

Försvarsanpassad strategisk miljöbedömning

En fallstudie av planeringen inför 2004 års
försvarsbeslut

N. Björn Eriksson, Jessica Johansson,
Daniel K. Jonsson, Göran Finnveden

TOTALFÖRSVARETS FORSKNING SINSTITUT

Försvarsanalys
172 90 Stockholm

FOI-R--1499--SE

December 2004

ISSN 1650-1942

Underlagsrapport

Försvarsanpassad strategisk miljöbedömning

En fallstudie av planeringen inför
2004 års försvarsbeslut

N. Björn Eriksson, Jessica Johansson,
Daniel K. Jonsson, Göran Finnveden

| | | |
|--|---|---|
| Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm | Rapportnummer, ISRN FOI-R--1499--SE | Klassificering Underlagsrapport |
| | Forskningsområde Forskning för regeringens behov | |
| | Månad, år December 2004 | Projektnummer A1144 |
| | Delområde Miljöfrågor | |
| Författare/redaktör N. Bjöm Eriksson Jessica Johansson Daniel K. Jonsson Göran Finnveden | Projektledare Göran Finnveden | |
| | Godkänd av Staffan Molin | |
| | Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet | |
| | | |
| Rapportens titel Försvarsanpassad strategisk miljöbedömning En fallstudie av planeringen inför 2004 års försvarsbeslut | | |
| Sammanfattning (högst 200 ord) Strategisk miljöbedömning (SMB) är ett angreppssätt för att miljöbedöma konsekvenser av planer, program och policies. I denna rapport diskuteras hur SMB-metodik kan användas i Försvarsmaktens perspektivplanering. Diskussionen förs mot bakgrund av en fallstudie av planeringen inför 2004 års försvarsbeslut. SMB är inte bara ett verktyg för att kunna fatta miljöriktiga beslut utan också ett hjälpmedel för att allokera utrednings- och planeringsresurser på ett effektivt sätt. Men miljöfrågorna måste övervägas redan i det inledande skedet i planeringen inför ett försvarsbeslut, för att kunna påverka det slutliga resultatet. Liksom för andra strategiska överväganden, t.ex. ekonomi och juridik, bör de miljöstrategiska avvägningarna göras på central nivå. För att möta det behovet krävs sannolikt organisatoriska förändringar inom Försvarsmakten, så att miljöfrågor hanteras på samma nivå och inom samma organisation som andra strategiska frågor. | | |
| Nyckelord strategisk miljöbedömning, miljöfrågor, försvarsmakt, perspektivplanering, försvarsplanering, försvarsbeslut | | |
| Övriga bibliografiska uppgifter | Språk Svenska | |
| ISSN 1650-1942 | Antal sidor: 49 s. | |
| Distribution enligt missiv | Pris: Enligt prislista | |

| | | |
|---|---|--|
| Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency | Report number, ISRN FOI-R--1499--SE | Report type Base data report |
| | Programme Areas Research for the (Swedish) Government | |
| | Month year December 2004 | Project no. A1144 |
| | Subcategories Environmental issues | |
| | | |
| Author/s (editor/s) N. Björn Eriksson Jessica Johansson Daniel K. Jonsson Göran Finnveden | Project manager Göran Finnveden | |
| | Approved by Staffan Molin | |
| | Sponsoring agency The (Swedish) Ministry of Defence | |
| | | |
| Report title (In translation) Strategic Environmental Assessments adjusted to Defence Planning A case study on planning for Defence Review in 2004 | | |
| Abstract (not more than 200 words) Strategic Environmental Assessment (SEA) is a procedure to assess environmental consequences of plans, programmes and policies. This report is based on a case study of planning for the Defence Review in 2004 and it describes how the SEA-approach can be used in the long-term planning SEA can facilitate decisions in an environmentally sound direction, but SEA can also be a useful tool to allocate planning resources effectively. However, the environmental issues must be considered in early stages of decision-making processes in order to affect the final result. As for other strategic planning aspects, e.g. juridical or financial, the strategic environmental considerations should be on a central level. Consequently, organisational changes in the Armed Forces are probably needed to assure that environmental issues are dealt with on the same level, and within the same organisation, as other strategic issues. | | |
| Keywords Strategic Environmental Assessment, environmental issues, armed forces, defence planning | | |
| Further bibliographic information | Language Swedish | |
| ISSN 1650-1942 | Pages 49 p. | |
| | Price acc. to pricelist | |

Förord

Detta är en rapport från projektet Metodik för strategiska miljöbedömningar som bedrivits inom området Forskning för regeringens behov med Förvarsdepartementet som uppdragsgivare. Projektet har löpt under åren 2002 – 2004. Denna rapport är en underlagsrapport till slutrapporten Johansson, J. med flera: *Strategisk miljöbedömning i Förvarsdepartementets beslutsprocesser* (FOI-R--1434--SE). Vi vill tacka ett stort antal personer inom Förvarsmakten och andra myndigheter samt på Regeringskansliet som på olika sätt hjälpt oss med arbetet.

Göran Finnveden
Projektledare

Sammanfattning

Ett politiskt beslut innebär alltid konsekvenser miljön i olika hög grad. Det finns därför ett behov av att i beslutssammanhang utvärdera framtida miljöeffekter. I den processen kan strategisk miljöbedömning (SMB) vara behjälplig. Flera regeringar, däribland den svenska, har nu infört krav på att miljöbedömningar av propositioner och lagförslag. Strategiska miljöbedömningar - med olika ambitionsnivåer - görs även inom försvarsmakterna hos flera nationer. Det finns också ett EG-direktiv som kräver miljöbedömningar av vissa planer och program.

Strategisk miljöbedömning är ett angreppssätt och en process för att miljöbedöma konsekvenser av beslut som fattas på strategiska nivåer. Ofta rör det sig om planer, program och policies som antas av offentliga institutioner. Generellt sett kan man säga att en SMB ska behandla följande frågor:

- Vilka är de potentiella direkta och indirekta effekterna av det aktuella förslaget?
- Hur påverkar dessa effekter miljön?
- Hur ser denna miljöpåverkan ut och vilken omfattning har den?
- Kan negativ miljöpåverkan motverkas?
- Vilken är den slutliga miljöpåverkan av förslaget, sedan möjligheterna till att motverka negativ påverkan inkluderats?

Under 2003-2004 har projektgruppen följt den aktuella försvarsbeslutsprocessen (FB 04) ur ett SMB-perspektiv. Denna fallstudie ligger till grund för vårt förslag om hur SMB skulle kunna tillämpas i samband med framtida försvarsbeslut. Tyngdpunkten ligger på beskrivning av planering och ledning av arbetet inom Försvarsmakten.

SMB är inte bara ett verktyg för att kunna fatta miljöriktiga beslut utan också ett utmärkt hjälpmedel för att allokera utredningsresurser på ett effektivt sätt. Exempelvis bör en översiktlig miljöbedömning göras när direktiv utformas för perspektivplaneringen.

Fallstudien har resulterat i ett förslag på hur SMB kan integreras i framtida försvarsbeslutsprocesser avseende;

- Försvarsmaktens kvalitativa avvägningar i samband med perspektivplaneringen där bl.a. försvarssektorns miljömål kan vara behjälpliga.
- Försvarsmaktens kvantitativa avvägningar i samband med utarbetandet av budgetunderlag där miljöbedömningarna bör samordnas med övriga konsekvensbedömningar och tillföras ett bredare perspektiv, som även fångar upp globala miljöproblem, jämfört med de miljöanalyser som görs idag.

- Försvarsdepartementets avvägningar, som kan underlättas tack vare ökad kvalitet och spårbarhet i underlag från Försvarsmakten genom att säkerställa att de direktiv, anvisningar och instruktioner till Försvarsmakten är tydliga och konsekventa gällande de aspekter som ska belysas, inkl. miljöfrågor.

Miljöfrågorna måste övervägas redan i de inledande kvalitativa bedömningarna för att kunna påverka försvarsbeslutet. Liksom för andra strategiska planeringsaspekter, t.ex. ekonomi och juridik, bör de miljöstrategiska avvägningarna göras på central nivå.

Anpassningar och preciseringar av den generella SMB-metodiken behöver göras när den praktiskt ska användas inom Försvarsmaktens strategiska planering.

Våra viktigaste slutsatser i punktform:

- Miljöbedömningarna bör kopplas till försvarssektorns miljömål.
- Strategiska miljöbedömningar kan samordnas med Försvarsmaktens strategiska planering och utgöra ett underlag till försvarsbeslut. Anpassningar och preciseringar av den generella SMB-metodiken behöver göras när den praktiskt ska användas inom Försvarsmakten.
- Miljöfrågorna måste övervägas redan i perspektivplaneringens inledande kvalitativa bedömningar för att kunna påverka försvarsbeslutet. Det innebär att miljöbedömningarna integreras som en del av planeringsprocessen.
- Den miljörelaterade strategiska planeringen bör ledas centralt från Högkvarteret av en miljödirektör, eller motsvarande, inklusive en stab med ansvar för t.ex. uppdatering av försvarssektorns miljömål och andra policydokument, strategiska miljöbedömningar, miljöekonomiska balansräkningar. Miljödirektören skulle även representera Försvarsmakten i miljöfrågor gentemot andra myndigheter.
- Oavsett om den strategiska planeringen och arbetet med försvarsbeslut i framtiden kommer att genomföras på annat sätt eller i andra organisatoriska former än de nuvarande, finns skäl att integrera strategisk planering och miljöbedömning.

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INLEDNING | 11 |
| 2 | STRATEGISKA MILJÖBEDÖMNINGAR..... | 12 |
| 2.1 | INTRODUKTION..... | 12 |
| 2.2 | TILLVÄGAGÅNGSSÄTT | 13 |
| | KARTLÄGGNING AV FRÅGAN | 13 |
| | AVGRÄNSNING, ALTERNATIV, ANALYS OCH VÄRDERING..... | 13 |
| | DOKUMENTATION | 15 |
| | UPPFÖLJNING..... | 15 |
| 3 | SMB INOM MILITÄRT FÖRSVAR | 16 |
| 3.1 | EXEMPEL PÅ TILLÄMPNINGAR AV SMB FRÅN FÖRSVARSMÅLET | 16 |
| | STORBRIANNIEN | 16 |
| | USA..... | 16 |
| | AUSTRALIEN..... | 17 |
| | NATO | 17 |
| | SAMMANFATTNING..... | 17 |
| 3.2 | MILJÖPÅVERKAN FRÅN DET MILITÄRA FÖRSVARETS VERKSAMHET | 18 |
| 3.3 | ÖVNINGS- OCH SKJUTFÄLTETS UR ETT MILJÖPERSPEKTIV | 19 |
| 3.4 | STRATEGISK PLANERING INOM FÖRSVARET | 22 |
| 4 | PLANERINGEN INFÖR 2004 ÅRS FÖRSVARSBESLUT | 26 |
| 4.1 | FÖRSVARSBESLUT | 26 |
| 4.2 | ÖVERSIKT ÖVER PLANERING I STORT OCH ARBETE INFÖR FÖRSVARSBESLUT 2004 ... | 27 |
| | INLEDNING | 27 |
| | FÖRSVARBEREDNINGEN..... | 29 |
| | PLANERINGSDIREKTIV | 30 |
| | DEN FORTSÄTTA PLANERINGEN INFÖR FÖRSVARSBESLUTET..... | 30 |
| 4.3 | FÖRSVARSDIPIRTAMENTETS ARBETSGRUPP FÖR UTARBETANDET AV UNDERLAG OM EN FÖRÄNDRAD GRUNDORGANISATION FÖR FÖRSVARSMÅKTEN..... | 31 |
| 4.4 | FÖRSVARSMÅKTENS ARBETE MED MILJÖFRÅGOR I SAMBAND MED FÖRBEREDELSENA TILL 2004 ÅRS FÖRSVARSBESLUT | 32 |
| 5 | STRATEGISK PLANERING OCH MILJÖBEDÖMNING..... | 34 |
| 5.1 | GENOMSLAG AV MILJÖFRÅGOR I UNDERLAG, RAPPORTER OCH PROPOSITION INFÖR 2004 ÅRS FÖRSVARSBESLUT | 34 |
| | RAPPORTER FRÅN PERSPEKTIVPLANERINGEN..... | 34 |
| | FÖRSVARSMÅKTENS BUDGETUNDERLAG OCH SÅRSKILDA REDOVISNINGAR..... | 35 |
| | RAPPORTER FRÅN FÖRSVARBEREDNINGEN | 35 |
| | UNDERLAG AVSEENDE FÖRSVARSMÅKTENS GRUNDORGANISATION UTARBETAT AV ARBETSGRUPP GRUNDORGANISATION | 35 |
| | REGERINGENS FÖRSVARSPOLITISKA PROPOSITION | 36 |

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING..... | 36 |
| 5.2 SMB I SAMBAND MED FÖRSVARSBESLUT..... | 37 |
| MILJÖFRÅGOR I UNDERLAG TILL 2004 ÅRS FÖRSVARSBESLUT | 37 |
| MILJÖKONSEKVENSER AV FÖRSVARSMAKTENS VERKSAMHET | 37 |
| STRATEGISK PLANERING FÖR FÖRSVARSMAKTEN | 38 |
| MÖJLIGHET ATT INTEGRERA SMB OCH STRATEGISK PLANERING? | 38 |
| VISSA KONSEKVENSER AV SMB I FÖRSVARETS PLANERING | 40 |
| 6 SLUTSATSER..... | 42 |
| 7 REFERENSER | 43 |
| BILAGA: MILJÖMÅL | 47 |
| FÖRSVARSEKTORNS MILJÖMÅL..... | 47 |
| SAMNORDISK AGENDA 21 FÖR FÖRSVARSEKTORNS MILJÖINSATSER | 48 |
| | |
| Citat, figurer och tabeller | |
| Citat 1. Instruktion för Försvarsmakten, 7 §..... | 18 |
| Citat 2. Miljöbalken 9 kap, 8 § | 20 |
| Citat 3. Miljöbalken 21 kap, 7 § | 21 |
| Citat 4. Instruktion för Försvarsmakten, 1 – 3 §§ | 23 |
| Figur 1. Metod för perspektivplanering, PerP (Ring, 1999)..... | 24 |
| Citat 5. Nationalencyklopedin "Försvarsbeslut" | 26 |
| Citat 6. Försvarsbeslut | 27 |
| Figur 2. Planeringen inför FB04 (Försvarsmakten, 2004)..... | 29 |
| Citat 6, Regleringsbrev för år 2003..... | 29 |
| Tabell 1. Struktur hos underlag för förbandsbesök | 33 |
| Figur 3. Perspektivplanering med förslag till hur SMB kan integreras..... | 40 |
| Tabell 2. Försvarsmaktens sektorsmål för försvarssektorn (Försvarsmakten, 2003e) .. | 48 |

1 Inledning

Ett politiskt beslut medför alltid konsekvenser för människor, samhälle och miljö i olika hög grad. En hållbar samhällsutveckling innebär bland annat att fattade beslut bör vara ekologiskt uthålliga. Det finns därför ett behov av att i beslutssammanhang utvärdera framtida miljöeffekter. Rutiner för att göra strategiska miljöbedömningar (SMB) införs på allt fler områden i samhället. Ett EG-direktiv om strategiska miljöbedömningar av vissa planer och program har också antagits och ska nu implementeras under de närmaste åren. I EG-direktivet är försvarssektorn undantagen. Detta beror i första hand inte på att försvarssektorn inte ska behöva ta miljöhänsyn i sitt arbete, utan på att försvaret inte ingår i det relevanta EG-samarbetet. Det finns dock goda skäl för försvarssektorn att arbeta med strategisk miljöbedömning i EG-direktivets anda, även om det formellt sett inte är tillämpligt.

Den övergripande målsättningen för projektet är att utveckla metodik för strategisk miljöbedömning som kan användas inom Regeringskansliet och Försvarsdepartementet samt i regleringen av de verksamheter som bedrivs av försvarets myndigheter. Som ett led i projektarbetet har vi studerat processen inför 2004 års försvarsbeslut. Detta val gjordes i samråd med Försvarsmakten och Försvarsdepartementet. Fallstudien genomfördes vid Högkvarterets miljöavdelning.

I denna rapport redogör vi för och kommenterar fallstudien.

Rapporten inleds med en kortfattad beskrivning av SMB och tillämpningar av SMB vid några andra försvarsmakter. Därefter beskrivs de formella förutsättningarna för att tillämpa SMB inom det svenska försvaret i samband med att strategiska frågor utreds. Härvid har vi följt delar av planeringen inför 2004 års försvarsbeslut, främst på myndighetsnivå. Avslutnings redovisar vi våra slutsatser då det gäller att använda SMB i planeringen inför ett nytt försvarsbeslut.

En mer fullständig behandling av analysverktyget SMB och av tillämpning av SMB på regeringsnivå redovisar vi i rapporten "Strategisk miljöbedömning i Försvarsdepartementets beslutsprocesser" (Johansson et al, 2004b).

2 Strategiska miljöbedömningar

Detta kapitel syftar till att ge en kortfattad bakgrund till och beskrivning av strategisk miljöbedömning. Några moment i arbetet med miljöbedömningarna kommenteras särskilt. Avsnittet bygger på Johansson et al. (2004b).

2.1 Introduktion

Miljöpolicy, mål och handlingsprogram för miljöledning i Regeringskansliets beslutsprocesser m.m. (Miljödepartementet, 2001) är ett regeringsbeslut som styr de olika departementens verksamhet i relation till de nationella miljömål som Riksdagen fastställde 1999. "Syftet är att säkerställa att miljöeffekter på ett konsekvent sätt beaktas regeringens beslutsprocesser." Det innebär bl.a. att alla propositioner, skrivelser, förordningar etc. ska innehålla en bedömning av vilken miljöpåverkan som förslaget får om det genomförs. Vidare ska kommittédirektiv innehålla en begäran om att en miljöbedömning av förslagen ska göras. Bilagt till regeringsbeslutet finns en checklista (Regeringskansliet, 2002) att använda som stöd vid miljöbedömningar.

Strategisk miljöbedömning är ett angreppssätt för att bedöma miljökonsekvenser av beslut som fattas på strategiska nivåer. Ofta rör det sig om planer, program och policies som antas av offentliga institutioner, som exempelvis riksdag, regering, myndigheter och kommuner, men angreppssättet används även inom den privata sektorn. En SMB-process av hög kvalitet ska, enligt den internationella associationen för miljöbedömning (IAIA), informera planerare, beslutsfattare och berörd allmänhet om hållbarheten hos strategiska beslut, underlätta sökandet efter det bästa alternativet, samt säkerställa en demokratisk beslutsprocess. Detta ska öka beslutens trovärdighet och leda till mer kostnadseffektiva miljöbedömningar på projektnivå (IAIA, 2002).

Det är viktigt att arbetet med SMB igångsätts på tidigt stadium i en utredningsprocess för att kunna påverka utfallet av densamma. De olika momenten som ingår i en SMB ska inte ses som statiska och behöver inte följa på varandra i en bestämd ordning. SMB är en iterativ process och man kan behöva hoppa mellan olika moment i takt med att nya insikter vinnas eller på grund av att nya frågor dyker upp i beslutsprocessen. Generellt sett kan man säga att en SMB ska behandla följande fem frågor (CEAA, 2000):

- Vilka är de potentiella direkta och indirekta effekterna av det aktuella förslaget?
- Hur påverkar dessa effekter miljön?
- Hur ser denna miljöpåverkan ut och vilken omfattning har den?
- Kan negativ miljöpåverkan motverkas?

- Vilken är den slutliga miljöpåverkan av förslaget, sedan möjligheterna till att motverka negativ påverkan inkluderats?

2.2 Tillvägagångssätt

Det finns inte *ett* vedertaget tillvägagångssätt för hur en SMB bör utföras. Det beror på att metoden, för att vara framgångsrik, måste anpassas efter det sammanhang där den ska tillämpas. Generellt sett kan man säga att SMB som utförs på lägre strategiska nivåer, som program och planer, gärna hämtar och anpassar metodiken från miljökonsekvensbeskrivningar för projekt, medan man på mer övergripande nivåer baserar metodiken på angreppssätt hämtade från policyanalys (Partidário, 1999). Följande nyckelmoment kan identifieras i bedömningsprocessen:

| | |
|-----------------------|--|
| Samråd: | I de olika delmomenten kan samråd med olika intressenter behövas, med t.ex. berörda myndigheter, ideella organisationer, allmänheten ... |
| Kartläggning: | Vilka behov, problem och mål ska tillgodoses genom planen, policyn eller programmet? |
| Avgränsning: | Vad ska ingå i miljöbedömningen? |
| Alternativ: | Vilka alternativa lösningar och inriktningar ska utredas? |
| Analys: | Miljökonsekvenserna av de olika handlingsalternativen identifieras. Osäkerheter och kunskapsluckor redovisas. |
| Värdering: | Miljökonsekvenserna värderas. |
| Dokumentation: | SMB redovisas i ett separat dokument. |
| Uppföljning: | En plan för uppföljning av den faktiska miljöpåverkan av planens, policyns, eller programmets genomförande upprättas. |

Nedan kommenterar vi kortfattat några av de ovannämnda momenten i SMB.

Kartläggning av frågan

Tidigt i processen klargörs vilka behov, problem och mål som ligger till grund för planen, policyn eller programmet. Vad är planen, policyn eller programmet tänkt att leda till? Vilka avvägningar, konflikter och svårigheter kan förväntas? De bakomliggande föreställningarna om dessa behov, problem och mål kan behöva kompletteras och andra perspektiv föras in i processen för att en allsidig belysning ska kunna uppnås.

Avgränsning, alternativ, analys och värdering

Kartläggningen av frågan ligger till grund för avgränsningen av miljöbedömningen.

Här bestäms bland annat vilka alternativ och framtidsscenarioer som ska behandlas samt vilka miljöeffekter som ska beaktas och hur det ska göras.

Vilka alternativ som ska undersökas styrs dels av den beslutsprocess där miljöbedömningen ingår och dels av själva SMB-processen. Utgångspunkten är ofta ett "ingen-åtgärd-alternativ", ibland även kallat nollalternativ. I detta alternativ skisseras en utveckling där inga nya åtgärder genomförs. De föreslagna handlingsalternativens miljökonsekvenser kan sedan jämföras med nollalternativets. De olika handlingsalternativen som studeras kan hämtas från den ordinarie beslutsprocessen, men man kan också överväga att introducera nya eller modifierade alternativ som uppfyller de uppställda målen på ett mindre miljöbelastande sätt. Detta blir också ofta resultatet när miljöförbättrande åtgärder eller nya angreppssätt föreslås som en följd av resultatet från en första miljöbedömningsiteration.

Effekterna av en plan, policy eller program verkar i framtiden, ibland i en mycket avlägsen sådan. För att kunna göra miljöbedömningen behöver man ha en uppfattning om hur denna framtid kan komma att se ut.

Hur analys och bedömning av miljöpåverkan ska gå till bör också specificeras. Viktiga frågor att ta ställning till är enligt Finnveden et al. (Finnveden, 2003):

- hur det studerade systemet ska avgränsas (t.ex. geografiskt och tidsmässigt eller mot mindre viktiga system),
- vilka miljöförändringar som ska tas med i bedömningen,
- önskad grad av platsberoende,
- önskad kvantifieringsgrad,
- önskad aggregeringsgrad, samt
- hur informationen ska uttryckas, exempelvis som utsläpp till miljön eller som förväntade specifika effekter på mänsklig hälsa och ekosystem.

Den information som eftersöks styr sedan valet av metoder. En viktig bestämmande faktor är självklart också vilken tid och vilka övriga resurser som finns till förfogande. Oavsett om, och i sådana fall vilka, värderingsmetoder som används bör den miljöpåverkan som identifierats i analysfasen även diskuteras och utvärderas i förhållande till de mål som definierats i det inledande skedet av SMB. En bedömning bör också göras av om påverkan kan anses betydande.

I den mån man finner att alternativen inte uppfyller målen bör man kontrollera om justeringar kan göras i alternativens utformning så att en bättre måluppfyllelse kan nås. Olika justeringar och åtgärder för att motverka negativ miljöpåverkan kan vara motiverade även om de inte omedelbart krävs för att klara uppsatta mål. Det kan ses som ett led i att följa försiktighetsprincipen.

Miljöbedömningar av detta övergripande slag är behäftade med stora osäkerheter. Vilka dessa är samt hur stora de bedöms vara ska särskilt lyftas fram. Det är viktigt att dessa tas med i det slutliga övervägandet av vilket alternativ som är att föredra ur miljösynpunkt.

Dokumentation

Miljöbedömningen bör dokumenteras på ett öppet och transparent sätt. Av dokumentationen ska bland annat framgå vilka överväganden som ligger till grund för olika vägval, vilken information som använts och hur den erhållits, vilka åtgärder som planeras för att minimera negativ miljöpåverkan och vilka åtgärder som planeras för övervakning. Slutligen ska den innehålla en icke-teknisk sammanfattning.

Uppföljning

En plan för hur det faktiska utfallet av planen, policyn eller programmet ska följas upp bör upprättas i samband med att miljöbedömningen genomförs. Detta kan göras genom att ett antal uppföljningsbara indikatorer identifieras. Uppföljningen kan sedan ligga till grund för åtgärder för att rätta till de eventuella brister som visar sig efter hand. Ett sådant program gör det även möjligt att lära av erfarenheter från olika åtgärder.

3 SMB inom militärt försvar

I detta kapitel konstateras att olika former av SMB tillämpas inom det militära försvaret i flera stater. Det svenska försvarets verksamhet förändras i väsentlig omfattning. Formerna för miljöpåverkan av militär verksamhet är dock oförändrade. Vissa legala förutsättningarna för att använda SMB inom det svenska försvarets verksamhet redovisas. Slutligen ges en översiktlig beskrivning av försvarets långsiktiga planering.

3.1 Exempel på tillämpningar av SMB från försvarsområdet

Strategiska miljöbedömningar förekommer inom flera staters försvarsmakter. Som exempel kan anföras Storbritannien, USA och Australien. Dessutom har NATO ställt krav på sina medlemsorganisationer för vad gäller miljöanalyser. Hur dessa miljöbedömningar utformas och med vilket djup de genomförs kan variera. Den följande framställningen bygger på Johansson et al (Johansson, 2004b). Den gör inte anspråk på att vara fullständig, utan den syftar endast till att ge några exempel på tillämpning av SMB eller liknande tekniker.

Storbritannien

Enligt det brittiska försvarsministeriets miljöpolicy ska departementet utföra SMB av alla nya eller reviderade policies och materielanskaffningsprogram. Man har också förbundit sig att göra miljöbedömningar av alla nya projekt och övningsaktiviteter, samt att leva upp till regeringens strategi för hållbar utveckling. Inom den brittiska motsvarigheten till Fortifikationsverket, Defence Estate, pågår nu ett ambitiöst arbete med hållbarhetsbedömningar. Man har bland annat givit ut en handbok för hållbarhetsbedömningar och man har i samband med detta utbildat en stor del av personalen i hur bedömningarna kan göras. Det finns även en expertgrupp som stödjer det praktiska arbetet med att införliva hållbarhetsbedömningar i olika projekt. (Land Use Consultants, 2000)

USA

Enligt USA:s lagstiftning måste alla offentliga program som kan leda till betydande miljöpåverkan genomgå en miljöbedömning som sedan granskas av USA:s motsvarighet till Naturvårdsverket, the Environmental Protection Agency, EPA. I samband med att ett program tagits fram för hur armén ska utvecklas under de närmaste 30 åren har en omfattande miljöbedömning gjorts i enlighet med denna lagstiftning (US Army Corps of Engineers, 2002). Miljöbedömningen ingår i ett iterativt arbetssätt där miljöbedömningar på en övergripande nivå ligger till grund för mer detaljerade bedömningar efter hand som detaljeringsgraden i planerna ökar. Den aktuella miljöbedömningen har föregåtts av och delvis skett i samarbete med en mer övergripande SMB-process som har haft till uppgift att identifiera var, när och

hur miljöhänsyn behöver tas vid implementering av programmet och tanken är att den i sin tur ska ligga till grund för miljöbedömningar av enskilda mer detaljerade planer och projekt (US Army Corps of Engineers, 2001).

Australien

Stora delar av det försvarsrelaterade miljöarbetet i Australien har sitt ursprung i lagdokumentet *Commonwealth Environment Protection and Biodiversity Act* från 1999. Där förespråkades ett brett angreppssätt för att fånga upp fler miljöaspekter samt att sätta in miljöfrågorna i ett större och mer övergripande sammanhang i beslutsfattande och planering.

I det australiensiska försvarsdepartementets miljöpolicy fastslås att departementet ska vara ledande på området miljöledning (sustainable environmental management) för att kunna stödja försvarsgrenarna. (Department of Defence, 2003, Australian Defence Force, 2002)

NATO

När det gäller miljöarbete inom NATO är det relevant att skilja på de policies och bestämmelser som reglerar verksamhet inom ramen för NATO-ledda operationer samt de aktiviteter som NATO stödjer och samordnar för sina medlemsländers (och partnerländers) löpande militära verksamhet.

För NATO-ledda internationella operationer är NATO i färd med att anta ett dokument som stipulerar principer och policies för miljö. Dessa principer kommer att gälla för alla NATO- och icke-NATO-medlemmar som deltar i NATO-ledda operationer. Dokumentet fokuserar på preventivt miljöskydd och på hur miljökonsekvenser i samband med insatser ska hanteras, t.ex. rapportering. Samtidigt finns inslag som ligger väl i linje med procedurer förknippade med SMB. Bland annat ska information med miljörelevans spridas och inkluderas i ett så tidigt skede som möjligt i planeringsprocesserna i samband med en mission eller operation. Dessutom betonas vikten av adaptiva, samt iterativa rutiner, med avseende på beslut och bedömningar med bäring på miljö. Det föreslås också att operativa planer bör inkludera ett miljöavsnitt, som helst ska vara generiskt i den mening att den ska vara relevant för olika scenarier som insatsen kan utvecklas till. (CCMS, 1997, 2003)

Sammanfattning

De exempel på tillämpningar av SMB som givits här skiljer sig åt med avseende på fokus och när SMB kommer in i en planeringsprocess. Oaktat dessa olikheter kan man konstatera att de olika miljöbedömningarna utgör manifestationer från politisk nivå (lagstiftning) eller från koncernnivå (försvarsdepartementet) att hantera de miljömässiga konsekvenser som genomförande av policies, planer eller program kan komma att medföra.

3.2 Miljöpåverkan från det militära försvarets verksamhet

Försvarsmaktens verksamhet i fred domineras av internationell verksamhet, förbandsproduktion och beredskap. Verksamhetens omfattning och inriktning skall kunna anpassas till de krav som vid viss tidpunkt ställs på försvaret till följd av förändringar i vår omvärld. För att tillgodose statsmakternas behov av handlingsfrihet i sådana situationer, har i miljöbalken förhållanden som rör totalförsvaret blivit föremål för särreglering i vissa avseenden.

Inom försvaret finns en rad verksamheter och anläggningar som berörs av miljöbalkens regler. Försvarsmakten disponerar ett stort antal fastigheter spridda över hela landet. Detta fastighetsbestånd är uppbyggt under en lång tidsperiod och delvis mot helt andra krav än dem som dagens verksamhet ställer. Med undantag för specifik militär verksamhet belastar dessa fastigheter inte miljön på annat sätt än övriga fastigheter. För specifik militär verksamhet har Försvarsmakten anskaffat skjut- och övningsfält, flygfält, befästningar och olika typer av fortifikatoriskt skyddade ledningscentraler och stabsplatser. Den militära verksamhetens påverkan av miljön hänför sig främst till användningen av fordon, farkoster, vapen och ammunition. På t.ex. skjutfält förekommer en rad olika aktiviteter såsom skjutning på skjutbanor, skjutning i terrängen, kast av handgranat, skjutning med tyngre pjäser, övningar med stridsfordon mm. Dessa aktiviteter kan vålla störningar för närboende och för miljön. Områden nära försvarets flygplatser drabbas av buller och avgaser från startande och landande flygplan. Glest bebodda skogs- och skärgårdsområden utsätts för buller i samband med flygning på låg höjd. Dessutom finns inom försvaret annan miljöfarlig verksamhet såsom t.ex. mindre enskilda avlopp och avloppsreningsverk. På flera platser finns också värn och liknande anläggningar och hinder kring dessa. Ett ytterligare särdrag i förhållande till övrig statsförvaltning är försvarets materielintensitet.

På sikt kan upplåtelse av svenska övningsområden och flygfält till andra nationers militära test- och övningsverksamhet bli orsak till ökad miljöpåverkan, främst i Norrlands inland (SOU 2004:77).

Regeringen har i instruktion för Försvarsmakten (2000:555) ålagt Försvarsmakten ansvar för miljön i den fredstida verksamheten:

7 § Med beaktande av de krav som uppgifterna enligt 2-6 §§ ställer skall Försvarsmakten ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred och därvid arbeta för att uppnå de miljömål som regeringen har beslutat. Försvarsmakten har ett sektorsansvar för en ekologiskt hållbar utveckling inom det militära försvaret. Förordning (2001:1264).

Citat 1. Instruktion för Försvarsmakten, 7 §

För att svara mot de krav som ställs på Försvarsmakten utifrån instruktion och lagstiftning har Försvarsmakten inrättat en miljöavdelning vid Högkvarteret, med

placering i Grundorganisationsledningen, och organiserat miljöverksamheten vid de lokala verksamhetsställena.

I regleringsbrevet för budgetåret 2003 finns i 41 § instruktioner som berör direkt försvarsrelaterade miljöfrågor, samt Försvarmaktens miljöarbete. Där åläggs Försvarmakten att fördjupa arbetet med sektorsansvar för ekologisk hållbarhet för försvarssektorn. Vidare ska Försvarmakten konkretisera och redovisa arbetet med strategiska miljöbedömningar i planerings- och beslutsprocessen, vilket innebär att även väga in andra miljöaspekter än det mer utpräglade miljöskyddet. Indirekt miljöpåverkan från försvarssektorn ska beaktas (se Finnveden et al. 2002b).

I regleringsbrevet 81-84 §§ fastslås Försvarmaktens redovisningsansvar avseende miljö kvalitetsmålen nedbrytning i konkretiserade mål¹ (Försvarmakten, 2003e), utvecklingen av miljöledningssystemet, samt arbetet med sektorsansvar för ekologisk hållbar utveckling för försvarssektorn.

Dessutom åläggs Försvarmakten att utarbeta metoder för att säkerställa att miljöskydd ur ett hållbarhetsperspektiv beaktas vid internationella övningar och insatser samt att fortsätta utvecklingen av miljöledningssystem för utlandsstyrkan (Försvarsdepartementet, 2003c).²

I nya versioner av regleringsbrevet för innevarande år (2003-06-18 samt 2003-09-18) har inte några förändringar gjorts avseende skrivningar om miljöfrågor.

3.3 Övnings- och skjutfälts ur ett miljöperspektiv

Försvarets mark³ utgör i flera fall områden som har stort rekreations- och naturvärde för befolkningen i närliggande orter. Det är naturligt att hänsyn tas till sådana förhållanden. Emellertid förändras över tiden det sätt på vilket försvaret använder övningsfälten. Fält som tidigare används av skytteinfanteri med hjulfordon används nu och framledes i högre grad av mekaniserade förband med tunga bandfordon. Detta medför att slitaget förändras på skilda delar av terrängen. För den militära utbildaren är det mindre intressant vilka växter som finns på ett visst område, utan det är viktigare att landskapet struktur innehåller en lämplig sammansättning av trädbevuxen mark och öppna fält, vattendrag och sankmarker. Allmänhetens värdering av marken kan däremot just vara knuten till dess innehåll av särskilda växtarter och djur. Därför ställs stora krav på det militära förvaltarskapet av naturtillgångar. I det fall ett markområde ges annan användning än den för vilket tillstånd erhållits, följer direkt av miljöbalken, att ny ansökan skall göras. Eftersom den militära verksamheten fortlöpande förändras med avseende på stridsteknik,

¹ Se Budgetunderlag för år 2004 med Särskilda redovisningar, bilaga 11.

² Se även Miljöarbete inom NATO.

³ Försvarmakten disponerade år 1999 410 000 ha mark och av denna ägde FORTV 235 000 ha. Resten av arealen uppläts av stat, kommuner och privata markägare. Övnings- och skjutfälten omfattade 365 000 ha. År 2004 uppges fastighetsarealen till 385 000 ha (Försvarsdepartementet 2004, s 65).

taktik och materielinnehåll, är förnyad prövning av tillstånden en fortlöpande uppgift (Eriksson, 2001).

Ansökningar och anmälningar

Det är förbjudet, att utan tillstånd eller innan anmälan gjorts, anlägga eller driva miljöfarlig verksamhet, släppa ut avloppsvatten eller avfall m.m.⁴ De regionala miljödomstolarna skall som första instans handlägga och tillståndspröva mål av mer omfattande miljöfarlig verksamhet, vattenmål och ersättningsmål av olika slag. Ansökan som avser A-ärenden, enligt bilagan till miljöskyddsförordningen, prövas av miljödomstol. I andra fall, dvs B-ärenden skall ansökan prövas av länsstyrelse, utom i fall tillståndsfrågan sammanhänger med mål som är anhängiggjort och som skall avgöras av miljödomstol⁵. Vad som sägs om miljödomstol gäller i stort också den tidigare Koncessionsnämnden för miljöskydd. Tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall dock alltid prövas av länsstyrelse då det gäller Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

8 § Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av miljödomstol. Regeringen får föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter skall prövas av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågor om tillstånd. Tillstånd som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall alltid prövas av länsstyrelsen.

Anmälan om miljöfarlig verksamhet skall enligt vad regeringen föreskriver göras till generalläkaren, länsstyrelsen eller kommun.

Citat 2. Miljöbalken 9 kap, 8 §

Tillåtlighetsprövning görs inom ramen för den normala tillståndsprövningen, där miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter ingår. I frågan om tillåtlighet ingår frågan om lokalisering av en verksamhet. Om en verksamhet får komma till stånd bör regeringen även kunna bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. För att ta ställning till dessa frågor måste verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering m.m. vara känd. Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ingår därför i beslutsunderlaget. Även då det gäller ett regeringsärende fattas själva tillståndsbeslutet och med detta förbundna villkor av en domstol.

Fortifikationsverket har bl.a. till uppgift att förse Försvarsmakten med fastigheter. Som ombud för Försvarsmakten har Fortifikationsverket tidigare sökt tillstånd enligt miljöbalken för Försvarsmaktens verksamhet då det gäller skjutbanor, skjutfält och flottilflygplatser. Ansökan görs numera av Försvarsmakten. Ansvaret för att villkor och kontrollprogram, som angivits i tillståndsbesluten följs, åvilar Försvarsmakten i egenskap av nyttjare till fastigheterna.

⁴ Miljöbalken 9 kap 6 § och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 5 §.

⁵ Miljöbalken 21 kap 3 § och förordningen om miljöfarlig verksamhet 6 §.

Frågan om anmälan av miljöfarlig verksamhet är knuten - i de fall det inte föreligger skyldighet att ansöka om tillstånd - till vem som har tillsynsansvaret. Anmälan görs till länsstyrelse eller generalläkaren. Denne skall pröva ansökningar och anmälningar beträffande vissa avloppsanläggningar i Försvarsmakten. Anmälningsärenden, C-ärenden, beslutas sålunda av generalläkaren när denne har tillsynsansvaret. Det ankommer också på generalläkaren att därvid meddela erforderliga föreskrifter.

Generalläkarens uppgifter med avseende på ansökningar och anmälningar preciseras i antal paragrafer i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Uppgifterna avser mottagande av anmälan och beviljande av tillstånd jämte utfärdande av därtill fogade föreskrifter då det gäller:

- Avloppsanläggningar och värmepumpar (20 §).
- Handlägga ärenden rörande upprättande av gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning (37 §).
- Handlägga ärenden rörande hotell m.m., idrottsanläggning, strandbad e d, lokaler för hygienisk behandling, undervisning, vård eller annat omhändertagande (38 §).

Rätten för sakägare och vissa myndigheter att överklaga domar eller beslut regleras i 16 kap 12 §. Rätten för miljöorganisationer att överklaga beslut gäller inte beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt (16 kap 13 §).

Överklagande av beslut från statliga myndigheter prövas av regeringen dels i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturresevat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, dels beslut av generalläkaren. Utgångspunkten för om ett mål eller ärende bör överlämnas till regeringen bör vara om ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Ärendet kan t.ex. beröra områden av riksintresse. Frågor som rör försvaret är regelmässigt av riksintresse. Vidare skall överklagade ärenden som rör försvaret av miljödomstol med eget yttrande överlämnas till regeringens prövning.

7 § [...] Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens avgörande.

Citat 3. Miljöbalken 21 kap, 7 §

Processen med tillståndsprovning är både tids- och resurskrävande. I flera fall kan avgörandet av ett ärende dra ut på tiden. Ett exempel är tillståndsbeslut vad gäller Prästtomta skjutfält:

1993 ingavs en tillståndsansökan för pågående och tillkommande verksamhet på Prästtomtafältet. Länsstyrelsen i Östergötlands län meddelade beslut i ärendet i december 1995. Efter överklaganden från Försvarmakten och från enskilda överlämnade Koncessionsnämnden för miljöskydd ärendet med eget yttrande till regeringen i september 1997. Regeringen hade i maj 2003 ännu inte avgjort ärendet. Vid denna tidpunkt begärde Försvarmakten tillstånd enligt miljöbalken för ändrad verksamhet på Prästtomta skjutfält.

Tillståndsbesluten är formulerade i vapentekniska termer t.ex. vilka vapen och ammunitionsmängd som får användas under viss tidsperiod. Detta försvårar den praktiska verksamheten vid skjutfälten, eftersom den kumulativa förbrukningen av ammunition måste följas upp och eftersom de vapentekniska termerna i tillståndsbeslutet måste översättas i taktiska eller stridstekniska termer.

3.4 Strategisk planering inom försvaret

Den strategiska planeringen vid Försvarmakten kan sägas ha två olika grunder. Å ena sidan finns bestämmelser i verksförordningen och i instruktionen för Försvarmakten som pekar på skyldigheten att planera myndighetens verksamhet, även på strategisk nivå. Å andra sidan ges i regleringsbrev till Försvarmakten formellt uppdrag att genomföra olika slag av planeringsaktiviteter. Planeringen, vare sig den utgår från den ena eller den andra källan, kan sägas ha två syften. Ett är att tillgodose myndighetens egna behov för den framtida verksamhetens rationella bedrivande. Det andra behovet är att lämna statsmakterna underlag för att inrikta Försvarmakten på sådant sätt att dess verksamhet svarar mot de politiska krav som ställs på den.

I verksförordning (1995:1322) anges de generella krav som ställs på myndighetschef. I 6 § fastslås att myndighetschef har ansvar för myndighetens verksamhet. De följande paragraferna pekar ut särskilda ansvarsområden, bl.a. att

- hushålla väl med statens medel,
- verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet,
- fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs,
- beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken,
- se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,
- se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.

I instruktionen (2000:555) för Försvarmakten finns grunderna för den strategiska planering som görs inom Försvarmakten. Där sägs i §§ 1 – 3:

1 § Grunden för Försvarsmaktens verksamhet skall vara förmågan till väpnad strid.

2 § Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.

Försvarsmakten skall hävda Sveriges territoriella integritet.

Försvarsmakten skall bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet.

Försvarsmakten skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

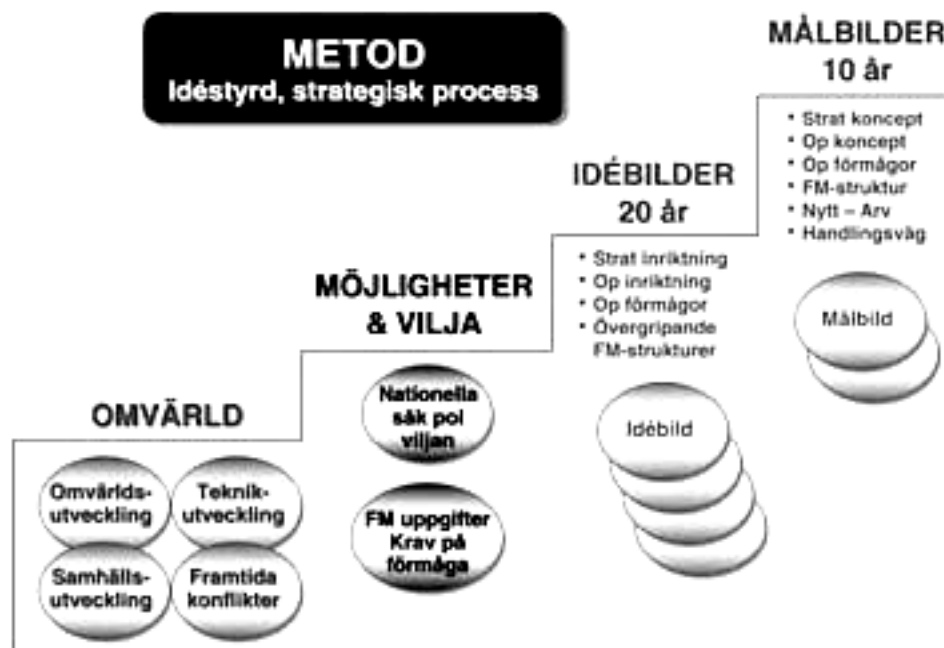
3 § Försvarsmakten skall ha den operativa förmåga, de kompetenser och den insatsorganisation som regeringen beslutar. Försvarsmakten skall även upprätthålla den beredskap som regeringen beslutar.

Försvarsmaktens beredskap, organisation och planläggning skall medge att Försvarsmaktens förmåga kan anpassas för att motsvara förändrade krav och behov.

Försvarsmakten skall genomföra den planläggning och vidta de förberedelser som behövs för att kunna lösa myndighetens uppgifter.

Citat 4. Instruktion för Försvarsmakten, 1 – 3 §§

På ÖB ankommer det sålunda enligt författning att ta ställning till och föreslå regeringen avvägningar inom Försvarsmakten vad avser mål, medel och resurser i syfte att uppnå bästa möjliga försvarseffekt. Detta sker i första hand genom perspektivplaneringen (PerP). I denna analyseras olika grundläggande faktorer i vår omvärld. Därefter granskas de krav som politikerna ställer på Försvarsmaktens förmåga. Mot denna bakgrund skapas ett antal olika idébilder, som avser hur försvaret skall utformas på lång sikt. Nästa steg är att skapa mer konkreta målbilder på 10 års sikt, i vilka idébilder konkretiseras med förbandsinnehåll i form av försvarsmaktsstrukturer. Perspektivplaneringen kännetecknas av långsiktighet, vilken sammanhänger med de långa tiderna för att utveckla och anskaffa krigsmateriel samt för att utbilda krigsförband på ny materiel. En översiktlig beskrivning av PerP ges i figur 1.



Figur 1. Metod för perspektivplanering, PerP (Ring, 1999)

Planeringens formella slutprodukter är:

- Idébilder (på 20 års sikt) som grund för stridskrafternas utveckling.
- Målbilder (på 10 års sikt) som grund för försvarsmaktsplan och för årlig planering.

Regeringen, Försvarsdepartementet, kan i regleringsbrev och kompletterande direktiv till Försvarsmakten begära att miljöbedömningar bestående av de moment som ingår i en SMB ska tillämpas i perspektivplaneprocessen.

Perspektivplaneringen kan betraktas som ett kontinuerligt planeringsinstrument för den långsiktiga inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet. Den drivs av Försvarsmaktens treåriga studieplaner, som revideras årligen. På årsbasis sker dessutom avtappning via PerP-rapport till statsmakterna.

Regeringens styrning av perspektivplaneringens inriktning sker i första hand via regleringsbrevet som underkastas ungefär samma behandling som en bred proposition. I regleringsbrevet ställs krav på bland annat samordning med andra utredningsinstanser, spårbarhet i analysarbete samt i vilken omfattning antaganden och avvägningar ska redovisas. Styrningen omfattar även vilka utgångspunkter målbildsarbetet ska bedrivas utifrån. Dessutom ställs övergripande krav på innehållet i de målbilder som ska redovisas. En andra möjlighet som regeringen och Försvarsdepartementet har vad gäller styrning av PerP-processen är att lägga till kompletterande direktiv (eller subuppdrag). De kompletterande direktiven brukar initieras i samband med att Försvarsberedningen redovisar bedömningar av det

säkerhetspolitiska läget. PerP-processen regleras dessutom kontinuerligt på en lägre nivå genom informella arbetslägesredovisningar och underhandsstyrning.

Förutom arbetet med perspektivplan omfattar Försvarmaktens långsiktiga planering även planer för bl.a. materiel, anläggningar samt för forskning och teknologiförsörjning.

Vad gäller miljöaspekter åläggs Försvarmakten i regleringsbrevet att uppnå de miljömål som regeringen har beslutat. Dessutom fastslås att Försvarmakten har ett sektorsansvar för en ekologisk hållbar utveckling inom det militära försvaret.

Arbetet inom Försvarmakten att tillgodose de krav som ställs på den från politisk nivå styrs bl.a. genom Handbok för Försvarmaktens ledning, organisation och verksamhet i stort, FörLed (Försvarmakten, 2001). I denna nämns inte strategisk miljöbedömning. Däremot anges förutsättningarna för Försvarmaktens deltagande i den kommunala fysiska planeringen (kap. 14). Bl.a. ska Försvarmakten ta fram underlag till översikts- och detaljplaner i samråd med kommun och länsstyrelse avseende riskområden, bullerzoner etc.

I handbokens kapitel 15, Yttre miljö, anges förutsättningarna för Försvarmaktens miljöarbete baserat på miljöledningssystemet ISO 14001. Ansvarsområden specificeras på central, regional och lokal nivå. Särskilt skiljs på tillståndspliktig och icke tillståndspliktig verksamhet (inklusive särskilda uppgifter för chefer som ansvarar för sådana verksamheter). På central ansvarsnivå ska bl.a. mål och handlingsprogram, anpassade till de nationella miljömålen, utarbetas. Arbetet leds och samordnas av Försvarmaktens högkvarter.

4 Planeringen inför 2004 års försvarsbeslut

Under 2003-2004 har projektgruppen följt den aktuella försvarsbeslutsprocessen (FB 04) ur ett SMB-perspektiv. Denna fallstudie, ligger till grund för vårt förslag om hur SMB skulle kunna tillämpas i samband med framtida försvarsbeslut.

I detta kapitel beskrivs och kommenteras inledningsvis termen "försvarsbeslut". Därefter ges en översiktlig beskrivning av planering och arbete inför 2004 års försvarsbeslut. Försvarsdepartementets arbetsgrupp för grundorganisation kommenteras särskilt. Vidare beskrivs arbetet, som utförts inför försvarsbeslutet vid miljöavdelningen inom Högkvarteret.

4.1 Försvarsbeslut

Försvarsbeslut fattas av riksdagen. Ett försvarsbeslut styr Försvarmaktens inriktning och verksamhet under flera år. I Nationalencyklopedin definieras "Försvarsbeslut" på följande sätt:

Försvarsbeslut, av statsmakterna fastställd plan för totalförsvarets organisation och utveckling under viss tid, vanligen fem år, och en inriktning för ytterligare fem år. Det innehåller även inriktning för verksamheten i krig samt ekonomiska ramar och prioriteringsgrunder i fred. Verkställigheten regleras sedan av regeringen via regleringsbrev, där man dels preciserar de av riksdagen givna övergripande målen, dels formulerar ettåriga mål i form av produktionsuppdrag.

Citat 5. Nationalencyklopedin "Försvarsbeslut"

Besluten som avser försvaret, och främst det militära försvaret, har några egenskaper som särskiljer dem från flertalet andra beslut rörande statsbudgeten. Dessa särdrag utgörs bl.a. av att försvarsbeslutet:

- Utgör en säkerhetspolitisk signal till vår omvärld,
- Innehåller ställningstaganden rörande i första hand (i dagsläget) de manliga medborgarnas värnplikt, samt
- Ger inriktande ställningstaganden rörande det militära försvarets materiella innehåll och får konsekvenser för försvarsindustrin.

Mellan försvarsbesluten fattar riksdagen i vanlig ordning beslut om de ekonomiska medel som skall ställas till försvarsmyndigheternas disposition.

Budgeten för försvaret är av stor betydelse eftersom Försvarmakten är en stor arbetsgivare. Indirekt berörs ytterligare flera tusen arbetstagare inom industrin och andra näringar till följd av inköp av försvarsmateriel, andra förnödenheter och av tjänster. Genom värnplikssystemet kommer varje år flera tusen ungdomar i kontakt med Försvarmakten. Försvarsbesluten är därför politiskt relevanta och uppmärksammade i media.

Ett försvarsbeslut innehåller normalt mål och direktiv för Försvarmaktens verksamhet samt de ekonomiska resurser som tilldelas för att uppnå dessa mål. Därutöver kan finnas ändringar av författningar som rör försvarets verksamhet.

Mot den här redovisade synen på försvarsbeslut vänder sig Försvarsberedningen i sin rapport "Försvaret för en ny tid" (Försvarsberedningen, 2004). Beredningen anför följande:

Försvarsberedningen konstaterar att de förhållanden som beskrevs 1999 [Gynnsam säkerhetspolitisk situation och utveckling, men större politisk dynamik än tidigare] i allt väsentligt fortfarande gäller. Försvarspolitikerna kan i dagens läge inte som tidigare fastställas eller regleras i detalj genom regelbundna försvarsbeslut för längre perioder. Dynamiken i den internationella utvecklingen innebär exempelvis att ambitionsnivån avseende det svenska bidraget till internationella insatser rimligen fortlöpande måste kunna omprövas. Samtidigt är det nödvändigt att arbeta med långa tidshorisonter för att strukturella förändringar skall kunna genomföras på ett övervägt sätt. Försvarsberedningen anser att sådana mer långsiktiga beslut bör fattas när riksdag och regering finner det nödvändigt. Därtill finns behov av beslut inom särskilda områden, där beslutstidpunkten inte nödvändigtvis kopplad till de långsiktiga besluten. Försvarsplaneringen i övrigt kan behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen. Begreppet försvarsbeslut i sin hittillsvarande betydelse saknar därmed enligt Försvarsberedningen relevans.

Citat 6. Försvarsbeslut

En konsekvens av denna syn på försvarsbeslut kan vara att strategiska miljöbedömningar i högre grad integreras i den fortlöpande anpassningen av Försvarmakten till ändrade förutsättningar vad gäller dimensionering, teknikval och andra strukturella förhållanden.

4.2 Översikt över planering i stort och arbete inför försvarsbeslut 2004

Inledning

Man kan ha olika uppfattning om när planeringen för försvarsbeslutet år 2004 började. Å ena sidan kan man hävda att den började i och med att riksdagen tagit försvarsbeslutet år 2000. Den då pågående perspektivplaneringen utgjorde ett av de första ingångsvärdena till det nu aktuella försvarsbeslutet. Därefter har

Försvarsberedning, perspektivplanering, mellanliggande riksdagsbeslut, revisionsrapporter m.m. utgjort mer eller mindre formaliserade beslutsunderlag till den därefter liggande planeringen.

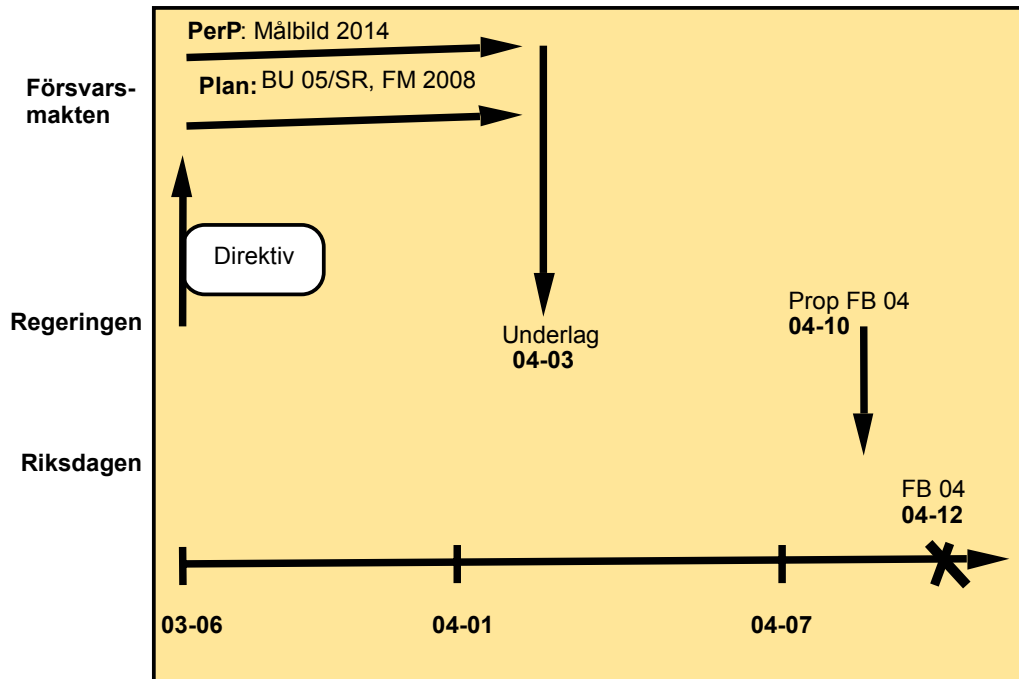
Planeringen inför ett försvarsbeslut följer inte en given mall, även om vissa grundläggande aktiviteter är i stort lika inför varje försvarsbeslut. Utgångspunkter är bl.a. den bedömda utvecklingen av teknik och av säkerhet i vår omvärld. Tidigt i planeringen behandlas övergripande frågor såsom alternativ för Försvarsmaktens inriktning i stort. I en senare fas görs kvantitativa avvägningar mellan olika funktioner. Ekonomi, stora materielsystem och försvarsindustrifrågor är ofta betydelsefulla vid sidan av de vid respektive tidpunkt aktuella försvarspolitiska frågorna. Den följande beskrivningen av arbetet inför 2004 års försvarsbeslut är därför inte allmängiltig. Beskrivningen tar främst fasta på den formella arbetsfördelningen mellan Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen och Försvarsmakten.

Försvarsmakten överlämnade 2003-02-28 som ett första underlag, rapport nr 7 från perspektivplanering (Försvarsmakten, 2003a), till regeringen. Rapporten innehåller följande huvudavsnitt:

- Omvärldsutveckling
- Vägvalsfrågor
- Målbildsinriktningar
- Jämförelse mellan målbildsinriktningarna
- Försvarsmaktens inriktning och prioriteringar

I rapporten beskrivs perspektivplaneringens uppgift. Man framhåller att planeringens uppgift är att visa på olika utvecklingsvägar för Försvarsmakten i sin helhet.

Ett alternativt synsätt kan vara, att planeringen började med att regeringen utfärdade planeringsanvisningar till bl.a. Försvarsmakten i juni år 2003. Det är det senare synsättet som ligger till grund för den fortsatta framställningen. Planeringen inför försvarsbeslutet 2004 framgår översiktligt av figur 2.



Figur 2. Planeringen inför FB04 (Försvarmakten, 2004)

Regleringsbrevet för år 2003 anger följande:

Försvarmakten skall den 1 mars 2003 redovisa perspektivplaneringen. Redovisningen skall innehålla ett brett underlag inför det planerade försvarsbeslutet 2004 med koncentration till det s.k. målbildsarbetet för Försvarmaktens utveckling i ett tioårsperspektiv.

Citat 6, Regleringsbrev för år 2003

Regeringens (Försvarsdepartementets) anvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut utgavs i juni 2003. En utgångspunkt i denna planering är enligt anvisningarna Försvarsberedningens rapport (Försvarsberedningen, 2003b).

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen är ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges säkerhets- och försvarspolitik långsiktigt skall utformas. Utifrån detta samråd utformar regeringen sina förslag till riksdagen.

I rapporten "Vårt militära försvar - vilja och vägval" (Försvarsberedningen, 2003b) redovisar Försvarsberedningen en uppdatering av det säkerhetspolitiska läget.

Försvarsberedningen beskriver också hur reformeringen av det militära försvaret fortskrider, och lämnar förslag rörande:

- Inriktningen av försvarspolitiken.
- Det militära försvarets uppgift.
- Ekonomiska nivåer.
- Personalförsörjningen i Försvarmakten.
- Materieförsörjning inklusive industriella aspekter.

Planeringsdirektiv

Inom Försvarmakten omsattes regeringens anvisningar till planeringsdirektiv (Försvarmakten, 2003b-d), vilka uppdateras och kompletteras vart efter planeringsprocessen fortskrider. Försvarmaktens planering redovisades i sina huvuddrag den 1 mars genom budgetunderlag för år 2005 (BU 05), särskilda redovisningar och rapport från perspektivplaneringen.

I de nämnda planeringsdirektiven bryts uppgifterna ned i huvuduppgifter (5 st.), t.ex. operativförmåga samt planering och uppföljning. Huvuduppgifterna delas i sin tur in i uppgifter, t.ex. förbandsverksamhet, materiel- och anläggningsförsörjning. Tidpunkter för föredragningar och beslut definieras. Dessutom definierades vissa grupper för att bereda Försvarmaktens underlag till regeringen.

Den fortsatta planeringen inför försvarsbeslutet

Därefter övergick initiativet i planeringen till Förvarsdepartementet, vilket utöver sin linjeorganisation med den militära avdelningen, tillsatte en särskild arbetsgrupp för att arbeta med frågor knutna till Försvarmaktens grundorganisation (Förvarsdepartementet, 2003b). Ytterligare underlag erhöll regeringen genom de revisionsrapporter som avlämnas av Riksrevisionen och tidigare genom Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskningar av myndigheternas effektivitet och av bokslut.

Under våren 2004 kom Förvarsberedningens slutliga ställningstagande till inriktningen av det militära försvaret i rapporten "Försvaret för en ny tid" (Förvarsberedningen, 2004). I rapporten tar beredningen särskilt upp frågor som rör:

- Säkerhetspolitiska utgångspunkter
- Ramar för användning av militära resurser
- Användning av det militära försvaret
- Ökad förmåga till internationella insatser
- Försvarmaktens roll vid skydd mot terrorism
- Läget i insats- och grundorganisationen
- Utveckling av insatsorganisationen
- Konsekvenser för grundorganisationen och sammanhängande frågor
- Lednings och förvaltningsfrågor

- Materiel och industrifrågor

Arbetet inom departementet resulterade i en proposition vilken förelades riksdagen 23 september 2004 (Prop. 2004/05:5).

I anslutning till försvarspropositionen väcks normalt ett antal motioner. Riksdagens ställningstagande till dessa och till propositionen bereds inom riksdagens försvarsutskott. Utskottet tillkännager sina ställningstaganden i betänkande till riksdagen. Därefter kan frågan om ett nytt försvarsbeslut komma upp till debatt och avgörande i riksdagen.

Riksdagens försvarsbeslut fattas under december 2004 på det underlag som regeringen redovisat i sin proposition. Riksdagens beslut kommuniceras till regeringen i form av riksdagens skrivelse och beslutet omsätts av departementet i form av regleringsbrev till Försvarsmakten. Härigenom får Försvarsmakten de uppgifter, resurser och handlingsregler som följer av försvarsbeslutet för att verkställa del av det under det kommande budgetåret. Med stöd av försvarsbeslutet och kommande budgetunderlag från Försvarsmakten utformar regeringen efter hand budgetpropositioner som efter riksdagsbeslut omformas till regleringsbrev. På detta sätt avses försvarsbeslutet fullföljas under de därpå kommande åren.

4.3 Försvarsdepartementets arbetsgrupp för utarbetandet av underlag om en förändrad grundorganisation för Försvarsmakten

Frågor som rör lokalisering av Försvarsmaktens verksamhetsställen har ett stort allmänintresse. I syfte att undvika olika typer av uppvaktningar och en infekterad debatt har regeringen funnit det lämpligt att frågor rörande en förändrad grundorganisation bereds i en mindre arbetsgrupp innan regeringen tar ställning till dem. I gruppen ingår representanter för försvarsdepartementet, finansdepartementet och Försvarsmakten. Det kan noteras att det finns en personalunion mellan de militära representanterna i denna arbetsgrupp och Högkvarterets grundorganisationsledning. Gruppen erhöll i augusti 2003 riktlinjer för utarbetandet av underlag om en förändrad grundorganisation för Försvarsmakten (Försvarsdepartementet, 2003b). Arbetsgruppen instruerades att nära följa Försvarsmaktens arbete med att utarbeta budgetunderlag för 2005. Förutom rent försvarspolitiska aspekter ska ekonomiska, regionalpolitiska, arbetsmiljöaspekter, samt miljöpolitiska aspekter vägas in i förslaget. Den sistnämnda punkten anger att grundorganisationen ska utformas så att Försvarsmakten svarar mot sitt ansvar som sektorsmyndighet för ekologisk hållbarhet.

Inom Försvarsmakten svarade Högkvarteret för att ta fram underlag till arbetsgruppen. Underlag som avser miljöanknutna frågor bereddes av Högkvarterets miljöavdelning. Till dessa återkommer vi i avsnitt 4.4 "Försvarsmaktens arbete med miljöfrågor i samband med förberedelserna till 2004 års försvarsbeslut".

Arbetsgruppen offentliggjorde sitt förslag till grundorganisation (Försvarsdepartementet, 2004) som omfattar hela Försvarsmakten samtidigt med att regeringen presenterade sin försvarspolitiska proposition den 23 september 2004 (Prop. 2004/05:5).

4.4 Försvarsmaktens arbete med miljöfrågor i samband med förberedelserna till 2004 års försvarsbeslut

Miljöbedömningar ska enligt regeringsbeslut göras i Försvarsmaktens planeringsprocesser, vilket också poängteras i regleringsbrev.

Inför strategiledningens planeringsarbete utarbetar miljöavdelningen vid Högkvarteret, GRO MILJÖ, underlag avseende användbarheten hos Försvarsmaktens övnings- och skjutfält. Användningen av övnings- och skjutfält regleras via tillståndsprövning enligt miljöbalken. Grundhandlingar rörande övnings- och skjutfälts användbarhet ur ett lokalt miljöperspektiv är:

- Begränsningar i luftrummet.
- Natur och kulturmiljö. Den påverkan som verksamheten kan utgöra på naturreservat och fornlämningar.

Detta underlag ska kunna ställas mot de krav som utbildningen av viktiga typförband ställer.

Verksamheten påverkar samhällets fysiska planering. Orsak till påverkan kan vara fältets belägenhet och struktur samt hur mycket bebyggelse, skolor, vårdlokaler eller infrastrukturobjekt som finns inom påverkansområdet.

GRO MILJÖ har utvecklat en metod för att göra analyser av övnings- och skjutfälts användbarhet samt ta fram underlag till planeringsprocessen (GRO MILJÖ, 2003). Alla övnings- och skjutfälts känslighet bedöms med utgångspunkt från ett antal miljövariabler som berör lokala miljöfrågor samt det direkta miljö- och hälsoskyddet (t.ex. ljudutbredning och markslitage). När alla miljövariabler för ett visst fält har bedömts kan en känslighetsprofil för det aktuella fältet fastställas. Alla övnings- och skjutfälts känslighet (liten, medel eller stor) bedöms med utgångspunkt från miljövariablerna (GRO MILJÖ, 2003). Känslighetsprofilen ska sedan ställas mot påverkansprofiler – som också tas fram utifrån miljövariablerna – för typförband som kan vara aktuella för att använda området. Detta kan liknas vid ett pussel där de lokala miljö- och känslighetsprofilerna för de fält som är tillgängliga för Försvarsmakten begränsar och reglerar dess verksamhet. Detta har implikationer på planering för grundorganisationens utformning i samband med försvarsbeslut.

De variabler som bedöms är:

1. Ljudutbredning. Verksamhetens ljudpåverkan på omgivningarna, t.ex. bullerstörning i rekreativmiljö. Viktiga faktorer är fältets belägenhet och struktur, omgivande bebyggelse, natur- och kulturområden.
2. Marksitage. Markens känslighet för – eller förmåga till återhämtning efter – påverkan i form av exempelvis tryck av tunga fordon.
3. Utsläpp till mark. Känslighet för att kunna stå emot miljöfarliga utsläpp samt om markens beskaffenhet gör det enkelt att sanera.
4. Vattenmiljö. Omgivningens känslighet med avseende på uttag av färskvatten och påverkan av grundvatten genom föroreningar orsakade av försvarets verksamhet.
5. Utsläpp till luft. Här avses den lokala påverkan av verksamheten vid det aktuella fältet som ofta avgörs av närhet till bebyggelse.
6. Omvärldspåverkan. Den påverkan som fältet gör på sin omgivning, exempelvis i form av hindrandet av civila infrastruktursatsningar eller De miljöanalyser som görs idag

De miljövariabler som används berör uteslutande lokala miljöfrågor samt det direkta miljö- och hälsoskyddet. Kopplingen till regionala, nationella och globala miljöfrågor samt till försvarets miljömål är svag.

Försvarsdepartementets arbetsgrupp skall enligt direktiven väga in miljöpolitiska aspekter bland andra aspekter. Det ovan skisserad arbetet vid GRO MILJÖ kom dock endast i begränsad utsträckning att nyttiggöras av arbetsgruppen, eftersom arbetsgruppen valde ett annat sätt att lösa sin uppgift. Arbetsgruppen genomförde ett stort antal förbandsbesök, varvid miljöavdelningen tillhandahöll "Underlag inför förbandsbesök" (GRO MILJÖ, 2004). Underlaget hade följande disposition i stort:

| Chefens ansvar för fält A, B, ... | |
|-----------------------------------|---|
| Fält A | Ansökan, Beslut, Tillståndets innebörd i stort Särskilda villkor för fält A 1, 2, ... |
| Fält B | Ansökan, Beslut, Tillståndets innebörd i stort Allmänna villkor som skall uppmärksammas 1, 2, ... Särskilda villkor för fält B 1, 2, ... |

Tabell 1. Struktur hos underlag för förbandsbesök

Arbetsgruppen kunde härigenom konstatera om den av gruppen föreslagna användningen av fälten var förenlig med gällande tillstånd eller ej.

5 Strategisk planering och miljöbedömning

I detta kapitel granskas i vad mån miljöfrågor lyfts fram i underlagen till 2004 års försvarsbeslut. Möjligheterna att bättre integrera strategisk planering inom försvaret med strategiska miljöbedömningar övervägs. Slutligen lämnas förslag till hur en sådan integration principiellt skulle kunna göras.

5.1 Genomslag av miljöfrågor i underlag, rapporter och proposition inför 2004 års försvarsbeslut

I detta avsnitt görs en kortfattad granskning av de viktigaste öppna dokumenten i anslutning till arbetet inför 2004 års försvarsbeslut. I vilken mån framkommer att miljömässiga synpunkter spelat roll för att utforma de riktlinjer för försvaret som anges i dokumenten?

Rapporter från perspektivplaneringen

Inför 2004 års försvarsbeslut är det främst årsrapporten nr 7 som är av intresse.

Årsrapport nr 7 "Målbildsinriktningar inför Försvarsbeslut 2004" innehåller bl.a. beskrivningar av fyra målbildsinriktningar och jämförelse mellan dem. Rapporten utmynnar i förslag från Försvarsmakten att Försvarsmaktens fortsatta långsiktiga utveckling inriktas mot målbild Z.

I målbildsarbetet utformas försvarsmaktsstrukturer med olika materiellt innehåll. Någon analys av strukturernas konsekvenser för omgivningsmiljön görs dock inte.

I perspektivplaneringen övervägs i regel inte grundorganisationens utformning i detalj, utan planeringen tar i stället sikte på behovet av "utbildningsplattformar" och deras kapacitet och driftkostnader. Utifrån vissa studiefrågor kan det emellertid vara motiverat att se till var i landet Försvarsmaktens garnisoner är belägna. Någon bedömning av de miljömässiga konsekvenserna görs emellertid inte.

I det budgetunderlag som Försvarsmakten lämnade till regeringen finns i bilaga 6 en redogörelse för perspektivplanearbetet för perioden 2004-2007. Vad gäller verksamheten fram till 1 mars 2004 fick Försvarsmakten begränsa denna till att omfatta metodutveckling inför försvarsbeslutet 2007 samt förslag till inriktning för kommande år. I förslaget till förändringar av arbetssättet i perspektivplaneringen saknas kopplingar till miljöstrategiska analyser.

Försvarmaktens budgetunderlag och särskilda redovisningar

I budgetunderlaget till regeringen finns inget som tyder på att miljöaspekter skulle ha någon betydelse för de förslag som lämnas. Däremot finns under rubriken "Miljöverksamhet" en redogörelse för de uppgifter som enligt regleringsbrev m.m. ankommer på Försvarmakten. Dessa uppgifter avsätter emellertid inga spår i förslagen till Försvarmaktens organisation och verksamhet i de fyra ekonomiska planeringsnivåerna (Bilaga 1 - 4). Det framhålls dock beträffande grundorganisationens utformning⁶, att då ett antal orter kommer att lämnas helt eller delvis och som en konsekvens av detta ett antal andra orter kan komma att få utökad militär verksamhet. Det är väsentligt att miljöfrågor, personalförsörjning samt investeringar beaktas särskilt i det fortsatta utvecklingsarbetet. Här har miljöfrågan en särställning då Försvarmakten inte till fullo styr över denna.

Bilaga 15 "Utredning central ledning" avser bl.a. organisationen för miljötillsyn och för miljöavdelningens ansvar och arbete. Det saknas i utredningen analys av miljöavdelningens förutsättningar i olika organisatoriska omgivningar utöva inflytande på strategiska miljöfrågor.

Rapporter från Förvarsberedningen

Förvarsberedningen har redovisat en säkerhetspolitisk analys i rapporten "Säkrare grannskap - osäker värld" (Förvarsberedningen, 2003a) och en försvarspolitisk rapport "Vårt militära försvar - vilja och vägval" (Förvarsberedningen, 2003b). Båda dessa rapporter lämnades till regeringen under våren 2003. I rapporten "Försvaret för en ny tid" (Förvarsberedningen, 2004) förs resonemang om betydelsen av miljöövervakning i såväl nationellt som internationellt perspektiv. Däremot läggs inga synpunkter med relevans för omgivningsmiljön beträffande Försvarmaktens verksamhet, materiel eller lokalisering.

Underlag avseende Försvarmaktens grundorganisation utarbetat av Arbetsgrupp Grundorganisation

De miljömässiga konsekvenserna av Försvarmaktens verksamhet är till stor del hänförliga till verksamhet inom dess grundorganisation.

Planeringen för Försvarmaktens grundorganisation under de närmaste åren visas i den rapport som är daterad 2004-09-23 (Förvarsdepartementet, 2004).

Arbetsgruppens förslag har stora konsekvenser för Försvarmaktens framtida verksamhet och det påverkar på ett eller annat sätt flertalet av Försvarmaktens verksamhetsställen.

I direktiven till arbetsgruppen, som återges i rapporten, sägs bl.a. att grundorganisationen skall utformas så att Försvarmaktens svarar mot sitt ansvar som sektormyndighet för ekologisk hållbarhet⁷. Utredningen anför beträffande sin

⁶ Bilagorna 1-4, avsnitt "3.2 Mål för grundorganisationen 2008".

⁷ Sid 10

arbetsmetod att med färre antal utbildningsplatser ökar betydelsen av att de kvarvarande enheterna erbjuder goda utbildningsbetingelser inom ramen för låga fasta kostnader och att de klarar framtida miljökrav.

Arbetsgruppen har granskat samtliga organisationsenheter mot ett antal faktorer, varav miljöfrågor och långsiktig hållbarhet ingår⁸. Arbetsgruppen konstaterar beträffande flygflottiljerna i vad mån miljötillstånd finns⁹. Arbetsgruppen redovisar även en genomgång av rikets övnings- och skjutfält och deras status med avseende på miljötillstånd¹⁰. I övrigt konstateras i kostnadsberäkningen av investeringsåtgärder att miljöåtgärder för ca 120 mkr kommer att genomföras inom övnings- och skjutfält samt att Försvarmakten kommer att ha kostnader för försålda MAL-tillgångar¹¹.

Generellt kan sägas, att arbetsgruppen beaktat miljöfrågorna i form av restriktioner för militär verksamhet på de platser där Försvarmakten f n har verksamhet. Frågan, som arbetsgruppen synes ha ställt, är om gällande miljötillstånd tillåter avsedd verksamhet. Om arbetsgruppen därutöver har analyserat om de valda lokaliseringarna är de lämpligaste ur miljösynpunkt framgår inte. När det gäller utbildningsbetingelser i övrigt förs dock resonemang där lokaliseringarna jämförs med varandra.

Regeringens försvarspolitiska proposition

Såvitt gäller att beakta miljöhänsyn innehåller propositionstexten inget utöver vad som anförts i de olika underlagen till propositionen (Prop. 2004/05:5). Däremot har tillförts en författningshänvisning till miljöskyddslagen (1969:387)¹². Denna lag upphävdes 1999-01-01 och ersattes av miljöbalken (1998:808).

Sammanfattning

Den dokumentation som granskats visar, att miljöanalyser enbart har genomförts av Förvarsdepartementets Arbetsgrupp Grundorganisation. Analysen har inriktats på att klarlägga om den av arbetsgruppen avsedda verksamheten är förenlig med gällande tillstånd. Om verksamheten ur miljösynpunkt skulle kunna få en bättre lokalisering på annan plats har arbetsgruppen inte tagit ställning till.

⁸ Sid 22

⁹ Sid 32 beträffande F7 och F17, sid 37 beträffande F21 och F4 samt sid 67 beträffande internationell militär test- och övningsverksamhet i övre Norrlands inland.

¹⁰ Bilaga 2

¹¹ Sid 60 och 62.

¹² Prop 2004/05:5, sid 230: "Fortifikationsverket bör få nyttja intäkterna från försäljningen egendomen för att täcka sådana kostnader som är en följd av avvecklingen. Härmed avses kostnader för avyttringsarbetet, vissa driftskostnader som kan uppstå medan avyttringen pågår och andra återställningskostnader än de som är en följd av miljöskyddslagens (1969:387) krav på Försvarmakten att i egenskap av verksamhetsansvarig genomföra miljösaneringen. Efter det att avräkning skett av dessa kostnader skall Fortifikationsverket redovisa det som eventuellt återstår av inkomsterna mot inkomsttitel på statsbudgeten."

Till följd av arbetets uppläggning har Försvarsmakten i allt väsentligt saknat underlag för att i Budgetunderlaget innefatta även miljömässiga aspekter. Försvarsmakten framhåller emellertid vissa riktlinjer med avseende på miljön för den fortsatta utvecklingen av grundorganisationen.

5.2 SMB i samband med försvarsbeslut

I detta avsnitt sammanfattas en del av vad som tidigare anförts om Försvarsmaktens planering och miljökonsekvenser från dess verksamhet. Frågan ställs om det är möjligt att integrera SMB i den strategiska planeringen och speciellt planeringen inför ett försvarsbeslut.

Miljöfrågor i underlag till 2004 års försvarsbeslut

I vissa styrande dokument med bäring på 2004 års försvarsbeslut ställs krav angående miljöaspekter, miljöarbete och miljörelaterat underlagsframtagande (t.ex. regleringsbrevet). Men i andra dokument, med parallell status (t.ex. planeringsanvisningar för budgetunderlag), eller i vissa uppföljande dokument (t.ex. planeringsdirektiv) har miljöaspekterna har fallit bort. Detta främjar inte målet att göra strategiska miljöbedömningar baserat på relevanta underlag. Det är viktigt att direktiv, anvisningar och instruktioner är tydliga och konsekventa.

Miljöavdelningens arbete inför försvarsbeslutet kom i huvudsak att inskränka sig att lämna underlag till Försvarsdepartementets arbetsgrupp för grundorganisation. Arbetsgruppen hade haft möjlighet att göra en mer utvecklad analys och därpå grundade ställningstaganden med avseende på miljön än vad som redovisas i gruppens rapport.

Miljökonsekvenser av Försvarsmaktens verksamhet

I grundorganisationen genomförs alla de åtgärder som krävs för att utveckla, vidmakthålla eller avveckla personal, förnödenheter, anläggningar, mark och lokaler vid förband, skolor och centrum samt för att upprätthålla den beredskap som krävs för att kunna sätta upp och stödja de krigsförband och andra resurser som behövs i insatsorganisationen (FörLed)¹³. De miljömässiga konsekvenserna av Försvarsmaktens verksamhet är därför till största delen hänförliga till grundorganisationen.

De analyser som idag görs berör främst den lokala miljön samt det utpräglade miljö- och hälsoskyddet. Ett bredare systemperspektiv, som även fångar upp globala miljöproblem, t.ex. klimatförändringar, är nödvändigt att tillföra, om bedömningarna ska koppla till miljömålen.

¹³ Sid 6

Försvarmaktens miljömål framgår av bilaga 1. Dessa mål innebär att Försvarmakten på koncernnivå fram till 2010 behöver genomföra miljöåtgärder för att uppnå de åsyftade miljö kvalitetsmålen.

Miljöbedömningarna bör sålunda kopplas till försvarets miljömål. Därför måste de analyser som idag görs avseende den lokala miljön anses som otillräckliga. Det utpräglade miljö- och hälsoskyddet, t.ex. gällande buller, markslitage och grundvatten, är inte oviktigt, men ett bredare systemperspektiv – som även fångar upp globala miljöproblem, t.ex. klimatförändringar – är nödvändigt att tillföra om bedömningarna ska koppla till miljömålen. Vid sidan av perspektivplanering är i första hand planeringen av materielanskaffningen en verksamhet som har klara miljömässiga konsekvenser. För att begränsa de negativa miljöeffekterna är det mest rationellt att i ett tidigt skede i anskaffningsprocessen genomföra strategiska miljöbedömningar.

Strategisk planering för Försvarmakten

Försvarsbeslutet är ett politiskt beslut som styr bl.a. Försvarmaktens verksamhet och ekonomi under ett antal år framåt. Underlag till beslutet lämnas från flera källor. Det underlag som Försvarmakten lämnar utgörs av rapporter från perspektivstudierna, budgetunderlaget och särskilda redovisningar. Andra viktiga underlag är Försvarsberedningens rapporter.

I den politiska processen synes frågor om hur krigsorganisationen skall utformas upplevas som mindre centrala än hur grundorganisationen skall utformas. Den senare övervägs normalt inte inom ramen för perspektivstudierna. Däremot beräknas behovet av utbildningsplatser vid givna värnpliktsvolym. Utfallet av dessa beräkningar har sedan stor betydelse när grundorganisationen utformas.

Ansvaret för grundorganisationens utformning är inte entydigt lagt på Försvarmakten. Riksdagen beslutar om lokalisering av Försvarmaktens grundorganisation¹⁴. Oavsett var den faktiska beslutanderätten ligger, är det ett intresse för såväl politiker som överbefälhavaren att de negativa miljöeffekterna av besluten är kända och kan vägas mot andra effekter vid beslutsfattandet. Ett medel att vinna sådan kunskap om miljön kan vara strategisk miljöbedömning

Möjlighet att integrera SMB och strategisk planering?

Är det möjligt att höja ambitionerna när det gäller att beakta miljökonsekvenser i den strategiska planeringen genom att integrera strategisk miljöbedömning i processen?

¹⁴ Det kan noteras att regeringen drog tillbaka prop 2004/05:5 "Vårt framtida försvar" till de delar den avsåg grundorganisationen och ersatte den med en särskild proposition 2004/05:43 "Försvarmaktens grundorganisation". Regeringens förslag, att beslut om försvarmaktens grundorganisation inte skall fattas av riksdagen ströks. I övrigt är propositionerna i sak lika.

Perspektivstudierna utgör en lämplig bas för att på ett tidigt stadium kunna påverka Försvarmaktens inriktning under lång tid framåt. Det gäller även de miljöbelastningar som försvarsverksamheten medför. I perspektivstudierna tas ett helhetsgrepp med avseende på personal, materiel och förband. Det underlag som Försvarmakten utarbetar inför försvarsbeslutet kan sägas omfatta två faser. En första fas som avser en kvalitativ inriktning av Försvarmakten och en därpå följande fas som avser försvarsmaktsstrukturer och mer konkreta mål, en kvantitativ avvägning. Även om Försvarmaktens planering inför försvarsbeslut haft olika inriktning och uppläggning under årens lopp, synes den nämnda uppdelningen i faser ha varit ett genomgående mönster i planeringen.

Kvalitativ avvägning: Perspektivplaneringen

Redan vid presentationen av målbildsinriktningar kan en översiktlig bedömning av olika konsekvenser redovisas, bland annat konsekvenser för miljön. Redovisningen av miljökonsekvenser kan lämpligen bygga på en bedömning av hur uppfyllandet av målbilderna påverkar möjligheterna att nå försvarsektorns miljömål. Rent praktiskt bör detta göras som en integrerad del av perspektivplaneringen, möjligtvis kompletterad med personal med miljökompetens inom ramen för Försvarmaktens studieverksamhet.

Den sålunda framtagna informationen utgör sedan underlag för Förvarsdepartementets och Förvarsberedningens överväganden. I den mån man finner att den valda målbilden innebär onödiga eller oacceptabla miljökonsekvenser kan departementet ge Försvarmakten i uppdrag att utreda om det går att lösa uppgifterna på ett sätt som bättre svarar mot miljömålen. Detta skulle kunna ingå som en del av en strategisk miljöbedömning. Ett sådant uppdrag bör klart och tydligt framgå av de planeringsanvisningar som lämnas till Försvarmakten. Det bör även finnas en uttalad begäran om att en strategisk miljöbedömning ska genomföras i samband med planeringen.

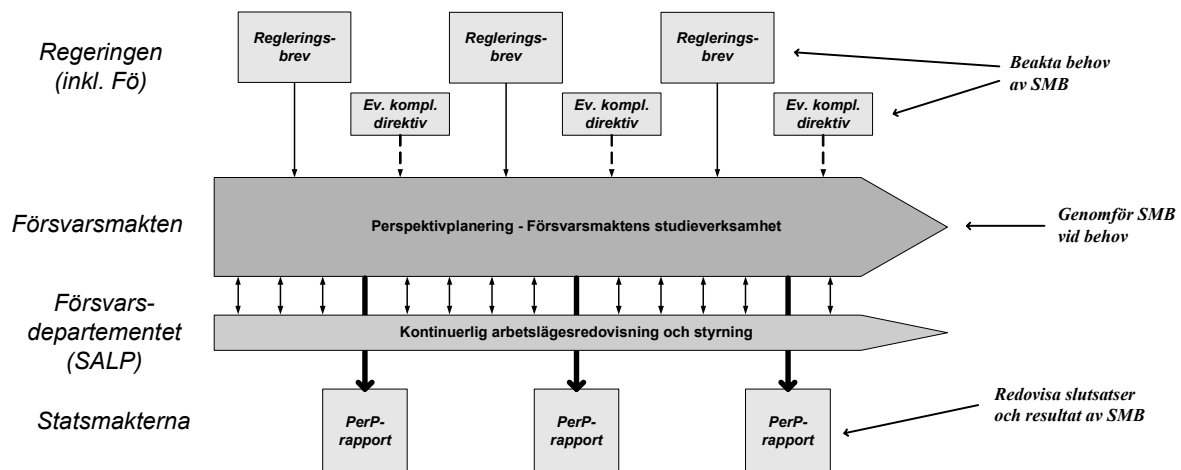
Kvantitativ avvägning: Utarbetande av budgetunderlag

Miljöbedömningarna bör göras som ett led i planeringen. Rent praktiskt skulle det kunna gå till så att en arbetsgrupp som strategiledningen leder och ansvarar för tillsätts. I denna skulle exempelvis även representanter från GRO Miljö kunna ingå. Gruppen skulle kunna vara representerad vid de olika planeringsgruppernas möten. Vid dessa företräder representanten miljöintressena och bidrar med generell kunskap om miljöfrågor samt om försvarsektorns miljömål. Representanterna kan sedan få i uppdrag att ta fram ytterligare underlag om det är nödvändigt. De kan också ta med sig frågor och diskutera med miljöbedömningsgruppen. Denna har också det övergripande ansvaret för att rimlig hänsyn till miljön tas i det samlade förslaget till försvarsbeslut. Det kan innebära att gruppen får en viss sammanlänkande roll i processen.

Det är viktigt att olika konsekvensbedömningar tillåts påverka de slutgiltiga förslagets utformning. Det betyder i sin tur, att konsekvensbedömningarna bör göras under tiden som förslagen utarbetas och inte hängas på som en

kompletterande beskrivning när det mesta redan är färdigt. Miljöbedömningsgruppens arbete bör även samordnas med övriga konsekvensbedömningar, exempelvis gällande ekonomi, jämställdhet, etnicitet, regionalpolitik osv. Detta för att undvika att eventuella justeringar på något område får negativa återverkningar på ett annat.

Det synes sålunda finnas goda möjligheter att integrera strategisk miljöbedömning med den strategiska planeringen och i arbetet med underlag inför ett försvarsbeslut.



Figur 3. Perspektivplanering med förslag till hur SMB kan integreras

I samband med Försvarsmaktens planering inför ett försvarsbeslut bör sålunda en strategisk miljöbedömning göras. Arbetet med denna bör löpa parallellt med utarbetandet av olika förslag till komponenter som ska ingå i försvarsbeslutet på det sätt som framgår av figur 3.

Vissa konsekvenser av SMB i försvarets planering

För att möta behovet av att integrera planering och miljöbedömningar krävs sannolikt organisatoriska förändringar inom Högkvarteret. Liksom andra planeringsaspekter, t.ex. juridik, ekonomi, säkerhet och arbetsmiljö, bör miljöstyrning ske på olika nivåer. Genomförandeverksamhet kan bedrivas på garnisons- och förbandsnivå av miljösamordnare och miljöhandläggare samt av miljöprövningsenheten. Men den miljörelaterade strategiska planeringen bör ledas centralt från Högkvarteret av en miljödirektör, eller motsvarande, inklusive en stab med ansvar för t.ex. uppdatering av försvarssektorns miljömål och andra policydokument, strategiska miljöbedömningar, miljöekonomiska balansräkningar. Miljödirektören skulle även representera Försvarsmakten i miljöfrågor gentemot andra myndigheter. Enheten skulle dessutom kunna stödja Försvarsdepartementet i miljöfrågor, exempelvis genom växeltjänstgöring.

Något som ofta framhålls i SMB-sammanhang är de demokratifrämjande egenskaper miljöbedömningen kan ha om den bidrar till att breda samråd hålls, att allmänheten

tillåts delta i processen samt genom att bidra till en ökad öppenhet om vilka överväganden som ligger till grund för de beslut som fattas. Enligt den nuvarande praxisen betraktas underlaget för miljöbedömningen som internt arbetsmaterial på regeringskansliet och är således inte en offentlig handling. För att öka öppenheten och insynen i beslutsfattandet kan det emellertid vara lämpligt att offentliggöra dessa handlingar vid någon tidpunkt, senast när propositionen överlämnas till riksdagen. När det är lämpligt att offentliggöra miljöbedömningen beror delvis på vilken fråga som behandlas. Miljöbedömningen bör omfattas av samma sekretess som det förslag den avser.

Som omnämnts tidigare, anser Förvarsberedningen att det inte längre finns anledning till särskilda försvarsbeslut. Ett eventuellt ställningstagande med den innebörden påverkar emellertid inte det som ovan anförts. Även fortsättningsvis behöver strategiska frågor för Förvarsmakten övervägas, vare sig detta sker inom Förvarsdepartementet eller i Högkvarteret, och strategiska miljöbedömningar kan antingen utföras av Förvarsmakten eller av Förvarsdepartementet.

Förvarsdepartementet kan i regleringsbrev och kompletterande direktiv till Förvarsmakten begära att miljöbedömningar bestående av de moment som ingår i en strategisk miljöbedömning ska tillämpas i perspektivplaneprocessen.

Frågan om var den strategiska planeringen för försvarssektorn skall utföras debatteras inte sällan. En synpunkt som då framförs är, att Förvarsdepartementet skulle stå för den planering som f n görs inom Förvarsmakten, eftersom den verkliga makten ligger där. Det finns i denna rapport ingen anledning att ta ställning i denna fråga. Däremot finns behovet att beslutsfattarna skall ha tillgång till ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Slutsatsen är därför, att oavsett om den strategiska planeringen i framtiden kommer att genomföras i andra organisatoriska former än de nuvarande, finns skäl att integrera strategisk planering och miljöbedömning.

Sammanfattningsvis, miljöfrågorna måste övervägas redan i de inledande kvalitativa bedömningarna för att kunna påverka besluten. Det innebär att miljöbedömningarna integreras som en naturlig del av planeringsprocessen. Vi vill understryka att strategisk miljöbedömning är en iterativ process och att den inte kan "hängas på" efter annan planeringsverksamhet. Detta kräver anpassningar – sett utifrån dagens läge – av planeringsarbetet.

6 Slutsatser

Vi sammanfattar våra viktigaste slutsatser från fallstudien i punktform:

- Miljöbedömningarna bör kopplas till de försvarssektorns miljömål.
- Strategiska miljöbedömningar kan samordnas med Försvarmaktens strategiska planering och utgöra ett underlag till försvarsbeslut. Anpassningar och preciseringar av den generella SMB-metodiken behöver göras när den praktiskt ska användas inom Försvarmakten.
- Miljöfrågorna måste övervägas redan i perspektivplaneringens inledande kvalitativa bedömningar för att kunna påverka försvarsbesluten. Det innebär att miljöbedömningarna integreras som en del av planeringsprocessen.
- Den miljörelaterade strategiska planeringen bör ledas centralt från Högkvarteret av en miljödirektör, eller motsvarande, inklusive en stab med ansvar för t.ex. uppdatering av försvarssektorns miljömål och andra policydokument, strategiska miljöbedömningar, miljöekonomiska balansräkningar. Miljödirektören skulle även representera Försvarmakten i miljöfrågor gentemot andra myndigheter.
- Oavsett om den strategiska planeringen och arbetet med försvarsbeslut i framtiden kommer att genomföras på annat sätt eller i andra organisatoriska former än de nuvarande, finns skäl att integrera strategisk planering och miljöbedömning.

7 Referenser

Australian Defence Force (2002), *Ecologically Sustainable Development and Environmental Performance*. White paper.

Axelsson M., Nordlund P., Ternblad S. och Wickberg P. (2003). *Strategisk planering – sammanfattande rapport från förstudie*. 20003-12-21, FOI Memo 03-2822

CEAA (2000). *Strategic Environmental Assessment. The 1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals. Guidelines for Implementing the Cabinet Directive*. Canadian Environmental Assessment Agency, Canada.

CCMS (Committee on the Challenges of Modern Society) (1997), *Environmental Management Systems in the Military Sector*. Progress Report. NATO/CCMS.

CCMS (Committee on the Challenges of Modern Society) (2003). *Sustainable Building for Military Infrastructure. Summary Final Report*. NATO AC/274-D(2003)6.

Department of Defence (2003), *Defence Public Environment Report*. Commonwealth of Australia.

Direktiv 2001/42/EG (2001). *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*. Europeiska gemenskapens officiella tidning L 197/30 Sv 21.7.2001.

Eriksson, N.B. (2001). *Användning av miljökonsekvensbeskrivningar inom försvarets verksamhet – Regler, erfarenheter, förslag*. Underlagsrapport. FOI-R-0132-SE.

Finnveden, G., A. Wadeskog, B. N. Eriksson, J. Johansson, V. Palm, J. Åkerman och L. Hedberg (2002). *Indirekt miljöpåverkan från försvarssektorn*. FOI-R-0368-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

Finnveden, G., M. Nilsson, J. Johansson, Å. Persson, Å. Moberg och T. Carlsson (2003). *Strategic environmental assessment - applications within the energy sector*. *Environmental Impact Assessment Review*, 23, 91-123.

Fortifikationsverket (1995), *Tillstånd enligt miljöskyddslagen för Prästtomta övnings- och skjutfält i Linköpings och Motala kommuner*. 199505-18, 322/94F

Fortifikationsverket (1997), *Miljöprövning Prästtomta övnings- och skjutfält*. 1997-09-22, 322/94U

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Förordning (2000:555), Förordning med instruktion för Försvarmakten

Försvarsberedningen (2003a). *Säkrare grannskap – osäker värld: Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen*. Ds 2003:8

Försvarsberedningen (2003b). *Vårt militära försvar – vilja och vägval: Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen*. Ds 2003:34

Försvarsberedningen (2004). *Försvar för en ny tid*. Ds 2004:30

Försvarsdepartementet (2000). *Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarmakten*.

Försvarsdepartementet. (2002). *Samnordisk agenda 21 för försvarssektorn*. I Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende försvarmakten.

Försvarsdepartementet (2003a). *Regeringsbeslut 28, 2003-06-26 Fö2003/1456/MIL*.

Försvarsdepartementet (2003b). *Riktlinjer för utarbetandet av underlag om en förändrad grundorganisation för Försvarmakten, 2003-08-28, Fö 2003/1973/MIL (delvis)*.

Försvarsdepartementet (2003c). *Regleringsbrev för Försvarmakten år 2003. (Inkl. Tillägg 2003-06-18, 2003-09-18.)*

Försvarsdepartementet (2003d). *Planeringsanvisningar för Försvarmaktens budgetunderlag för 2005 inför 2004 års försvarsbeslut, 2003-06-26*.

Försvarsdepartementet (2004). *Försvarmaktens grundorganisation*. 2004-09-23

Försvarmakten (1999). *Försvarmaktens redovisning av uppdrag avseende miljömålsarbetet enligt miljöpropositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145)*. HKV nr 24 100:70349, Högkvarteret, Stockholm.

Försvarmakten, Högkvarteret (2001). *Handbok för Försvarmaktens ledning, organisation och verksamhet i stort, (FörLed 2001)*

Försvarmakten, Högkvarteret (2003a). *Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003; Målbildsinriktningar inför Försvarsbeslut 2004 - rapport nr 7*. HKV 2003-02-28 23 210:63182.

Försvarmakten, Högkvarteret (2003b). *Planeringsdirektiv 1 för utarbetande av underlag inför FB04*, HKV 2003-03-28, 23 250:65422.

Försvarsmakten, Högkvarteret (2003c). *Planeringsdirektiv 2 för utarbetande av underlag inför FB04*, HKV 2003-08-21, 23 250:72260.

Försvarsmakten, Högkvarteret (2003d). *Planeringsdirektiv 2.1 för utarbetande av underlag inför FB04*, HKV 2003-, 23 250.

Försvarsmakten, Högkvarteret (2003e). *Budgetunderlag för år 2004 med Särskilda redovisningar*.

Försvarsmakten, Anläggnings- och fastighetskontor region Mitt (2003f). *Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till ändrad verksamhet på Prästtomta skjutfält, Motala och Linköpings kommuner (SNI-kod 29.6-2)*, ANFA M 2003-05-20, 24643;20268

Försvarsmakten, Högkvarteret (2004), *Vägen till Försvarsbeslut 2004* .
<http://www.mil.se/fb04/>

GRO MILJÖ (2003), *Definition: Miljövariabler Övningsområden och skjutfält*. Arbetsdokument.

GRO MILJÖ (2004), *Underlag inför förbandsbesök*. Arbetsdokument.

IAIA (2002). *Strategic Environmental Assessment. Performance Criteria. Special Publication Series No 1*. International Association for Impact Assessment, Fargo, USA.

IMS (International Military Staff) (2003). *NATO Military Principles and Policies for Environmental Protection (EP)*. NATO IMSWM-252-03.

Johansson, J., Nilsson, M. och Finnveden, G. (2004a). *Strategisk miljöbedömning inom energisektorn*. Rapport för Energimyndigheten. Under publicering.

Johansson, J., Jonsson, D.K., Eriksson, N.B. och Finnveden, G. (2004b). *Strategisk miljöbedömning i Försvarsdepartementets beslutsprocesser*. FOI Användarrapport FOI-R--1434--SE December 2004.

Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

Land Use Consultants (2000). *Strategic Environmental Appraisal of the Strategic Defence Review*. The Ministry of Defence, Bristol, Storbritannien.

Miljöbalk (1998:808)

Miljödepartementet (2001). *Miljöpolicy, mål och handlingsprogram för miljöledning i Regeringskansliets beslutsprocesser m.m.* Utdrag. Protokoll 4 vid regeringssammanträde 2001-05-23. M2001/2296/Kn, Sveriges Regering, Stockholm.

Nationalencyklopedin (2003). IMP Förlag, eller www.ne.se.

Naturvårdsverket (2000). *Strategiska miljöbedömningar: ett användbart instrument i miljöarbetet*. Rapport 5109, Naturvårdsverket, Stockholm.

Nilsson, M., G. Finnveden, J. Johansson och Å. Moberg (2001). *Naturgasutbyggnad i Sverige - metod för strategisk miljöbedömning inom energisektorn*. Rapport 5161, Naturvårdsverket, Stockholm.

Partidário, M. (1999). "Strategic Environmental Assessment - principles and potential". I J. Petts, red. *Handbook of Environmental Impact Assessment, volume 1: Environmental Impact Assessment - process, methods and potential*. Blackwell Science, Oxford.

Partidário, M. R. (2002). *Strategic Environmental Assessment (SEA): key elements and practices in European Approaches*. Course Manual. International Association for Impact Assessment, Lisbon, Portugal.

Proposition 2004/05:5. *Vårt framtida försvar*

Proposition 2004/05:43. *Försvarsmaktens grundorganisation*

Regeringsform (1974:152).

Regeringskansliet (2002). *Checklista för miljöbedömning*. Internt arbetsmaterial. 2002-01-07.

Ring, S., (1999), Försvarsbeslutsprocessen, i Vårt Försvar nr 4/1999
http://www.aff.a.se/vf994_38.htm

SOU 2000:52 (2000). *Framtidens miljö - allas vårt ansvar*. Statens Offentliga Utredningar. Slutbetänkande från Miljömålskommittén.

SOU 2004:77. Snö, mörker och kyla. Statens Offentliga Utredningar. Karl Leifland särskild utredare. *Utredning om utveckling av internationell test- och övningsverksamhet på svenskt territorium*.

Statsrådsberedningen: Kommittéhandbok

US Army Corps of Engineers (2001). *Strategic Environmental Appraisal for Army Transformation, Second Report*. US Army Corps of Engineers Mobile District, USA.

US Army Corps of Engineers (2002). *Final Programmatic Impact Statement for Army Transformation*. US Army Corps of Engineers Mobile District, USA.

Verksförordningen (1995:1322)

Bilaga: Miljömål

Försvarssektorns miljömål¹⁵

| Miljökvalitetsmål | Försvarsmaktens förslag till mål för försvarssektorn till 2010 jämfört med basåret 1995 |
|--|---|
| Begränsad klimatpåverkan | Minska utsläppen av koldioxid från fossila bränslen med 63 % |
| Frisk luft | Minska utsläppen av kväveoxider med 43%. Minska utsläppen av kolväten med 64 %. |
| Bara naturlig försurning | Minska utsläppen av svaveloxider med 63 %. |
| Ingen övergödning | Minska kvävebelastningen från användningen av urea med 85%. |
| Giftfri miljö | Minimera spridningen av bly från ammunition i terräng med 95 %. Användningen av miljöfarliga batterier innehållande kadmium och kvicksilver skall ha upphört 2010. Minska användningen av kemiska produkter med 30 %. Minska användningen av lösningsmedel och lösningsmedelshaltiga produkter med 50 %. Kvalitetssäkra införandet av kemiska produkter |
| Skyddande ozonskikt | Avveckla all CFC och HCFC. Avveckling av halon utom i u-båtar och stridsflygplan. |
| Hav i balans samt levande kust och skärgård | Minimera störning på djur- och friluftsliv. Minimera fysisk påverkan i känsliga biotoper. |
| Levande skogar | Skogsbruket i försvarets skogar uppfyller kraven för miljöcertifiering enligt FSC senast 2007. Bevara den biologiska mångfalden på lägst nuvarande nivå på övnings- och skjutfält. |

¹⁵ Försvarsmakten 1999

| | |
|---------------------------------|---|
| | Alla nyckelbiotoper är undantagna från skogsbruk och skyddas från negativ påverkan från övningsverksamheten |
| Ett rikt odlingslandskap | Odlingslandskapets naturvärden bibehålls eller ökar på övnings- och skjutfält |
| | Markslitage och markpackning begränsas |
| God bebyggd miljö | Alla fastigheter för permanentboende vid flygplatser inom maxbullergränsen 90 dBA skall vid behov ha fått bullerisolerande åtgärder. |
| | Åtgärder genomförs för att minska bullerpåverkan runt skjutbanor samt övnings- och skjutfält så att antal bullerutsatta permanentboende reduceras med 25 % inom ljudnivån 65 dBA. |
| | För permanentboende inom 95 dB (grovt artilleri) begränsas bullerstörningarna där omständigheterna så medger. |

Tabell 2. Försvarsmaktens sektorsmål för försvarssektorn (Försvarsmakten, 2003e).

Samnordisk Agenda 21 för försvarssektorns miljöinsatser¹⁶

1. Öka medvetenheten hos all personal i försvarssektorn genom information och utbildning om miljö- och naturskydd, bl.a. hur miljöpåverkan begränsas eller helt undviks.
2. Tillförsäkra en kontinuerlig förbättring av miljön, bl.a. genom att införa miljöledningssystem, anpassade till det enskilda landets behov, hos försvarssektorns myndigheter.
3. Begränsa och förebygga mark-, vatten- och luftföroreningar och – i största möjliga utsträckning – vidta återställandeåtgärder efter tidigare föroreningar.
4. Begränsa och i största möjliga utsträckning upphöra med användningen av ämnen som skadar eller påverkar atmosfären.
5. Medverka till att begränsa gränsöverskridande luft- och havsföroreningar.
6. Begränsa användningen av farliga kemikalier och metaller.
7. Minska användningen av vatten och energi och så långt möjligt främja användningen av förnybara energikällor.
8. Minska användningen av råvaror och övriga resurser.
9. Minska bullerpåverkan.

¹⁶ Försvarsdepartementet 2002

10. Ställa upp och tillämpa miljökrav vid anskaffning av materiel och vid byggande.
11. Minska mängden avfall, särskilt farligt avfall.
12. Hantera och sortera avfall, även farligt avfall, på ett miljömässigt försvarbart sätt och i möjligaste mån tillämpa kretsloppsprincipen.
13. Ta största möjliga hänsyn till miljön i samband med transporter.
14. Genomföra bygg- och anläggningsarbeten på ett så miljövänligt sätt som möjligt.
15. Genomföra naturskydd och återställa skadad natur, särskilt inom försvarets känsliga områden.
16. I största möjliga utsträckning skydda och bevara den biologiska mångfalden i samband med militär verksamhet.

I den omfattning det är möjligt av säkerhetsskäl ge allmänheten tillgång till naturvärdena inom försvarets övningsområden.