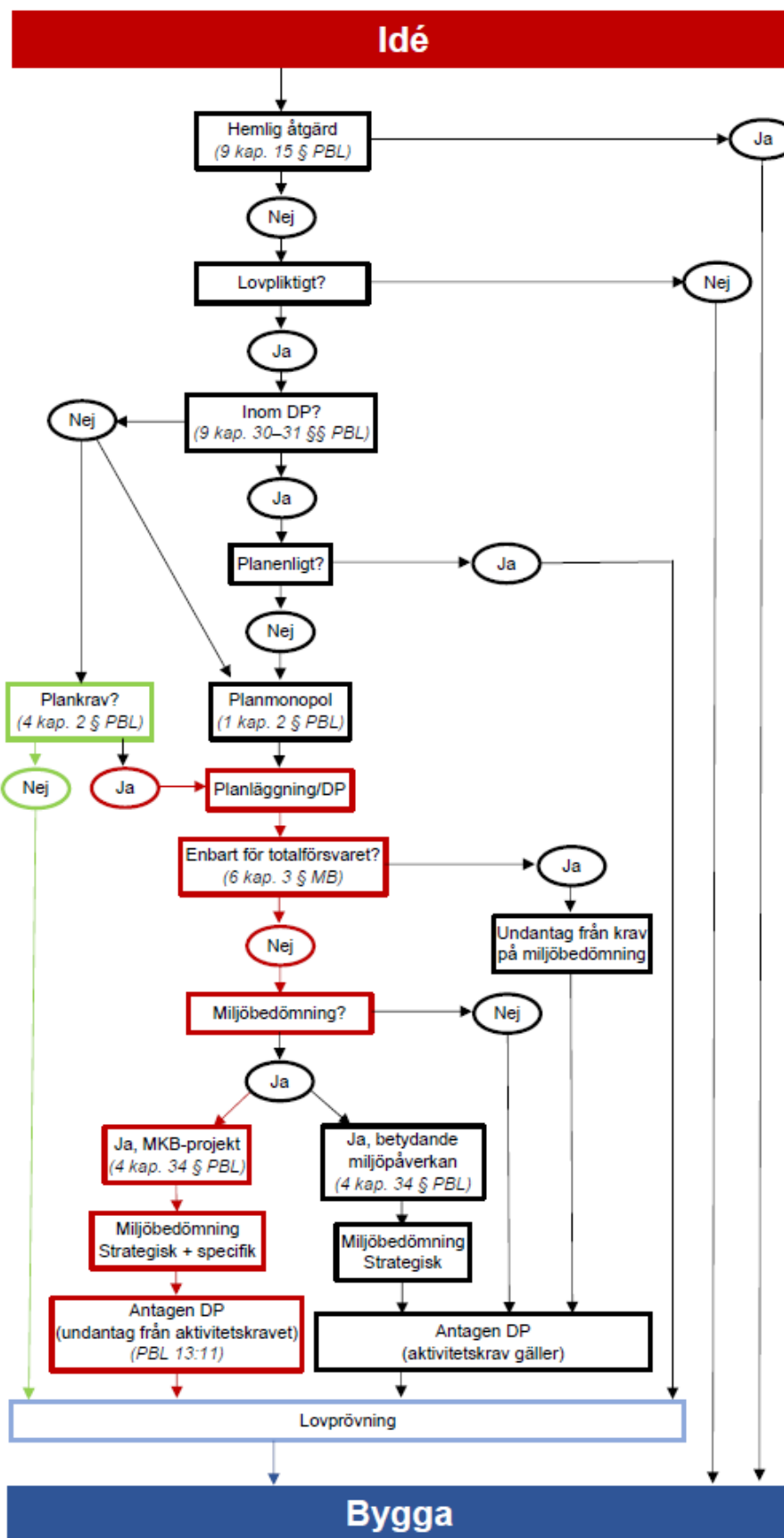


Illustration: Boverket

## Jämförelser mellan detaljplanering och bygglovsprövning

Prövning av bygglov och förhandsbesked utanför detaljplan omfattar både frågan om ett undantag från plankravet är tillämpligt och frågan om bygglov kan beviljas. Ett undantag från detaljplanekravet för totalförsvaret skulle i de flesta fall innebära att prövningen av totalförsvarets etableringar i sak flyttas från detaljplaneprocessen till bygglovsprocessen. Detta får två viktiga följder:

- Hela prövningen av om tillämpliga krav i 2 och 8 kap. PBL uppfylls ska göras i bygglovet eller förhandsbeskedet.
- Prövningen görs inom ramen för bygglovsprocessen, med de regler om handläggning och tidsfrister som gäller enligt PBL.

För att kunna analysera konsekvenserna av ett undantag från plankrav behöver därför vissa jämförelser göras mellan regelverket för detaljplanering och bygglov. När det gäller förhandsbesked så är de processuella regler som tas upp för bygglov relevanta även för dessa och behandlas därför inte särskilt här.

### Prövning i detaljplan och i bygglov

Detaljplanering är en prövning av om marken är lämplig för de ändamål som kommunen bestämmer i planen. En bygglovsprövning innebär en prövning av om en viss åtgärd uppfyller lagens krav. Vad som ska prövas i detaljplan styrs därför av vad kommunen bedömer ska omfattas av detaljplanen medan ramen för lovprövning bestäms av vad som ingår i ansökan, alltså av sökanden.

Vid detaljplaneläggning hanteras kraven i 2 kap. PBL på en strategisk nivå där kommunen har möjlighet att till exempel säkerställa skyddsåtgärder och fördela ansvar genom att exempelvis planlägga för allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. Olägenheter för grannar och andra berörda kan hanteras på ett förutsebart sätt genom en begränsning av byggrätt eller bestämmelser om byggnadsverks avstånd till fastighetsgräns.

Vid bygglovsprövning har byggnadsnämnden ingen möjlighet att kräva en alternativ placering eller utformning av den åtgärd som ansökan avser. Om åtgärden inte uppfyller lagens krav ska nämnden i stället avslå ansökan. Jämfört med vid detaljplaneläggning finns det därför inte alltid något givet sätt att hantera mer komplicerade problem som relaterar till exempelvis hälsa och säkerhet. Det finns vissa möjligheter att ställa de villkor som behövs enligt 9 kap. 40 § andra stycket PBL för att åtgärden ska uppfylla kraven. Förutsättningen är bland annat att sökanden själv har möjlighet att uppfylla villkoret. Andra alternativ kan vara att sökanden eller någon annan självmant åtar sig att utföra skyddsåtgärder eller att ansökan justeras så att inga olägenheter uppstår. Jämfört med

detaljpanelläggning kan det dock vara särskilt svårt att i en bygglovsprövning lösa situationer där flera olika fastigheter påverkas eller av andra skäl är komplicerad. I sådana situationer fungerar därför detaljplanekravet som en säkerhetsventil för att få till en bra lösning och en lämplig markanvändning genom att i stället göra prövningen genom detaljplan.

### **Detaljplane- och bygglovsprocessen**

När kommunen tar fram en detaljplan finns det inga lagstadgade tidsfrister att förhålla sig till, även om handläggningen ska göras så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efterställs (9 § förvaltningslagen (2017:900)). Under detaljplaneprocessen förutsätts kommunen ha tid att hämta in information, göra avvägningar och hitta lösningar. En bygglovsprocess är däremot begränsad tidsmässigt. En ansökan om bygglov ska handläggas skyndsamt och nämnden ska meddela sitt beslut om bygglov inom tio veckor från det att en fullständig ansökan inkommit, med en viss möjlighet till förlängning med ytterligare tio veckor om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet (9 kap. 27 § PBL). Tidsfristerna är ett uttryck för en förväntan från lagstiftaren att bygglovsprövning ska ske relativt snabbt, vilket också förutsätter en enklare handläggning än vad som behöver göras vid detaljpanelläggning.

Genom detaljplaneprocessen garanteras demokratiska värden genom allmänhetens insyn och deltagande i processens olika lagstadgade skeden. Motsvarande krav på allmänhetens insyn och deltagande finns inte i bygglovsprocessen (jfr 9 kap. 25 § PBL). Detaljplaneprocessens krav på samråd innebär också att kommunen får in information om förhållandena på platsen både från berörda fastighetsägare och från statliga myndigheter, som länsstyrelsen (5 kap. 11 § PBL). Jämfört med en bygglovsprövning finns både krav på samverkan och tillräckliga tidsramar för en meningsfull dialog, vilket säkerställer en viss kvalitet i den färdiga detaljplanen. Länsstyrelsen har också möjlighet att överpröva och eventuellt upphäva en detaljplan som påverkar de så kallade ingripandegrunderna i 11 kap. 10–11 §§ PBL.

Genom att miljöbedömningsprocessen är synkad med detaljplaneprocessen integreras miljöaspekter i detaljplaneringen för att begränsa negativ påverkan på miljön. Detta sker bland annat genom att utreda alternativa lösningar och på det sättet bidra till att olika miljömål kan nås. Miljöhänsyn kan också tas tack vare det breda samrådsförfarandet, både externt med olika aktörer och internt på kommunen. I bygglovsprocessen finns inte motsvarande process för krav på miljöbedömning och samråd för allmänheten. Möjligheten att bedöma kumulativa effekter på miljön och människors hälsa till följd av en planerad åtgärd är också mindre i bygglovsprocessen jämfört med detaljplaneprocessen. Det bredare och långsiktiga perspektivet på en anläggnings miljökonsekvenser blir inte heller belysta på samma sätt.

Detaljplanering innebär också att information tillgängliggörs på ett annat sätt än vid lovprövning. Utöver att det finns krav i PBL som rör publicering på kommunens anslagstavla samt på webbplatsen, publicerar kommunen ofta exempelvis utredningar och dylikt på webbplatsen under planprocessens gång trots att PBL inte kräver det. Det görs för att säkerställa att allmänheten får insyn i vilka överväganden som legat till grund för planläggningen. Det kan också vara en viktig del av dialogen med de som berörs av planen. Information som rör de åtgärder kommunen planlägger för offentliggörs därför på ett annat sätt än vid lovprövning. Vid lovprövning är handlingarna i lovärendet visserligen allmänna handlingar och informationen är som huvudregel offentlig om den inte omfattas av sekretess. Informationen sprids dock inte på samma sätt som vid planläggning och innebär normalt att den som vill ta del av informationen behöver begära ut handlingarna, för varje enskilt lovärende.

### **Bygglovsprövning inom och utanför detaljplan**

Vid prövning av ansökningar om bygglov inom detaljplanelagt område så har ett flertal av kraven enligt 2 kap. PBL redan blivit prövade genom detaljplanen (jfr 9 kap. 30 § första stycket 4 PBL). Byggnadsnämnden ska inte på nytt ta ställning till dessa krav vid lovprövningen. Det som nämnden i stället behöver ta ställning till i första hand är om åtgärden följer planens bestämmelser.

Utanför detaljplanelagt område är kraven i 2 kap. PBL inte prövade på förhand och ska därför prövas fullt ut i samband med ansökan om bygglov (jfr 9 kap. 31 § 3 PBL). Det innebär att prövningens materiella innehåll enligt 2 kap. PBL är i stort sett detsamma som vid detaljplaneläggning. Det krav i 2 kap. som däremot inte prövas i bygglov är behovet av gator, torg och parker med mera enligt 2 kap. 7 § PBL. Övriga krav i kapitlet prövas och handlar då om till exempel krav som rör buller, översvämningsrisk, kultur- och naturvärden, geotekniska risker, dagvatten, olägenheter för grannar i form av skuggning eller skymd utsikt, möjlighet till trafik- el- och vattenförsörjning eller avfallshantering, hantering av risk för olyckor med mera. Kan det inte säkerställas att kraven uppfylls ska byggnadsnämnden neka bygglov.

För att göra denna prövning mot 2 kap. PBL behöver nämnden i första hand utgå från översiktsplanen. Översiktsplanen är dock inte bindande och är inte lika detaljerad som en detaljplan. Det är först i lovprövningen som bindande krav ställs på åtgärden och nämnden måste därför utgå från de förutsättningar som finns på platsen, med stöd av det som anges i översiktsplanen. Kraven i 2 kap. är också allmänt hållna och i det fall det inte finns tydliga riktlinjer i översiktsplanen kan bedömningarna i det enskilda fallet bli svåra för lovhandläggaren.

Såväl utanför som inom detaljplan ska även vissa krav i 8 kap. PBL prövas i bygglovet (jfr 9 kap. 30 § första stycket 4 och 31 § 3 PBL). Det handlar då om krav som ställs direkt på det eller de byggnadsverk som ansökan avser, exempelvis krav avseende god form-, färg- och materialverkan, byggnadsverkets lämplighet för sitt ändamål, tillgänglighet och användbarhet, varsamhetskrav och förbud mot förvanskning. En prövning ska också göras mot krav på tomtens beskaffenhet.

# EU-rättsliga förutsättningar och internationella åtaganden

## Undantag från MKB-direktivet

MKB-direktivet ställer krav på att vissa projekt ska miljöbedömas, om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (art. 2.1). Medlemsstaterna får, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften (art. 1.3).

MKB-direktivet har införlivats i Sverige bland annat genom detaljplanekravet i 4 kap. 2 § 3 PBL. För att kunna bedöma om det går att undanta dessa åtgärder, eller projekt, från detaljplanekrav behöver Boverket därför bedöma om detta skulle vara förenligt med art. 1.3 MKB-direktivet.

## Historik och bakgrund

Art. 1.3 fick sin nuvarande lydelse genom en ändring av MKB-direktivet 2014.<sup>2</sup> Ändringen innebar bland annat att lydelsen ”projekt som avser det nationella försvaret” ändrades till ”projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser”.

Av skälen till ändringen framgår bland annat att tillämpningen av MKB-direktivet kan leda till att konfidentiella uppgifter röjs, vilket skulle undergräva försvarssyftet (skäl 19). När det gäller projekt som enbart avser beredskap vid civila olyckor och kriser kan direktivet ha negativa effekter, bland annat på miljön (skäl 20). Att ”nationellt försvar” ändrades till ”försvar” tydliggör att inte bara nationella försvar utan även allierade styrkors verksamhet på medlemsstatens territorium omfattas av art. 1.3.

Ändringen till att projekten ”enbart” fick avse försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser grundar sig på en dom från EU-domstolen, i det så kallade Bozen-målet (mål C-435/97). Frågan i det målet gällde om en miljöbedömning behövde göras för en flygplats som både hade militära och civila användningsområden, men huvudsakligen användes för kommersiellt bruk. Domstolen kom fram till att undantaget bara är tillämpligt på projekt som huvudsakligen avser det nationella försvaret och att flygplatsen därmed skulle miljöbedömas. Domstolen slog också fast

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

att undantaget ska tolkas restriktivt. Detta är för övrigt det enda rättsfall från EU-domstolen där undantaget aktualiserats.

### **Kommissionens vägledning**

EU-kommissionen har publicerat en vägledning om tillämpningen av MKB-direktivet som bland annat behandlar art. 1.3.<sup>3</sup> Dokumentet ger inte mycket vägledning när det gäller projekt som enbart avser försvaret, men vad gäller projekt som enbart avser beredskap vid civila olyckor och kriser anges att undantaget inte omfattar projekt som inför åtgärder som syftar till att förebygga nödsituationer. Vägledningen anger också att det i allmänhet endast skulle vara motiverat att tillämpa undantaget om den nödsituation som gav upphov till projektet inte kunde ha förutsetts eller, om den hade kunnat förutsetts, projektet inte hade kunnat genomföras tidigare.

### **Jämförelse med SMB-direktivet**

Som framgått är det magert med domar från EU-domstolen samt uttalanden från kommissionen om tolkningen av möjligheten till undantag från MKB-direktivet. Det kan därför vara relevant att göra en jämförelse med SMB-direktivet. Eftersom båda direktiven handlar om miljöbedömningar och i övrigt är formulerade och strukturerade på liknande sätt skulle en jämförelse kunna ge visst stöd för tolkningen.

Av artikel 3.8 SMB-direktivet framgår att planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap inte ska omfattas av direktivet. I EU-kommissionens vägledning<sup>4</sup> görs vissa klargöranden av vad som avses med bestämmelsen.

För det första framgår att med ”civil beredskap” avses närmast räddningstjänstverksamhet. Det framgår också att en regional markanvändningsplan, där det ingår ett nationellt försvarsprojekt i någon del av det område som planen omfattar, inte omfattas av undantaget eftersom planen då inte enbart tjänar försvaret. Vidare anges följande:

Det är enbart syftet med planen eller programmet som skall bedömas, inte dess effekter. En plan för uppförande av till exempel av en armébas, som är avsedd uteslutande för att tjäna det nationella försvaret, kan få som följd effekt att det skapas fler lokala arbetstillfällen. Men planen omfattas ändå av detta undantag. Civil beredskap (räddningstjänst) kan omfatta insatser vid naturolyckor (till exempel jordbävningar) och olyckor orsakade av människor (till exempel terroristdåd). [...] I överensstämmelse med EG-domstolens praxis bör

---

<sup>3</sup> Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, ändrat genom direktiv 2014/52/EU) — artiklarna 1.3, 2.4 och 2.5 (2019/C 386/05).

<sup>4</sup> Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.



undantaget tolkas snävt. En plan där det fastställs vilka åtgärder som skall vidtas när en lavin inträffar skulle alltså vara undantagen från direktivet. Däremot skulle en plan där det fastställs vilka åtgärder som skall vidtas för att förhindra uppkomsten av laviner – till exempel genom särskilda anläggningsarbeten – inte vara undantagen. Skälet till det är att den sistnämnda planen innehåller åtgärder för att förebygga en olycka, inte åtgärder i samband med att en olycka har uppstått.

”Civil beredskap” i SMB-direktivet motsvarar alltså inte begreppet ”civilt försvar” enligt svensk lagstiftning. ”Civil beredskap” avser snarare räddningstjänst. Inte heller motsvaras begreppet av ”civil beredskap” så som det ibland används av myndigheter i Sverige, det vill säga för att hänvisa till åtgärder som förebygger exempelvis naturolyckor, som översvämningsskydd och dylikt. Som redogjorts för ovan har kommissionen gjort liknande uttalanden gällande tolkningen av begreppet ”beredskap vid civila olyckor och kriser” enligt MKB-direktivet.

### Vilka verksamheter får undantas?

Att rent militär verksamhet omfattas av möjligheten till undantag enligt art. 1.3 MKB-direktivet får ses som självklart. När det däremot gäller civilt försvar är bilden något mer komplicerad.

Av vägledningen till art. 1.3 MKB-direktivet samt vägledningen till SMB-direktivet, som i viss utsträckning kan vara vägledande för tolkningen, framgår att ”projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser” handlar om insatser vid olyckshändelser av olika slag, det vill säga räddningstjänst.

Däremot anser Boverket att ”projekt som enbart avser försvaret” enligt direktivet skulle kunna omfatta vissa delar av det som i Sverige skulle falla under det civila försvaret. Exempelvis skulle externa skyddsrum eller beredskapslager kunna omfattas. Däremot skulle ett sjukhus inte omfattas eftersom detta i vart fall inte kan anses vara projekt som *enbart* avser försvaret utan det har i stället bredare syften. En sådan tolkning anser Boverket är rimlig eftersom möjligheten till undantag ska tolkas restriktivt och att det annars skulle omfatta i princip alla samhällsviktiga åtgärder.

När det gäller ”projekt som avser beredskapen vid civila olyckor och kriser”, det vill säga räddningstjänst, framgår av kommissionens vägledning att det är former av insatsplaner som avses. Det finns inget som direkt tyder på att markanvändningsplaner, som detaljplaner, för räddningstjänsten omfattas. Det gör att det enligt Boverkets uppfattning sannolikt inte är möjligt att tillämpa undantaget för exempelvis brandstationer eller bebyggelse som ska tjäna räddningstjänsten.

## När får art. 1.3 tillämpas?

Av kommissionens vägledning framgår att medlemsstater som vill tillämpa undantagsmöjligheten i art. 1.3 MKB-direktivet måste visa att det är kontraproduktivt för syftet med projektet att kräva en miljöbedömning. Förutsättningen är alltså att det är kontraproduktivt för ett projekt som enbart avser försvaret att kräva en miljöbedömning. Undantaget ska tolkas restriktivt, vilket framgår både av vägledningen samt av EU-domstolens uttalanden i Bozen- domen. Det innebär att det ligger en relativt tung bevisbörda på den medlemsstat som vill tillämpa undantaget.

### **Sammanlänkade processer komplicerar bedömningen**

I Sverige har kravet på miljöbedömning enligt MKB-direktivet införlivats genom ett krav på detaljplaneläggning för MKB-projekt och ett krav på miljöbedömning av dessa projekt i samband med planläggningen. Det finns därmed en viss svårighet i att göra bedömningen av om syftet med projektet påverkas negativt av kravet på miljöbedömning genom detaljplaneläggning. Det kan inte ses som rimligt att en medlemsstat kan hävda nackdelar med det sätt som kravet på miljöbedömning har införlivats i den nationella lagstiftningen, för att visa att kravet på miljöbedömning i sig är kontraproduktivt. I princip kan det ju finnas andra sätt att införliva kravet på. Nackdelar med det svenska detaljplaneinstrumentet som sådant har heller ingenting att göra med MKB-direktivets krav på miljöbedömning.

### **När är kravet på miljöbedömning kontraproduktivt?**

Av skäl 19 till 2014 års ändring av MKB-direktivet samt kommissionens vägledning framgår att exempel på när kravet på miljöbedömning kan vara kontraproduktivt är om det innebär en risk för att konfidentiella uppgifter röjs. I vägledningen tas också exemplet att kravet skulle kunna hindra akuta insatser för att skydda miljön. Inga fler exempel tas vilket gör det svårt att veta vilka ytterligare undantagssituationer som skulle kunna vara aktuella.

Försvarsmyndigheterna har framfört att det framför allt är tidsaspekten som gör att detaljplanekravet upplevs som ett hinder för totalförsvarets utveckling. Om ett projekt tar lång tid kan det i sig innebära en säkerhetsrisk. Såväl detaljplanering som miljöbedömningar kan även enligt försvarsmyndigheterna innebära att konfidentiella eller på annat sätt känsliga uppgifter förekommer i planhandlingar och vid kontakter med de som berörs av planen under samråds- och granskningsskedet.

### **Är kravet kontraproduktivt om prövningen tar för lång tid?**

Det verkar inte finnas något generellt stöd i direktivet eller i kommissionens vägledning för att beakta tidsaspekter för att kunna tillämpa undantaget. Vägledningen tar visserligen upp akuta miljöskyddsåtgärder, men det är svårt att jämföra dessa med åtgärder för att höja Sveriges

försvarsberedskap. Hade en akut situation för totalförsvaret förelagat hade det snarare varit aktuellt att tillämpa möjligheten till undantag vid extraordinära situationer enligt 16 kap. 14 § PBL.

Som framgått ovan är det också kravet på miljöbedömning som ska knytas till tidsaspekten, och inte detaljplaneläggningen i sig. Eftersom miljöbedömningsprocessen införlivats i detaljplaneprocessen går det dock inte att bedöma hur lång tid respektive process tar. Resultatet av en miljöbedömning beslutas inte förrän detaljplanen beslutas. En miljöbedömning av en detaljplan tar med andra ord lika lång tid som detaljplaneprocessen i sig. En betydande del av det praktiska arbetet med en miljöbedömning ska dock göras innan granskningen.

Det kan enligt Boverkets uppfattning i vart fall inte sägas att kravet på miljöbedömning i sig innebär att detaljplaneläggning skulle ta så lång tid att det kan skada totalförsvarets intressen. Boverket bedömer därför att ett undantag från kravet på miljöbedömning enligt MKB-direktivet inte kan motiveras utifrån att miljöbedömningar eller detaljplaner tar för lång tid i förhållande till totalförsvarets syften.

#### **Skydd för konfidentiella uppgifter**

Som framgått ovan kan en medlemsstat som vill tillämpa undantaget hänvisa till att kravet på miljöbedömning skulle innebära en risk för att försvarets intressen skadas genom att konfidentiella uppgifter röjs. Begreppet ”konfidentiella uppgifter” definieras inte i direktivet eller i EU-rätten generellt. Boverket anser dock att en rimlig tolkning är att alla uppgifter som inte är allmänt kända och vars spridning eller tillgängliggörande skulle kunna skada försvarsintresset kan anses vara konfidentiella i direktivets mening. Begreppet torde inte vara begränsat till uppgifter som skyddas på något särskilt sätt i den nationella lagstiftningen, till exempel genom sekretess.

9 kap. 15 § PBL undantar totalförsvarets åtgärder från lovplikt om de är av hemlig natur. De åtgärder som är aktuella att undanta i detta sammanhang kan därför inte vara av hemlig natur i den bestämmelsens mening. Uppgifterna som behöver skyddas kan därför inte omfattas av sekretess, men behöver ändå vara så pass skyddsvärda att totalförsvarets intressen kan skadas om de röjs.

Försvarsmyndigheterna har framfört till Boverket att detaljplaneläggning och miljöbedömningar kan innebära en risk för att konfidentiella uppgifter röjs. Boverket delar uppfattningen. En detaljplaneläggning innebär både krav på utredning och på tillgängliggörande av information. Planhandlingar och utredningar som legat till grund för detaljplanen är som huvudregel allmänna handlingar. Ofta görs fler handlingar tillgängliga, exempelvis på kommunens webbplats, än vad som krävs enligt PBL. Även om detta ofta är rimligt ur demokratisk synpunkt innebär det ett

tillgängliggörande av information om området och de åtgärder som ska vidtas.

Miljöbedömningen innebär bland annat krav på redovisning av rimliga alternativ, det vill säga vilka alternativa lokaliseringar som övervägts, befintliga miljöförhållanden och miljöproblem, beskrivning av planens miljöeffekter med mera (6 kap. 11 § MB). Detta kan enligt Boverkets mening innebära en ytterligare risk för spridning av konfidentiella uppgifter i samband med planläggning.

Risken för spridning av så kallad aggregerad information bör också beaktas. Exempelvis skulle uppgifter om vilken belastning vägar och broar behöver klara eller uppgifter om bullernivåer kunna leda till att främmande makt kan bilda sig en uppfattning om vilka fordon som använder vägarna kring en eller flera av totalförsvarets verksamheter. Tillsammans med övrig information skulle främmande makt kunna skapa sig en relativt detaljerad bild av försvarets kapacitet inom ett visst område.

Även om informationen i planhandlingarna i sig inte är sekretessbelagd finns det alltså starka skäl som talar för att informationen behöver ett ytterligare skydd när det gäller åtgärder som enbart rör totalförsvaret. Risken för spridning behöver på något sätt minskas.

Risken för att konfidentiella uppgifter röjs finns visserligen även vid prövning, handläggning och expediering i ärenden om lov och förhandsbesked. Kravet på motivering och vilka uppgifter som måste ingå i beslutet är dock inte lika högt ställt i lovärenden som i detaljplaneärenden, samtidigt som lovhandlingar till viss del kan innehålla mer detaljerade uppgifter än vad som kan antas förekomma i ett planärende, eftersom lovhandlingarna behöver visa specifika byggnadsverk och deras placering och utformning. Det kan handla om till exempel fasadritningar, situationsplan med mera (9 kap. 21 § PBL). Ansökningar om förhandsbesked behöver inte vara lika detaljerade men ska i vart fall ge det underlag som krävs för prövningen. Utredningar av det slag som behövs för att bedöma om till exempel krav avseende dagvatten, buller och så vidare kan behöva genomföras på ett liknande sätt som vid detaljpanelläggning. Utredningar som ingår i ärendet om lov eller förhandsbesked utgör allmänna handlingar och är offentliga så länge de inte omfattas av sekretess. Det är dock vad Boverket känner till ovanligt att lovhandlingar tillgängliggörs på samma sätt som planhandlingar, till exempel på kommunens webbplats. Risken för att konfidentiella uppgifter röjs kan alltså minskas, även om den inte helt elimineras, genom ett undantag från detaljplanekrav.

### **Ett undantag från MKB-direktivet är möjligt för totalförsvaret**

Det kan konstateras att det är svårt att bedöma hur ett undantag från detaljplanekravet förhåller sig till MKB-direktivets krav. Rättspraxis saknas

i stort sett och kommissionens vägledning besvarar inte alla frågor. Boverket anser dock att i vart fall några saker kan anses vara klarlagda:

- Art. 1.3 MKB-direktivet ger tydligt stöd för att undanta kravet på miljöbedömning för projekt som ska tjäna totalförsvarets militära del, förutsatt att kravet på miljöbedömning kan anses kontraproduktivt.
- Art. 1.3 ger bara i viss begränsad utsträckning stöd för att undanta kravet på miljöbedömning för projekt som tjänar totalförsvarets civila del. Exempel skulle kunna vara externa skyddsrum eller beredskapslager.
- Art. 1.3 ger visserligen stöd att undanta kravet på miljöbedömning för projekt för räddningstjänsten, men utifrån kommissionens vägledning är det svårt att se att det skulle vara tillämpligt för detaljplaner.
- Sättet som MKB-direktivets krav på miljöbedömning har införlivats i svensk lagstiftning gör möjligheten till undantag mer komplicerat att tillämpa.

Utifrån den EU-rättsliga utredningen bedömer Boverket att det är möjligt att hävda ett behov av skydd för konfidentiella uppgifter för att anse att kravet på miljöbedömning är kontraproduktivt för de delar av totalförsvaret som kan omfattas av möjligheten till undantag. Det går däremot inte att hävda att detaljplaneläggning eller miljöbedömning tar för lång tid i förhållande till totalförsvarets syften, för att hävda att kravet på miljöbedömning är kontraproduktivt.

## Århuskonventionen

FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor trädde i kraft 2011 (Århuskonventionen). Konventionen ratificerades av Sverige 2005. Även EU har ratificerat Århuskonventionen. Sverige är därför bundet av konventionen. De förordningar och direktiv som beslutas av EU ska också följa konventionens krav.

Konventionens krav kan delas in i tre delar:

- tillgång till information, det vill säga allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter
- allmänhetens deltagande, det vill säga allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön
- tillgång till rättslig prövning, det vill säga allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Dessa delar får relevans för detta uppdrag på två sätt. Dels behöver Sveriges skyldigheter enligt konventionen bedömas och dels blir konventionen i viss utsträckning relevant för tolkningen av MKB-direktivet.

I art. 6 Århuskonventionen regleras allmänhetens rätt till deltagande i beslut om vissa verksamheter. Det finns en möjlighet att undanta kraven i art. 6 i enlighet med vad som framgår av art. 6.1 c Århuskonventionen, det vill säga förutsatt att det är inskrivet i nationell rätt så kan parten i varje enskilt fall besluta att inte tillämpa bestämmelserna i art. 6. på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften. Undantaget motsvarar i princip undantaget i art. 1.3 MKB-direktivet.

I art. 7 Århuskonventionen regleras allmänhetens rätt att delta i utarbetandet av planer, program och riktlinjer avseende miljön. Av art. 7 Århuskonventionen kan utläsas att varje part ska, sedan den har försett allmänheten med nödvändig information, vidta praktiska eller andra åtgärder för att allmänheten inom öppna och rimliga ramar ska kunna delta i utarbetandet av planer och program avseende miljön. Någon motsvarande möjlighet att likt art. 6.1 c undanta regleringen i art. 7 Århuskonventionen för det nationella försvarets syften finns inte. Århuskonventionen ställer dock inte heller krav på att en part måste ta fram planer och program. Kravet inträder om framtagande av planer, program och riktlinjer ska tas fram, Vid en sådan situation finns således ett krav att allmänheten ska ha möjlighet att ta del av information, delta i processen och ha möjlighet till överprövning.

Det innebär att när detaljplaner ska tas fram så inträder kravet i art. 7 Århuskonventionen. Detaljplaneprocessen ger både allmänhet och miljöorganisationer en möjlighet att ta del av relevant information och att delta i processen och påverka planläggningen. Den som lämnat synpunkter har också rätt att överklaga om synpunkterna inte tillgodosetts, med undantag för de fall där undantaget i 13 kap. 11 § andra stycket 3 PBL gäller.

Ett undantag från detaljplanekrav innebär inte ett undantag från detaljplanläggning eftersom kommunen fortfarande får välja att göra en detaljplan. Ett undantag kan dock antas innebära att åtgärder som omfattas av undantaget oftare kommer prövas enbart genom bygglov.

Bygglov samt beslut om positivt förhandsbesked kan överklagas av de som berörs samt av miljöorganisationer i de fall lovärendet rör ett MKB-projekt (13 kap. 12 § 2 PBL). Denna bestämmelse ändrades just för att tillgodose tillgången till rättslig prövning av beslut som påverkar miljön (prop. 2020/21:174 s. 145). Enligt rättspraxis får även andra lovbeslut än de som avses i 13 kap. 12 § 2 PBL överklagas av miljöorganisationer, i de fall beslutet aktualiserar hänsynstaganden med en tydlig koppling till miljön (NJA 2020 s. 190). Denna tolkning av 42 § förvaltningslagen (2017:900) har också motiverats utifrån Århuskonventionen.

En prövning av lov eller förhandsbesked innebär visserligen inte samma möjlighet till deltagande som detaljplanläggning gör. Det finns exempelvis ingen möjlighet att diskutera olika alternativ inom ramen för prövningen, eftersom det är åtgärden som avses i ansökan som ska prövas.

Lagen förbjuder inte mer långtgående dialog inför ansökan, vilket ofta företas i de flesta kommuner, men allmänhetens och miljöorganisationers deltagande är i vart fall inte säkerställt genom lag.

Ett undantag från detaljplanekravet kan därför antas innebära en försämring av allmänhetens möjligheter att delta under handläggningen av beslut som rör miljön. Boverket anser dock att denna försämring inte kan anses stå i strid med Århuskonventionen.

När det gäller detaljplaneläggning för MKB-projekt och de särskilda regler om klagorätt som finns för dessa har det behandlats i andra delar av rapporten.

## Boverkets slutsatser

Boverket anser att detaljplanläggning som huvudregel är ett bra sätt att pröva markens lämplighet för olika åtgärder och hitta lösningar för att tillmötesgå de olika enskilda och allmänna intressen som påverkas. Kravet på miljöbedömningar är på samma sätt viktigt för att pröva åtgärdens påverkan på miljön.

Boverket har samtidigt identifierat ett behov av att skydda konfidentiella uppgifter som kan förekomma i samband med planläggning av totalförsvarets anläggningar. Det är också viktigt att PBL-prövningen av totalförsvarets utökning inte tar mer tid i anspråk än vad som är nödvändigt för att uppfylla samhällets krav. Det kan behövas någon form av reglering som tillgodoser behovet av att snabbt få till stånd åtgärder som tjänar totalförsvaret, utan att en sådan extraordinär situation som avses i 16 kap. 14 § PBL föreligger.

Boverkets juridiska utredning visar att ett undantag från detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL kan föreslås, med vissa begränsningar. Under utredningens gång har samtidigt framkommit argument som talar både för och emot ett sådant undantag. Å ena sidan skulle ett undantag kunna innebära en tidsbesparing för totalförsvarets etableringar och även ett visst skydd för konfidentiella uppgifter. Å andra sidan skulle ett undantag innebära att den breda prövning som görs vid planläggning, inklusive den integrerade miljöbedömningen, går förlorad. Det är inte säkert om den mer begränsade prövning som görs vid bygglov eller förhandsbesked är tillräcklig för att tillgodose de allmänna intressena enligt PBL samt behovet av miljöhänsyn i varje enskilt fall.

### Ett komplext system

För att kunna bedöma om ett undantag från detaljplanekravet är motiverat är det viktigt att se och förstå det sammanhang som det kommer verka i. Genomgången av de nationella och EU-rättsliga reglerna som styr detaljplanekravet och processen för miljöbedömningar i PBL visar ett komplext system. Systemet har reviderats i flera omgångar vilket gör det svårt att få en samlad bild av vilka tankar och principer som styr lagstiftningen fram till den som finns idag. Det gör det också svårt att avväga och bedöma effekterna av ett undantag.

Undantag i PBL-regelverket kan i vissa fall underlätta för de åtgärder eller aktörer som omfattas, men gör enligt Boverkets uppfattning sällan lagen som helhet lättare att tillämpa eller förstå. Detaljplanekravet är redan idag komplext och ytterligare undantag kan därför innebära att regleringen blir än mer svårtillämpad med risk för fel vid handläggningen.



## Det finns flera situationer där ett undantag från detaljplanekravet inte är en lösning

Vid avvägningen av om ett undantag från detaljplanekravet är motiverat behöver också beaktas att det redan idag finns flera undantag i lagstiftningen som på olika sätt ska underlätta totalförsvarets åtgärder.

Åtgärder för totalförsvaret som är av hemlig natur omfattas av undantaget från lovplikt i 9 kap. 15 § PBL och prövas inte mot detaljplanekravet. Regeringen har också möjlighet att besluta om undantag från lagens krav vid extraordinära situationer (16 kap. 14 § PBL). För sådana åtgärder och i sådana situationer skulle ett undantag från plankrav alltså inte få någon betydelse.

Det finns också redan idag undantag från krav på miljöbedömning av planer i 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB som innebär att planläggningen kan antas ta mindre tid och omfattas av färre formella krav. Undantaget har alltså i stort sett samma syfte som ett undantag från plankrav för totalförsvaret skulle få, men har vad Boverket känner till sällan eller aldrig tillämpats i praktiken.

Under arbetet med uppdraget har det även framkommit att många av de problem som försvarsmyndigheterna uppmärksammar uppkommer i situationer som inte berörs av detaljplanekravet. Det handlar till exempel om situationer där försvarsmyndigheterna vill utföra en åtgärd i strid mot gällande detaljplan. Om detaljplanen då behöver ändras eller en ny detaljplan behöver antas är det upp till kommunen att avgöra om ett detaljplanearbete ska inledas eller inte. Om kommunen väljer att inte inleda ett planarbete så kan åtgärderna inte genomföras. Ett undantag från plankravet kan alltså aldrig påverka situationen inom redan detaljplanelagt område.

Även utanför detaljplanelagt område kan det finnas tillfällen när undantag från plankrav inte är en lösning. Om ett undantag från detaljplanekrav införs kan kommunen fortfarande välja att detaljplanelägga ett område där totalförsvaret vill utföra åtgärder. Att ett område omfattas av ett pågående detaljplanearbete är visserligen inte en avslagsgrund för en ansökan om lov. Däremot kan byggnadsnämnden, om ett planarbete har inletts, vilandeförklara ansökningar om lov i upp till två år (9 kap. 28 § PBL).

## Boverkets förslag

Boverkets juridiska utredning visar att ett undantag från detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL kan föreslås, under vissa förutsättningar. Framför allt utifrån EU-rätten finns vissa begränsningar i vad som kan föreslås. Art 1.3 MKB-direktivet ger möjlighet att undanta MKB-projekt som enbart avser totalförsvaret, om det behövs för att skydda konfidentiella uppgifter från att röjas så att försvarsintresset undergrävs. Förslaget på undantag måste utformas med detta i åtanke.

### Det finns flera alternativa lösningar

Enligt Boverkets bedömning finns det flera sätt att utforma ett undantag för att tillgodose MKB-direktivet:

1. Ett undantag som när det gäller MKB-projekt grundar sig på ett behov av skydd för konfidentiella uppgifter.
2. Ett undantag som separerar PBL-processen och miljöbedömningsprocessen, exempelvis genom att ställa krav på miljöbedömning i de fall detaljplanekravet undantas.
3. Ett undantag som inte gäller för MKB-projekt med betydande miljöpåverkan.

Alternativ 1 innebär att för att få tillämpa undantag från 4 kap. 2 § 3 PBL, som gäller för MKB-projekt, måste planläggningen innebära en risk att konfidentiella uppgifter röjs (se *EU-rättsliga förutsättningar och internationella åtaganden*). Det kan visserligen vara svårt att utforma kriterier som kan tillämpas av en handläggare på byggnadsnämnden. Boverket förespråkar dock detta alternativ.

Alternativ 2 innebär ett nytt sätt att införliva MKB-direktivets krav på specifik miljöbedömning av vissa projekt. Fördelen är att undantaget från kravet på detaljplan inte behöver förhålla sig till art. 1.3 MKB-direktivet, eftersom kravet på miljöbedömning då inte undantas utan genomförs i annan ordning. Ett förslag på hur miljöbedömningen skulle gå till och en bedömning av om kravet på miljöbedömning i sig behöver kunna undantas, ligger dock enligt Boverkets uppfattning utanför ramen för detta uppdrag. Detta alternativ kan därför inte föreslås av Boverket.

Alternativ 3 innebär ett undantag från detaljplanekrav som inte omfattar tredje punkten i 4 kap. 2 § PBL. Detta innebär i sin tur att MKB-direktivet inte påverkas och att det därmed inte finns någon skyldighet att förhålla sig till begränsningarna i vad som får undantas enligt art. 1.3. Boverket anser dock att det är sannolikt att flera av de åtgärder som behöver vidtas i samband med totalförsvarets planerade utveckling är MKB-projekt med betydande miljöpåverkan. Ett undantag från plankrav som inte

omfattar dessa skulle därmed vara svårt att tillämpa i praktiken och inte underlätta utvecklingen i önskvärd omfattning. Boverket förespråkar därför inte detta alternativ.

## Ett undantag från plankravet bör avgränsas till åtgärder som enbart avser totalförsvaret

Totalförsvaret omfattar i svensk lagstiftning både en militär och en civil del. Så som redogjorts för under *EU-rättsliga förutsättningar och internationella åtaganden* är det bara en begränsad del av det civila försvaret som kan anses omfattas av ”projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret och beredskapen vid civila olyckor och kriser” enligt art.

1.3. MKB-direktivet. Ett undantag från detaljplanekrav för MKB-projekt med betydande miljöpåverkan behöver därför, på liknande sätt som art.

1.3 MKB-direktivet, begränsas till åtgärder eller projekt som enbart avser totalförsvaret.

Boverket ser detta som en rimlig avgränsning även utifrån det nationella perspektivet eftersom det är svårt att se hur ett undantag från plankrav skulle kunna utformas för den mycket breda flora av åtgärder som ingår i det civila försvaret. Boverket anser att det generellt inte är motiverat att undanta samhällsviktiga åtgärder som transporter, el- och vattenförsörjning, sjukvård med mera, från detaljplanekrav. Tvärtom är det viktigt att sådana verksamheter omfattas av kommunens planläggning för att strategiska frågor ska kunna hanteras samlat på en lokal nivå.

Slutsatsen blir att undantaget bara ska kunna tillämpas för åtgärder som enbart avser totalförsvaret. Detta innebär att åtgärder för det civila försvaret bara kommer omfattas av undantaget från plankrav i begränsad utsträckning, eftersom en åtgärd sällan ”enbart” avser det civila försvaret. Exempel på vad som skulle kunna omfattas är beredskapslager eller civila skyddsrum som inte ingår i en byggnad med något annat syfte, som exempelvis bostäder. Sådana anläggningar torde också omfattas av begreppet ”försvar” enligt art. 1.3 MKB-direktivet.

Som framgått av den EU-rättsliga utredningen är det också svårt att hitta stöd för att undanta detaljplaner som enbart avser räddningstjänsten. ”Beredskapen vid civila olyckor och kriser” kan visserligen översättas ganska direkt till ”räddningstjänst”, men samtidigt framgår av kommissionens vägledning att det är olika typer av akuta insatser vid olyckshändelser som avses, vilket är svårt att applicera på markanvändningsplaner. Boverket kan inte heller se att det är motiverat att undanta projekt som rör exempelvis brandstationer eller liknande från plankrav. Till skillnad från 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB omfattas därför inte räddningstjänsten av Boverkets förslag.

## Författningsförslag

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § och 9 kap. 21 § i plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### **2 §**

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,
3. en åtgärd som kräver bygglov,
  - a) om åtgärden innebär att ett område kan tas i anspråk för, eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för, att anlägga
    - ett industriområde,
    - ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
    - en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
    - en hamn för fritidsbåtar,
    - ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
    - en campingplats,
    - en nöjespark, eller
    - en djurpark, och
  - b) om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
4. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §, och
  - a) byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller
  - b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
5. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Första stycket 3 gäller inte åtgärder som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 § 1 inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Trots första stycket 4 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*Trots första stycket krävs det ingen detaljplan om åtgärden enbart är avsedd för totalförsvaret. Åtgärden ska föregås av samråd med länsstyrelsen, som ska yttra sig över åtgärden i enlighet med vad som anges i 5 kap. 14 §. Undantag från första stycket 3 får enbart göras om planläggning skulle innebära en risk för att konfidentiella uppgifter röjs.*

**9 kap.**

## 21 §

En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

En ansökan om lov ska dessutom innehålla

1. byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§, och
2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus.

Om ett certifierat byggprojekteringsföretag som avses i 32 b § har använts för projektering och sökanden önskar att bygglov med stöd av 32 c § ska ges utan att vissa krav ska prövas, ska en ansökan om lov dessutom innehålla en uppgift om vilket företag som har använts.

*Om ett samråd har genomförts enligt 4 kap. 2 § fjärde stycket ska ansökan om lov eller förhandsbesked innehålla länsstyrelsens yttrande över åtgärden.*

**13 kap. 4 §**

1. beslut enligt 3 kap. 18 a § om ett reviderat granskningsyttrande,
2. beslut enligt 5 kap. 5 b § om vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 kap. 22 §,
3. beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut, eller
2. beslut enligt 4 kap. 2 § fjärde stycket om yttrande över en åtgärd som enbart avser totalförsvaret,
3. beslut enligt 5 kap. 5 b § om vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 kap. 22 §,

**13 kap. 4 §**

4. *beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats*
4. *beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut, eller*
5. *beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.*

**Författningskommentar****Förslag på nytt fjärde stycke till 4 kap. 2 § PBL**

*Trots första stycket krävs det ingen detaljplan om åtgärden enbart är avsedd för totalförsvaret. Åtgärden ska föregås av samråd med länsstyrelsen, som ska yttra sig över åtgärden i enlighet med vad som anges i 5 kap. 14 §. Undantag från första stycket 3 får enbart göras om planläggning skulle innebära en risk för att konfidentiella uppgifter röjs.*

4 kap. 2 § PBL aktualiseras vid prövning av bygglov och förhandsbesked utanför detaljplanelagt område. Förslaget på undantag innebär att byggnadsnämnden inte kan neka bygglov eller ge negativt förhandsbesked med hänvisning till detaljplanekravet enligt den bestämmelsen, om åtgärden uppfyller de förutsättningar som anges. Om förutsättningarna inte uppfylls gäller inte undantaget och nämnden ska följaktligen göra en bedömning av om åtgärden omfattas av detaljplanekravet. Oavsett om undantaget är tillämpligt eller ej ska nämnden alltid göra en prövning enligt 9 kap. 31 respektive 17 §§ PBL.

**Avsedd enbart för totalförsvaret**

I författningsförslagets första mening anges att åtgärden ska vara avsedd enbart för totalförsvaret. Detta avgränsar vilken typ av åtgärder som kan omfattas av undantaget. Begreppet totalförsvaret är omfattande och definieras i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig (1 §). Totalförsvaret består av en militär och en civil del.

I praktiken kan det bli svårt för en handläggare på byggnadsnämnden att göra bedömningen av om en åtgärd avser totalförsvaret och på vilket sätt.

Bestämmelsen innehåller därför inga krav på värdering av försvarsintresset, till exempel att det ska handla om ett viktigt eller väsentligt försvarsintresse. Normalt sett torde kravet på att åtgärden ska vara avsedd för totalförsvaret uppfyllas redan genom att en myndighet med utpekat ansvar för totalförsvaret, i de flesta fall Fortifikationsverket, lämnar in ansökan. Boverket anser ändå att kravet på att åtgärden ska vara avsedd för totalförsvaret behöver finnas med, dels för att redan i ordalydelsen tydliggöra bestämmelsens syfte, dels för att säkerställa att åtgärderna verkligen är avsedda för totalförsvaret.

Att åtgärden ”enbart” ska avse totalförsvaret innebär att åtgärden inte kan ha fler syften än att tjäna totalförsvaret, till exempel skulle en flygplats med både militär och civil verksamhet inte omfattas. Det innebär också att åtgärder som avser det civila försvaret bara kan omfattas i mycket begränsad omfattning, eftersom sådana åtgärder normalt har flera syften. Till exempel kan ett sjukhus vara en viktig del av det civila försvaret, men skulle inte omfattas av undantaget då det dessutom har som syfte att tillhandahålla vård som en samhällsfunktion. Av samma anledning omfattas inte heller räddningstjänsten, till skillnad från 6 kap. 3 § andra stycket 1 MB, som grundar sig på SMB-direktivet. Normalt torde inte kriteriet ”enbart” vålla några större tolkningsproblem. I tveksamma fall kan byggnadsnämnden behöva göra en bedömning.

#### **Samråd med länsstyrelsen**

I författningsförslagets andra mening anges att åtgärden ska föregås av ett samråd med länsstyrelsen. Formuleringen speglar den som används i 9 kap. 15 § PBL, som anger att totalförsvarets hemliga åtgärder är befriade från krav på bygglov. Att åtgärden ska föregås av ett samråd innebär att samrådet måste ha genomförts innan ansökan lämnas in till byggnadsnämnden. Länsstyrelsen ska också lämna ett yttrande över åtgärden. Enligt förslaget till nytt fjärde stycke i 9 kap. 21 § PBL ska länsstyrelsens yttrande ha inkommit till kommunen som en del av ansökan om lov eller förhandsbesked för att möjligheten till undantag från plankravet ska kunna tillämpas (se kommentar om detta nedan). För att yttrandet ska kunna lämnas in tillsammans med ansökan måste det vara skriftligt. Det är sökandens ansvar att initiera ett samråd med länsstyrelsen, samt att lämna in en ansökan som uppfyller lagens krav.

Inom ramen för samrådet ska länsstyrelsen följa det som anges i 5 kap. 14 § PBL. I den bestämmelsens första stycke anges att länsstyrelsen ska ta till vara och samordna statens intressen, följt av de så kallade statliga ingripandegrunderna, motsvarande den uppräkningslista som görs i 11 kap. 10 § PBL. Det handlar bland annat om att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen tillgodoses, mellankommunal samordning samt frågor om hälsa och säkerhet. Boverket anser att dessa intressen är mycket viktiga i sammanhanget eftersom det kan vara omfattande åtgärder och anläggningar med betydande omgivningspåverkan som undantas från plankravet. I 5

kap. 14 § andra stycket PBL anges vidare att länsstyrelsen särskilt ska ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL, samt ge råd i övrigt om tillämpningen av PBL, om det behövs från allmän synpunkt. Genom kravet på samråd säkerställs länsstyrelsens tillsyn över åtgärder som normalt hade omfattats av plankrav och prövats genom detaljplaneläggning.

Ett syfte med samrådet är att den som vill utföra åtgärden ska kunna få ta del av information som har betydelse för etableringen. Länsstyrelsen är statens representant på lokal nivå och kan bidra med viktig information om förhållandena på platsen. Länsstyrelsen kan också lämna synpunkter eller önskemål med utgångspunkt från de statliga ingripandegrunderna eller de allmänna intressena i övrigt. Sökanden kan sedan välja att anpassa ansökan efter länsstyrelsens synpunkter, vilket kan bidra till att lösa problem redan innan ansökan lämnas in till byggnadsnämnden. Yttrandet ska enligt Boverkets förslag lämnas in till nämnden tillsammans med ansökan. Det ligger i sökandens eget intresse att i ansökan förtydliga hur länsstyrelsens yttrande har beaktats. Boverket anser att det inte behövs någon särskild regel som säkerställer detta. Det kan också tilläggas att utöver kravet på yttrande är samrådet formlöst och kan skötas på det sätt som sökanden och länsstyrelsen kommer överens om.

För att kravet på samråd ska anses uppfyllt måste åtgärden som länsstyrelsen yttrat sig över i allt väsentligt vara densamma som i ansökan. Omständigheterna på platsen där åtgärden ska vidtas får heller inte ha förändrats så mycket att länsstyrelsens yttrande blivit helt inaktuellt. Underlaget som länsstyrelsen ska yttra sig över behöver dock bara vara så pass detaljerat att länsstyrelsen kan yttra sig över åtgärden och ta ställning till de frågor som anges i 5 kap. 14 § PBL, medan underlaget som behövs i en ansökan om lov normalt behöver vara mer detaljerat.

Kravet på samråd påverkar inte byggnadsnämndens ansvar för prövningen av lov eller förhandsbesked. Nämnden är i princip oförhindrad att göra en annan bedömning än vad länsstyrelsen gjort eftersom yttrandet inte är bindande. Yttrandet som ska lämnas tillsammans med ansökan torde dock ge nämnden ett bra underlag att utgå från i prövningen.

Boverket vill också erinra om att ett krav på samråd med länsstyrelsen givetvis inte utesluter att direkta kontakter under hand tas mellan den som vill utföra en åtgärd och kommunen (jfr prop. 1985/86:1 s. 708–709). I samband med kravet på samråd enligt 9 kap. 15 § PBL har Justitieombudsmannen, JO, även uttryckt:

För en utomstående betraktare förefaller det – bl.a. med hänsyn till sekretessintressena – knappast vara någon fördel, om befolkningen på orten i ett sent skede, under mer eller mindre uppseendeväckande former, tar upp en diskussion om en hemlig militär anläggning; det synes lämpligare att myndigheterna själva tar kontakter, som kan förebygga en sådan utveckling och medverka till att projektet kan genomföras på ett så smidigt sätt som möjligt. (JO 1988/89 s. 117)



Både i förarbetet och i beslutet från JO har alltså kontakter mellan kommunen och försvarsmyndigheterna ansetts vara en viktig förutsättning för att genomförandet av hemliga åtgärder för totalförsvarets räkning ska fungera i praktiken.

#### **Speciella krav för MKB-projekt**

Bestämmelsens sista mening innebär att när det gäller de projekt som räknas upp i 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL, så kallade MKB-projekt, så gäller undantaget bara om planläggning skulle innebära en risk för att konfidentiella uppgifter röjs. Detta är nödvändigt för att tillgodose MKB-direktivets krav på specifik miljöbedömning av vissa projekt. För övriga punkter i plankravet gäller inte denna begränsning.

Kraven i MKB-direktivet får undantas för projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om en tillämpning av direktivet skulle inverka negativt på dessa syften (art. 1.3). Detta innebär att undantag får göras om kravet på miljöbedömning av ett visst projekt som avser försvaret kan inverka negativt på totalförsvarets syften. I Boverkets förslag anges därför att undantaget gäller för MKB-projekt om planläggning kan innebära en risk för att konfidentiella uppgifter röjs. Med planläggning menas i det här sammanhanget arbetet med att ta fram en detaljplan (1 kap. 4 § PBL). I begreppet ingår därför hela den process som anges i lagen, inklusive en strategisk och specifik miljöbedömning i de fall detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Boverket har dock inte ansett det lämpligt att ange att undantaget bara gäller om kravet på miljöbedömning kan påverka försvarets intressen negativt. Detta eftersom det inte kan fastställas redan under prövningen av lov eller förhandsbesked om krav på miljöbedömning kommer att ställas under planläggningen.

Med konfidentiella uppgifter avses uppgifter vars röjande kan påverka totalförsvarets syften negativt. Det är alltså inte enbart uppgifter som skyddas av sekretess som avses, utan i bred mening uppgifter som kan användas för att avslöja exempelvis försvarets kapacitet i något avseende eller olika typer av sårbarheter. Inte heller avses säkerhetsskyddsklassen "konfidentiell" som anges i 2 kap. 5 § första stycket 3 säkerhetsskyddslagen. Termen används alltså snarare som den gör i art. 1.3 MKB-direktivet.

Eftersom det är en risk som ska bedömas behöver det inte vara fråga om några specificerade uppgifter. Bedömningen handlar snarare om vilken åtgärd som ansökan avser och vilken typ av uppgifter som kan antas förekomma vid en planläggning som möjliggör åtgärden. Det kan handla om uppgifter som separat från övrig tillgänglig information inte skulle riskera att påverka försvarsintresset negativt om de röjs, men som tillsammans med övrig tillgänglig information innebär en sådan risk.

Byggnadsnämnden kommer i praktiken inte kunna bedöma i detalj om planläggning skulle innebära en risk för att konfidentiella uppgifter röjs. Det är i stället sökanden, i praktiken oftast försvarsmyndigheten, som i samband med ansökan ska uppge att en sådan risk finns. Förutom i exceptionella fall, där det står helt klart att det inte finns någon sådan risk, ska byggnadsnämnden godta en sådan uppgift från försvarsmyndigheten och utgå från detta i den fortsatta prövningen.

### **Förslag till nytt fjärde stycke till 9 kap. 21 § PBL**

*Om ett samråd har genomförts enligt 4 kap. 2 § fjärde stycket ska ansökan om lov eller förhandsbesked innehålla länsstyrelsens yttrande över åtgärden.*

Som ett komplement till kravet på samråd med länsstyrelsen enligt Boverkets förslag på nytt fjärde stycke i 4 kap. 2 § PBL, ställs även krav på ansökan i de fall sökanden vill tillämpa möjligheten till undantag från detaljplanekravet. Som beskrivits ovan ska sökanden då initiera ett samråd med länsstyrelsen, som ska yttra sig över åtgärden. Ansökan om bygglov eller förhandsbesked som sedan lämnas in till byggnadsnämnden ska innehålla yttrandet. Genom att yttrandet lämnas in tillsammans med ansökan får nämnden styrkt att samråd med länsstyrelsen har genomförts, samt ett underlag för prövningen.

Om ansökan inte innehåller yttrandet från länsstyrelsen är det inte heller styrkt att samråd har skett. Om sökanden ändå uppger att man vill tillämpa möjligheten till undantag från detaljplanekravet enligt Boverkets förslag, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att komplettera ansökan med länsstyrelsens yttrande (9 kap. 22 § PBL). Gör sökanden inte det kan ansökan avvisas eller avgöras i befintligt skick. Det senare alternativet skulle då innebära att undantaget från detaljplanekravet enligt Boverkets förslag inte kan tillämpas eftersom det då inte är styrkt att samråd har skett.

Förslaget är utformat på liknande sätt som 9 kap. 21 § tredje stycket PBL.

### **Förslag till ny andra punkt i 13 kap. 4 § PBL**

*4 § Följande beslut av länsstyrelsen får inte överklagas:*

*[...]*

*2. beslut enligt 4 kap. 2 § fjärde stycket om yttrande över en åtgärd som enbart avser totalförsvaret, [...]*

Eftersom länsstyrelsens yttrande enligt Boverkets förslag på nytt fjärde stycke till 4 kap. 2 § är ett beslut aktualiserar frågan om överklagande. Enligt 13 kap. 6 § PBL får länsstyrelsens beslut överklagas till mark- och miljödomstol, utom i de undantagsfall som anges i 4, 5 och 5 a §§. Yttrandet är dock inte bindande för vare sig länsstyrelsen, den sökande eller byggnadsnämnden. Det utgör information till den sökande för utformningen av lovansökningar och till byggnadsnämnden för prövning av lov

(jfr prop. 2020/21:131 s. 49). Byggnadsnämnden har ansvaret för prövningen av lov och kan göra en annan bedömning än länsstyrelsen i frågan om åtgärdens förenlighet med PBL. Boverket anser därför att det för sökandens del är tillräckligt att kunna överklaga byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked. Ett förbud mot att överklaga länsstyrelsens beslut om yttrande föreslås därför införas i 13 kap. 4 § PBL.

## Konsekvenser

Ett undantag från detaljplanekravet innebär en förändring av hur totalförsvarets åtgärder prövas enligt PBL. Detta påverkar flera olika aktörer och samhällsplaneringen i stort.

Som nämnts tidigare i rapporten kan kommunen, trots ett undantag från plankrav, ändå välja att göra en detaljplan. Det kan dock antas att undantaget oftare kommer leda till att en detaljplan inte görs. Konsekvensbeskrivningen utgår därför från de fall där en detaljplan inte görs.

## Osäkerheter

Det bedöms inte som möjligt, eller lämpligt, att mer exakt ange hur försvarsintresset påverkas av förslaget. Det kan handla om brådskande åtgärder med en viss nivå av konfidentialitet, vilket gör att ett undantag torde ge vissa fördelar. Boverket har dock inga närmare uppgifter om vilka, hur många eller hur omfattande åtgärder som behöver vidtas, under hur lång tid försvarets utveckling kan antas fortgå eller var i Sverige åtgärderna ska vidtas. Boverket kan inte heller bedöma eller göra uttalanden i frågor som rör Sveriges säkerhet. Osäkerheterna innebär att det är svårt för Boverket att bedöma konsekvenserna för olika samhällsintressen och aktörer. Beskrivningen av konsekvenser kan därför inte göras speciellt detaljerad. I denna rapport lyfts därför endast de övergripande konsekvenser som ett undantag kan innebära.

Osäkerheten kan också beskrivas som en konsekvens i sig. Det handlar dels om en osäkerhet i de konkreta fall en åtgärd utförs med stöd av undantaget och dels om en generellt minskad grad av förutsebarhet när totalförsvaret utvecklas. En detaljplan visar hur marken får användas och bebyggelsens utformning. Genom krav på samråd i detaljplaneprocessen ges de som berörs möjlighet att delta och tycka till om det som planeras. Planläggning skapar på det sättet en trygghet och säkerhet för såväl kommunen, enskilda, försvarsmyndigheterna och för andra myndigheter. Ett undantag från plankrav innebär att åtgärderna oftare kommer prövas endast genom lov, vilket kan innebära en osäkerhet för alla involverade aktörer. För aktörer på marknaden kan undantaget bli en osäker faktor exempelvis vid framtida etableringar, markköp eller investeringar.

## Roller och ansvar

Samhällsplaneringen enligt PBL är kommunernas och i viss utsträckning länsstyrelsernas ansvar. Försvarsmyndigheternas huvudansvar enligt lagen om totalförsvaret och höjd beredskap är att förbereda Sverige för krig och försvara Sverige mot ett väpnat angrepp.

Lagstiftningen säkerställer en rollfördelning för att olika aktörer och myndigheter gemensamt ska kunna verka för en balanserad utveckling. I denna rollfördelning ligger att aktörerna kan ställa krav utifrån sina verksamhetsområden i de fall det finns intressekonflikter.

Detaljplanekravet är en form av säkerhetsventil vid lovprövning för att hindra en bebyggelseutveckling som behöver prövas genom detaljplan. Även om kommunen inte fråntas sin rätt att besluta om detaljplaner innebär ett undantag därför att kommunen inte får samma möjlighet att agera för en genomtänkt samhällsstruktur. Kommunens roll som företrädare för de allmänna intressena enligt PBL försvagas därmed.

## Allmänna intressen och miljöhänsyn

De allmänna intressena enligt 2 kap. PBL är uttryck för lagstiftarens vilja att skydda och ta hänsyn till vissa samhällsviktiga frågor. Frågorna som tas upp berör alla i samhället på olika sätt. När kommunen tolkar de allmänna intressena i det enskilda fallet är därför medborgardialog och involvering viktiga verktyg.

Hänsyn till miljön är på samma sätt en fråga som berör alla människor och kommande generationer, vilket betyder att det behövs lämpliga processer för att engagera och uppmuntra till deltagande. Detta inte minst utifrån Århuskonventionen. Den miljöbedömning som görs för detaljplaner som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är ett sätt att säkerställa demokratisk involvering i dessa frågor.

Den demokratiska involveringen går i viss utsträckning förlorad när ingen detaljplan görs. Denna konsekvens blir tydligare när mer omfattande åtgärder utförs med stöd av undantaget eftersom det kan antas att påverkan på enskilda och allmänna intressen då blir större. Vid prövning av lov och förhandsbesked görs visserligen ett så kallat grannhörande där enskilda får möjlighet att lämna synpunkter. Processen är dock jämförelsevis begränsad. Försvarsintressenas tyngd kan också göra att de som berörs upplever det som mindre meningsfullt att lämna synpunkter.

De allmänna intressena enligt 2 kap. PBL och behovet av miljöhänsyn handlar om långsiktiga frågor som i första hand behöver hanteras på en strategisk nivå. Detaljplanering syftar till att lösa sådana frågor och ge tillfälle till samråd med alla som berörs samt säkra länsstyrelsens statliga inflytande och regionala perspektiv. Även med Boverkets förslag att ansökan ska föregås av ett samråd med länsstyrelsen kan ett undantag från plankrav innebära en försämring i dessa avseenden.

Som beskrivits under *Jämförelser mellan detaljplanering och bygglovsprövning* kan processen för lov och förhandsbesked av flera olika anledningar vara otillräcklig för att tillgodose lagens krav när det gäller mer omfattande och potentiellt störande åtgärder. Detaljplanekravet är

dessutom komplicerat och ytterligare undantag riskerar till viss del att ytterligare komplicera de bedömningar handläggaren behöver göra. Tidvinster för totalförsvarets etablering kan bara ses som positiva under förutsättning att lagens krav uppfylls. Det finns dessutom en risk att eventuella vinster sätts ur spel om det uppstår felaktigheter i besluten om lov eller förhandsbesked som leder till upphävande efter överklagande.

## Berörda aktörer

### Försvarsmyndigheterna

Med försvarsmyndigheter avses här de myndigheter som vidtar åtgärder för det militära försvarets räkning. Försvarsmyndigheterna bedöms kunna vidta åtgärder snabbare och mer informationssäkert i de fall en detaljplan inte görs. Det är viktigt att åtgärder som är direkt kopplade till Sveriges säkerhet inte tar mer tid i anspråk än vad som är nödvändigt. Risken för att konfidentiella uppgifter röjs i samband med detaljplaneläggning kan heller inte underskattas. Risken minskas genom att åtgärderna prövas genom endast en process, i stället för två, samt genom att processen för lov och förhandsbesked är en mer begränsad process där information inte sprids på samma sätt som i detaljplaneprocessen.

Försvarsmyndigheterna får som sökande i ärendet ett större ansvar för att visa att åtgärden uppfyller lagens krav. Det behövs ett bra arbetssätt gentemot länsstyrelsen och byggnadsnämnden för att etableringarna ska kunna ske så snabbt och effektivt som möjligt, utan att lagens krav åsidosätts. Myndigheterna kommer också generellt behöva lägga mer tid på att utforma ansökningar i de fall det saknas en detaljplan som kunnat ge stöd. De utredningar som behövs för prövningen kommer också behöva göras i lovskedet i stället för i detaljplaneskedet.

Det finns också vissa risker kopplade till eventuella överklaganden av beslut om lov och förhandsbesked samt tillsyn enligt PBL eller MB. Om åtgärder vidtas som inte uppfyller lagens krav innebär det en risk för ingripanden. Det kan till exempel handla om störningar i form av buller. Förutsebarheten för försvarsmyndigheterna minskar också i de fall en detaljplan inte görs. Försvarsmyndigheterna kommer därför att behöva ta ett större ansvar för att etableringen kommuniceras med de som berörs på ett sätt som förebygger osäkerhet och konflikter.

### Länsstyrelsen

Länsstyrelsen får en utpekad roll genom Boverkets förslag att agera som samrådspart samt avge ett yttrande över åtgärden. På motsvarande sätt kommer länsstyrelsens arbetsuppgifter kopplade till detaljplanering för samma åtgärder att minska. Detta bedöms därför inte innebära vare sig någon utökad arbetsbelastning eller utökat kompetensbehov för

länsstyrelsen, med undantag för den tid som krävs för att sätta sig in i en eventuell ny reglering.

### **Övriga myndigheter**

Undantaget gäller för åtgärder som avser hela totalförsvaret, vilket innebär att det i teorin kan finnas fler myndigheter som kan nyttja undantaget än bara de myndigheter som arbetar med militärt försvar. Det måste dock handla om åtgärder som inte har några andra syften än att tjäna totalförsvaret, vilket begränsar vilka myndigheter som kan bli aktuella. Sannolikt är det främst MSB som potentiellt skulle kunna nyttja undantaget. I de fall det görs blir konsekvenserna i praktiken desamma som för försvarsmyndigheterna.

### **Kommuner**

I de fall undantaget innebär att en detaljplan inte görs kommer arbetsbelastningen flyttas från den eller de förvaltningar på kommunen som arbetar med detaljplanering till byggnadsnämnden. Detta skapar ett merarbete för byggnadsnämndens hantering av ansökningar om lov och förhandsbesked. Nämnden kommer behöva handlägga etableringar som har en sådan omfattning och påverkan att de normalt omfattas av detaljplanekrav och hanteras genom planläggning. Till detta kommer att regelverket redan idag är komplext och kompliceras ytterligare när nya undantag införs. Nämnden kan då få det svårt att hålla sig till de tidsfrister för handläggning av lov och förhandsbesked som anges i PBL. Handläggningen av andra ärenden kan också komma att försenas.

Om handläggaren inte hinner bedöma åtgärderna inom de tidsfrister som anges i lagen så reduceras bygglovsavgiften (12 kap. 8 och 8 a §§ PBL). Det innebär i sin tur att byggnadsnämnden får lägre intäkter som kan användas till att finansiera den personal som handlägger ansökningar om bygglov och förhandsbesked.

De kommuner som idag har begränsade resurser eller har svårt att få tillgång till kompetent personal kan antas få det svårast att handlägga dessa åtgärder inom den tid som anges i lagen. I framför allt dessa kommuner, men även för övriga kommuner, kan det finnas en risk för att lagens tidsramar i kombination med försvarsintressenas tyngd gör att handläggarna känner sig pressade att godkänna åtgärder där det inte är säkert att de uppfyller lagens krav.

### **Enskilda, fastighetsägare och företag**

Som Boverket har redogjort för kan enskilda aktörer påverkas i de fall en detaljplan inte görs. En detaljplan innebär en trygghet för de som berörs, genom att den tydligt anger vilken användning och bebyggelse som kan förväntas. Genom kravet på samråd garanteras insyn och delaktighet i processen.

Det kan antas att de åtgärder som behöver utföras för att utveckla totalförsvaret kan vara relativt omfattande och medföra störningar för både enskilda och för miljön. Det kan handla om lokaler för boende och utbildning, skjutbanor, garage för större fordon med mera. Verksamheter kan påverkas på grund av behov av säkerhetsavstånd eller skyddsåtgärder.

Även om ett undantag från plankrav inte direkt påverkar vilka åtgärder som kan utföras i praktiken, eftersom de materiella kraven i stort är desamma oavsett, innebär undantaget en mer begränsad prövning med lägre grad av demokratisk involvering. De synpunkter som framförs i en planprocess leder ofta till en bättre lösning för de som berörs. I en lovprocess är det bara sökanden själv som avgör om man vill beakta synpunkter som framförts i ett grannhörande och lämna in en ny ansökan.

### Sammanfattade konsekvenser

I huvudsak kan konsekvenserna av ett undantag från detaljplanekrav för totalförsvarets åtgärder sammanfattas i tre punkter:

- En snabbare och mer informationssäker prövning för vissa av totalförsvarets åtgärder
- Ett mer komplext regelverk där även omfattande anläggningar provas endast genom bygglov
- En ökad osäkerhet angående vilka åtgärder som kan komma att utföras när totalförsvaret utvecklas och en lägre grad av demokratisk involvering när åtgärder utförs



## Behov av helhetsgrepp

Boverket anser att det hade behövts en bredare utredning om hur totalförsvarets åtgärder ska prövas enligt PBL än vad som omfattas av detta uppdrag, något som även förts fram av försvarsmyndigheterna.

### Ett svåröverskådligt regelverk och prövningen av samhällsviktiga åtgärder

Senare års arbete med att utveckla PBL har ofta varit inriktat på undantag från lagens processer, men har mer sällan handlat om att förbättra och effektivisera processerna i sig. En konsekvens av detta är ett svåröverskådligt och komplicerat regelverk som är svårt att förstå både för kommuner och privatpersoner.

Boverkets uppdrag har föranletts av önskemål om en snabbare process för prövning av totalförsvarets åtgärder. Detta pekar på ett behov av effektivisering av processerna enligt PBL när det gäller brådskande samhällsviktiga åtgärder. Boverket anser att om detaljplaneläggning generellt anses vara en alltför tidskrävande process för att möjliggöra sådana åtgärder så bör ”genvägar” i systemet inte vara en ersättning för att hitta lösningar som gör detaljplaneläggningen snabbare och mer effektiv i stort. Försvarsmyndigheterna har också pekat på att problem vid utvecklingen av totalförsvaret ofta uppstår i situationer där plankravet inte aktualiseras, till exempel vid lovprövning inom detaljplanelagt område eller vid markförvärv på allmän plats. Det är alltså inte bara plankravet som upplevs innebära onödiga förseningar eller hinder. En bredare utredning hade därför behövts.

Eftersom lagen förutsätter att totalförsvarets åtgärder uppfyller samtliga relevanta krav i 2 – 8 kap. väcker det frågan om hur detta ska säkerställas. Det behövs en bredare analys av vilka åtgärder som typiskt behöver utföras, vilken påverkan de får i praktiken och var problem uppstår. Utifrån detta är det sen möjligt att analysera hur åtgärderna ska prövas och vilken nivå som är rimlig. Vissa frågor behöver säkerställas innan åtgärderna utförs, medan andra kan skötas genom tillsyn i efterhand.

Frågan om tillsyn är särskilt aktuell när det gäller åtgärder som är undantagna från lovplikt enligt 9 kap. 15 § PBL. Enligt rättspraxis får byggnadsnämnden ingripa även mot åtgärder som inte kräver lov. Det är dock sannolikt att detta inte görs i praktiken när det gäller åtgärder för det militära försvaret (MÖD 2015-11-12 mål nr P 5587–14). Tillsynsärendet skulle också försvåras betydligt av att många uppgifter som rör hemliga åtgärder är skyddade av sekretess. Detta hade behövt utredas närmare. Kravet på samråd enligt 9 kap. 15 § har som syfte att se till att länsstyrelsen lämnar relevanta synpunkter utifrån PBL, i viss mån för att

kompensera för avsaknaden av tillståndsprövning (prop. 1985/86:1 sid. 708). Boverkets utredning visar dock på brister i detta avseende.

## Försvarsintressenas tyngd i samhällsplaneringen

Trots att totalförsvaret är ett samhällsviktigt, allmänt intresse finns det mycket lite uttalat i lag, förarbeten och rättspraxis om hur detta intresse i enskilda fall bör vägas mot andra intressen i samhället. Exempelvis ansåg utredaren i Bygglovsutredningen att totalförsvarets intressen har en särställning gentemot andra allmänna intressen enligt PBL, men har inte hänvisat detta till någon rättskälla (SOU 2021:47 sid. 477). Av 3 kap. 9 och 10 §§ MB framgår visserligen att om ett område omfattas av flera oförenliga riksintressen och området behövs för en anläggning för totalförsvaret, ska försvarsintresset ges företräde. Detta tydliggör försvarsintressets tyngd vid tillämpning av reglerna om riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB, som ska tillämpas vid planläggning och i ärenden om lov och förhandsbesked enligt PBL (2 kap. 2 § PBL). Det finns dock ingenting som talar för att prioriteringen skulle vara allmänt giltig vid avvägningar mellan olika allmänna och enskilda intressen enligt PBL.

Även om Boverket delar uppfattningen att totalförsvarets intressen i det enskilda fallet ofta kan behöva prioriteras gentemot andra enskilda och allmänna intressen, är det problematiskt att det inte finns några generella uttalanden att stödja sig emot. Utifrån principer om legalitet, demokrati, kommunalt självbestämmande eller påverkan på egendomsskydd saknas vägledande uttalanden från lagstiftaren. Exempelvis torde totalförsvarets utveckling göras utifrån principer om lämplig markanvändning och utredning av lämpliga alternativ i planeringsskedet för att minimera negativ påverkan på enskilda intressen och miljön. Det är dock osäkert hur avvägningen ska gå till i situationer där de aktuella intressena inte är förenliga.

Att totalförsvaret måste kunna vidta nödvändiga åtgärder i perioder av krig eller fara för krig är självklart och har också säkerställts genom 16 kap. 14 § PBL. Men hur frågan ska hanteras i fredstid, när regeringen inte fattat något beslut om höjd beredskap, verkar inte ha hanterats på något övergripande sätt. Bygglovsutredningen har föreslagit vissa särskilda regler om lovplikt och lovprövning inom totalförsvarets riksintressen, men har inte haft i uppdrag att utreda hur totalförsvarets åtgärder prövas generellt.

## MKB-direktivets införlivande i PBL

Boverket har också uppmärksammat vissa oklarheter i lagstiftningen kopplat till MKB-direktivets införlivande (se *Detaljplanekravet för MKB-projekt*). Boverket har i tidigare sammanhang framfört synpunkter på hur MKB-direktivet införlivats i lagstiftningen (se Ds 2020:19 s. 75 samt Boverkets yttrande över samma promemoria, Boverkets dnr 4015/2020).

Den EU-rättsliga praxis som låg till grund för införandet av undantaget från aktivitetskravet i 13 kap. 11 § andra stycket 3 PBL visar också på att införlivandet fått oväntade konsekvenser.

Boverkets utredning av förutsättningarna för att använda undantaget i art. 1.3 MKB-direktivet visar också att införlivandet av kravet på miljöbedömning i plan- och byggprocessen innebär komplexa låsningar som enligt Boverkets mening hade kunnat undvikas.

## **PBL och det civila försvaret**

Boverket vill även uppmärksamma behovet av att se över hur det civila försvaret ska hanteras i olika PBL-processer, ett behov som även framförts av MSB. En av slutsatserna av Boverkets utredning är att det inte är möjligt eller lämpligt att göra ett generellt undantag från plankravet för denna mycket breda grupp av åtgärder och verksamheter. Det kan dock finnas anledning att se över hur det civila försvaret ska hanteras enligt PBL, särskilt utifrån kommunernas och regionernas planeringsansvar.





# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)