



Renmarkskommittén

N 2021:02

Utredningssekreterare Magdalena Pucher

magdalena.pucher@regeringskansliet.se

PM 36 – Konsekvensanalys Försvarsmakten

Innehåll

1. Inledning	2
2. Fortifikationsverkets mark	3
3. Annan mark där Försvarsmakten bedriver verksamhet	6
4. Konsekvenser om samebyar har ensamrätt att upplåta jakt och fiske på statlig mark	7

SEKRETARIATSUNDERLAG

1. Inledning

Försvarmakten och övriga försvarsmyndigheter¹ bedriver sin huvudsakliga ordinarie verksamhet på mark som disponeras av staten och förvaltas av Fortifikationsverket. Fortifikationsverkets mark omfattas av kommitténs uppdrag såvitt gäller mark ovanför lappmarksgränsen och på renbetesfjällen. Som tidigare nämnts och som framgår av sekretariatets digitala karta handlar det för uppdragets del om ett par, relativt sett mindre, områden.

Försvarmakten bedriver därutöver tillfälliga övningar på annan mark, såväl statlig som privat.

Försvarmaktens verksamhet innebär av naturliga skäl i många fall att områden behöver stängas för allmänheten. Så sker i dagsläget huvudsakligen med stöd av skyddslagen (2010:305), genom att områden klassas som militära skyddsobjekt och därmed kan beläggas med tillträdesförbud.

Om det skulle fastställas att samebyar har ensamrätt att upplåta jakt och fiske på statlig mark där Försvarmakten bedriver verksamhet, behöver det säkerställas att Försvarmakten även i fortsättningen har rättsliga verktyg för att kunna besluta om tillträdesförbud i dessa områden i tillräcklig omfattning. Det gäller oavsett om fastställandet skulle ske genom domstolsutslag eller genom ändring av lag. Det behöver i samband med det också beaktas att Försvarmaktens uppdrag innefattar att framöver utöka sin verksamhet, vilket i framtiden kan innebära såväl att ytterligare områden behöver disponeras av Försvarmakten, som en ökad militär aktivitet inom befintliga områden.

I denna promemoria ska därför utredas hur Försvarmaktens legala förutsättningar för att begränsa allmänhetens tillträde till områden ser ut och i vilken mån det har betydelse vem som upplåter jakt och fiske på den statligt disponerade marken. Syftet är att analysen ska kunna ligga till grund för kommitténs överväganden om det finns skäl för någon förändring eller förstärkning av Försvarmaktens förutsättningar. Det som framgår i promemorian är generellt sett tillämpligt även på övriga försvarsmyndigheter.

¹ Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut

I promemorian berörs även Fortifikationsverkets förutsättningar för förvaltning av fastigheter avsedda för försvarsändamål, och huruvida dessa förutsättningar påverkas av vem som upplåter jakt och fiske på fastigheterna.

2. Fortifikationsverkets mark

Som nämnts bedriver Försvarmakten sin huvudsakliga verksamhet på Fortifikationsverkets mark. Fortifikationsverket har som uppgift att förvalta fastigheter avsedda för försvarsändamål. Delar av Fortifikationsverkets mark är klassade av Försvarmakten som militära skyddsobjekt enligt skyddslagen.²

Begreppet skyddsobjekt för tankarna till byggnader och anläggningar, men ett skyddsobjekt kan även vara ett större eller mindre markområde. Beslut om skyddsobjekt kan fattas permanent eller för viss tid. Det finns alltså såväl permanenta som tidsbegränsade skyddsobjekt.

Inom ett skyddsobjekt gäller som huvudregel ett tillträdesförbud för obehöriga.³ Tillträdesförbudet behöver dock inte hävdas permanent eller för hela skyddsobjektet. Försvarmakten kan i stället välja att aktivera tillträdesförbudet för den tid och det område som behöver stängas (s.k. avlysning).

Det ovanstående medför att skyddsobjekten i detta sammanhang kan delas in i tre kategorier:

Permanent skyddsobjekt med permanent tillträdesförbud. Områden, byggnader och anläggningar som är känsliga ur försvars- eller beredskapssynpunkt och dit allmänheten därför inte har tillträde.

Permanent skyddsobjekt med tidvis hävdad tillträdesförbud. Områden som, trots skyddsobjektsstatus, vanligtvis är öppna för allmänheten men som avlyses när militär verksamhet kräver det, varvid tillträdesförbudet aktiveras.

² I 5 § skyddslagen anges vilka byggnader, andra anläggningar, områden och objekt som får beslutas vara skyddsobjekt när det gäller militär anknytning. För den mark vi nu behandlat, dvs. Fortifikationsverkets mark ovanför lappmarksgränsen, handlar det främst om byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut (5 § punkten 1) och områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa (5 § punkten 2).

³ 7 § första stycket skyddslagen. Av paragrafens tredje stycke framgår att om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, får tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska.

Tidsbegränsade skyddsobjekt med tillträdesförbud. Exempelvis vissa områden som beslutas vara skyddsobjekt i samband med större övningar.

Ett tillträdesförbud enligt skyddslagen gäller generellt i förhållande till alla ”obehöriga” och således även i förhållande till eventuella rättighetshavare i området, såsom samebymedlemmar eller andra jägare och fiskare som jagar med stöd av upplåtelser. På Fortifikationsverkets mark nedanför odlingsgränsen upplåter Fortifikationsverket jakt och fiske, främst genom ettåriga avtal med etablerade lokala jakt- och fiskelag. På myndighetens mark ovanför odlingsgränsen är det i stället länsstyrelsen som sköter upplåtelseerna.

Innebörden är att jägare och fiskare oavsett upplåtare träffas av beslut om skyddsobjekt och har att följa gällande tillträdesförbud. Att jakten och fisket kan vara eller komma att bli begränsat på detta sätt framgår upplysningsvis i de upplåtelseavtal som Fortifikationsverket träffar. I avtalen förbinder sig nyttjanderättshavaren att godta sådana begränsningar utan krav på ersättning. Dessutom innehåller avtalen varnande information om att det i vissa områden kan finnas icke detonerad ammunition. I länsstyrelsens jakttillstånd för småviltsjakt inom berörda områden framgår att begränsningar för jakten på grund av militär verksamhet kan förekomma.

Enligt skyddslagen får ett beslut om skyddsobjekt inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Så långt det är möjligt ska, enligt samma bestämmelse, tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.⁴ Försvarsmakten har därmed en skyldighet att i varje beslut om skyddsobjekt tillses att beslutet inte är mer ingripande eller omfattande i tid och rymd än vad som bedöms som nödvändigt.

Ett beslut om skyddsobjekt ska enligt skyddslagen om möjligt föregås av samråd med den som äger eller nyttjar marken.⁵ Berörda samebyar omfattas av bestämmelsen i egenskap av nyttjare av marken. Som nyttjare kan även betraktas enskilda jägare eller fiskare som grundar sin jakt- och fiskerätt på upplåtelseavtal. Försvarsmakten har dock gjort bedömningen att, för det fall ett nytt skyddsobjekt ska beslutas på område där jakt- och fiskerätt redan upplåtits till enskilda, myndigheten inte har administrativ möjlighet att

⁴ 18 § andra stycket skyddslagen

⁵ 19 § tredje stycket skyddslagen

samråda med dessa. Några formella samråd med dessa sker alltså vanligtvis inte.

Det finns inget krav enligt skyddslagen på samråd inför avlysning, dvs. när ett tillträdesförbud inom ett befintligt skyddsobjekt ska aktiveras under viss tid (jfr skyddsobjekt under punkten 2 ovan). Samråd med samebyar sker dock även i vissa sådana fall. Försvarsmakten har i något enstaka fall överenskommit med en enskild sameby om särskilda samråd avseende jakt.

Försvarsmakten informerar allmänheten om skyddsobjekt genom skyltning i berörda områden. Av skyltningen framgår att tillträdesförbud gäller permanent eller vid avlysning enligt anslag samt, i de områden där det är aktuellt, att det kan finnas farlig ammunition i området.

I övrigt lämnar Försvarsmakten information till allmänheten om planerad verksamhet genom löpande skjutfältsråd. Jakt och fiske berörs inte specifikt vid dessa råd. I praktiken sker dock viss samverkan mellan jaktledare och skjutfältsavdelningar inför planering av älgjakten. Därtill lämnar Försvarsmakten löpande information om beslut och avlysningar på sin hemsida.

Från Försvarsmaktens sida försöker man i görligaste mån ta hänsyn till jaktsäsongen vid planering av övningsverksamheter och därtill kopplade beslut om skyddsobjekt och/eller avlysningar. Med hänsyn till de krav som ställs på Försvarsmakten att öka sin verksamhet, är det dock inte givet att samma hänsyn kommer att kunna tas i framtiden.

Det utgår generellt inte någon ersättning till berörda samebyar eller andra eventuella rättighetshavare i samband med beslut om skyddsobjekt eller avlysningar. Besluten betraktas som rådighetsinskränkningar som sker av säkerhetsskäl. Det kan i det sammanhanget noteras att regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd inte ställer krav på ersättning vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.⁶

⁶ 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen

När Fortifikationsverket upplåter jakt och fiske regleras ersättningsfrågan avtalsmässigt som nämnts så, att nyttjanderättshavarna i upplåtelseavtalen förbinder sig att godta eventuella inskränkningar utan ersättningskrav.

Det kan avslutningsvis nämnas att Fortifikationsverket i egenskap av förvaltare av fastigheterna behöver viss åtkomst till dessa för utförande av skogs-, drifts- och underhållsåtgärder. I dagsläget informerar Fortifikationsverket om detta i sina upplåtelseavtal med jägare och fiskare och avtalen innehåller förbehåll med innebörden att jakten och fisket kan inskränkas om det behövs för att Fortifikationsverket ska kunna utföra driftrelaterade åtgärder.

3. Annan mark där Försvarmakten bedriver verksamhet

I det föregående har Fortifikationsverkets mark som Försvarmakten disponerar stadigvarande, inom sin ordinarie verksamhet, behandlats. Med stöd av skyddslagen kan även sådana områden där Försvarmakten och andra försvarsmyndigheter tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök beslutas som tidsbegränsade militära skyddsobjekt. Som skyddsobjekt kan även beslutas områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa, exempelvis buffertzoner runt ett tillfälligt skjutövningsområde.

Det handlar i dessa fall alltså om en tillfällig verksamhet från Försvarmaktens sida och en temporär skyddsobjektstatus för det aktuella området. Försvarmakten får fatta beslut om ett sådant område för maximalt 30 dagar. För beslut som ska gälla under längre tid är länsstyrelsen beslutsfattande myndighet. Den mark som avses kan vara statlig eller privatägd. Från Försvarmaktens sida försöker man att i första hand att nyttja statlig mark.

Förutsättningarna för tillträdesförbud motsvarar i övrigt till stor del vad som har sagts om skyddsobjekten på Fortifikationsverkets mark ovan. Således gäller den generella bestämmelsen i skyddslagen att beslut om skyddsobjekt inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Vidare gäller att beslutat tillträdesförbud träffar alla ”obehöriga” och således även eventuella rättighetshavare i området, även enskilda markägare i de fall marken är privatägd.⁷ Någon ersättning på grund

⁷ Se 8 § skyddslagen

av inskränkt rådighet utgår generellt inte till markägare eller andra rättighetshavare.

4. Konsekvenser om samebyar har ensamrätt att upplåta jakt och fiske på statlig mark

Försvarmakten har som framgått möjlighet att med stöd av skyddslagen besluta om tillträdesförbud för områden dels på Fortifikationsverkets mark, dels på annan mark där Försvarmakten bedriver tillfällig verksamhet. Dessa möjligheter påverkas inte av en eventuell ensamrätt för samebyar att upplåta jakt och fiske på någon del av sådan mark. Tillträdesförbud enligt skyddslagen gäller generellt i förhållande till ”obehöriga” och kommer således även träffa eventuella jägare och fiskare som grundar sin rätt på upplåtelser från samebyars sida.

Hur en sameby vid en eventuell upplåtelse rätt väljer att reglera upplåtelsevillkoren med dessa jägare och fiskare inverkar inte på Försvarmaktens tillträdesförbud i sig – förbuden gäller som sagt generellt och oavsett vad som stadgas i upplåtelseavtalen. Skulle jägare och fiskare rikta ersättningskrav grundat på den inskränkning ett tillträdesförbud medför för jakten eller fisket är det samebyn som är avtalspart.

Av betydelse för Försvarmaktens verksamhet är också att information om skyddsobjekt och/eller avlysningar når ut i tillräcklig omfattning. I dagsläget informeras allmänheten i berörda områden främst genom skyltning, skjutfältsråd och löpande information på Försvarmaktens hemsida. Dessa informationskanaler påverkas inte av vem som upplåter jakt och fiske i området.

I dagsläget informeras dock jägare och fiskare på Fortifikationsverkets mark dessutom redan i upplåtelseavtalet om att Försvarmakten bedriver verksamhet i området och att tillträdet till detta eller delar av det därför kan komma att begränsas. I avtalen finns också information om att vissa områden kan innehålla ammunition som ännu kan detonera.

Om samebyar skulle upplåta jakt och fiske kan de statliga myndigheterna inte kunna svara för att motsvarande innehåll finns i avtalen med jägare och fiskare. Försvarmakten har visserligen inte någon särskild informationsskyldighet gentemot dessa jägare och fiskare, utöver den information som ges till allmänheten. Det ligger dock i det allmännas intresse

att informationen når ut i tillräcklig omfattning, för att undvika olyckor och för att Försvarmaktens verksamhet ska kunna bedrivas utan störningar. Samtidigt bör det ligga även i samebyarnas intresse att upplåtelsevillkoren innehåller relevant information om skyddsobjekt i området, inte minst för att nyttjanderättshavarna ska kunna förbinda sig att godta dessa förhållanden utan krav på ersättning eller skadestånd gentemot samebyn.

Ytterligare en fråga är om Försvarmaktens samrådsskyldighet inför beslut om skyddsobjekt påverkas av vem som upplåter jakt och fiske i området. Från Försvarmaktens sida har man betonat att det bör säkerställas att samrådsskyldigheten inte omfattar samråd med eventuella jägare och fiskare som samebyarna upplåtit jakt- och fiskerättigheter till. Detta eftersom myndigheten inte har administrativa möjligheter till sådant samråd och inte heller kommer att kunna ha kännedom om alla sådana enskilda jägare och fiskare.

Det kan i det sammanhanget noteras att Försvarmaktens skyldighet att samråda med markägare och marknyttjare enligt skyddslagen inte är absolut, utan ska ske *om möjligt* (vår kursivering). Försvarmakten bedömer redan i förhållande till dagens enskilda jägare och fiskare att man inte har administrativa möjligheter till samråd vid beslut om skyddsobjekt, och myndigheten samråder således vanligtvis inte med de jägare och fiskare som Fortifikationsverket eller länsstyrelsen upplåtit rättigheter till. Samrådsskyldighetens omfattning påverkas inte av vem som upplåtit jakt- och fiskerättigheterna. Försvarmaktens utrymme att även framöver göra motsvarande bedömning gentemot enskilda jägare och fiskare bör därför inte påverkas av vem som upplåter jakt och fiske.

Slutligen bör beröras frågan om Fortifikationsverkets möjligheter att utföra skogs-, drifts- och underhållsåtgärder på sina fastigheter. I dagsläget görs förbehåll för sådana åtgärder i de upplåtelseavtal Fortifikationsverket träffar med jägare och fiskare. Fortifikationsverket har därmed möjlighet att begränsa jakten och fisket om så behövs för att utföra driftåtgärder. Om samebyar skulle upplåta jakt och fiske skulle Fortifikationsverket inte ha motsvarande möjlighet till begränsning. Möjligen skulle dock skyddslagen kunna tillämpas, på så sätt att Försvarmakten skulle kunna avlysa det berörda området för den tid som behövs för Fortifikationsverkets åtgärder. Försvarmakten och Fortifikationsverket undersöker denna fråga närmare

och kommer att återkomma för det fall det några regelförändringar eller ytterligare överväganden från kommitténs sida behövs i denna del.

SEKRETARIATSUNDERLAG