



Nu är det bråttom!

En studie om infrastrukturförsörjning under
Försvarmaktens tillväxt 2021-2030

Maria Ädel, Herman Andersson och Ulf Jonsson

Maria Ädel, Herman Andersson och Ulf Jonsson

Nu är det bråttom!

En studie om infrastrukturförsörjning under Försvarmaktens
tillväxt 2021-2030

Titel	Nu är det bråttom! – En studie om infrastrukturförsörjning under Försvarsmaktens tillväxt 2021-2030
Title	We're in a hurry! – A study about the supply of infrastructure during the growth of the Swedish Armed Forces 2021-2030
Rapportnr	FOI-R--5114--SE
Månad	Februari
Utgivningsår	2021
Antal sidor	49
ISSN	1650-1942
Kund	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Forskningsområde	Försvarekonomi
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A12117
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild/Cover: Ferdinand Olsson/Försvarsmakten

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna rapport diskuterar tillväxten av Försvarsmaktens infrastruktur, mer specifikt återetableringarna av regementen under perioden 2021-2030. Fokus för denna studie är de planerade återetableringarna i Kristinehamn, Falun och Sollefteå inklusive Östersund.

För att Försvarsmakten ska nå målen om att återinrätta regementen på nämnda orter i perioden 2021-2025 samt att förbanden ska nå full kapacitet i perioden 2026-2030 är det viktigt att myndigheten ges det stöd som behövs för att underlätta arbetet.

Studiens resultat visar att kommande återetableringar sannolikt kommer att ta längre tid än återetableringen på Gotland, som tog cirka fem år. Rapportens bedömning är att förväntad tidsåtgång för återetablering av ett regemente, avseende infrastruktur, är mellan fem och tio år. Etableringarna behöver därför komma igång snabbt.

Eftersom den senaste statliga utredningen om försvarets infrastruktur lämnade sitt betänkande 2013, då säkerhetsläget var ett annat, rekommenderas en ny statlig utredning i ämnet. Dock rekommenderas att andra åtgärder vidtas parallellt. Dels rekommenderas åtgärder för en mer strategisk styrning och dels rekommenderas att uppdra åt Försvarsmakten och Fortifikationsverket att planera inför ny- eller återetableringar på andra orter samt att genomföra en kartläggning av förutsättningarna för återetableringar på orter med befintliga skjut- och övningsfält.

Nyckelord: Infrastruktur, återetableringar, miljötillstånd, bygglovsprocess, försvarstillväxt

Summary

This report discusses the growth in the infrastructure of the Swedish Armed Forces, more specifically, the re-establishments of regiments during the period 2021-2030. The focus for this report is the planned growth in the form of re-establishments in Kristinehamn, Falun, and Sollefteå including Östersund.

It is important that the Swedish Armed Forces receives the necessary support in order to reach the objectives, i.e. re-establishing mentioned regiments during the period 2021-2025 and for these military units to reach full capacity during the period 2026-2030.

The results show that the upcoming re-establishments are likely to take longer than the re-establishment in Gotland, which took around five years. The conclusion is that expected time for a re-establishment of a regiment, regarding infrastructure, is between five and ten years.

Since the most recent public review of defence infrastructure presented its findings in 2013 and due to a deteriorated security situation, it is recommended to initiate a new public review of defence infrastructure. Meanwhile it is recommended to take actions for a more strategic management and to instruct the Swedish Armed Forces and the Swedish Fortifications Agency to plan for other re-establishments and to map out conditions for re-establishments in places with current training fields.

Keywords: Infrastructure, re-establishments, environmental permits, building permits, defence growth

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställning	8
1.2	Metod	9
1.3	Avgränsningar	9
1.4	Disposition	10
2	Bakgrund.....	11
2.1	Styrning av infrastruktur i försvarssektorn	11
2.2	Tidigare utredningar och betänkanden.....	12
2.3	Tillståndshantering.....	14
2.3.1	Riksintresset för totalförsvar	15
2.3.2	Bygglov- och detaljplanprocessen.....	16
2.3.3	Miljötillstånd skjutfält	18
3	Infrastruktur under tillväxt	21
3.1	Tillväxt i Försvarsmaktens grundorganisation	21
3.2	Återetablering på Gotland.....	23
3.3	Återetablering i Kristinehamn	25
3.4	Andra kommande återetableringar	26
3.5	Myndigheternas riskanalys och förslag	28
3.5.1	Tillståndshantering.....	28
3.5.2	Styrning	28
4	Analys.....	31
4.1	Tillväxt i Försvarsmaktens grundorganisation	31
4.1.1	Tidigare utredningar.....	31
4.2	Återetableringar	31
4.2.1	Tid för återetablering	32
4.2.2	Planering för framtiden.....	34
4.3	Miljötillstånd	35
4.4	Bygglövsprocessen.....	36
4.5	Tajming med personal och materiel	37
4.6	Styrning	37
5	Slutsats och rekommendationer	39
6	Referenser.....	43
7	Bilagor	47
7.1	Frågemall intervju	47
7.2	Beslutsprocess för nytt regemente	49

1 Inledning

Försvarmakten är idag en organisation under tillväxt. Fler krigsförband ska tillföras, mer personal ska rekryteras och utbildas, och mer försvarsmateriel anskaffas till den växande organisationen. Dessutom kommer den grundorganisation som utbildar och övar värnpliktiga samt personal att utökas med flera regementen och flottiljer. Givet denna utökning planeras för en tillväxt av Försvarmaktens infrastruktur.¹

I denna studie avses infrastruktur omfatta fast egendom, byggnader och mark (till exempel skjut- och övningsfält), anläggningar (befästningar, flygbaser med mera) samt lokaler, byggnader och anläggningar på ofri grund². Den här rapporten analyserar förutsättningarna för hur delar av den tillväxt inom infrastrukturuområdet som beslutats av riksdag och regering kan uppnås under de kommande tio åren. Infrastruktur är en förutsättningsskapande faktor som tillsammans med andra faktorer som till exempel materiel- och personalförsörjning bidrar till att skapa militär förmåga.³ Riksdagen fattade den 15 december 2020 beslut om inriktning för totalförsvaret inklusive Försvarmakten.⁴ Beslutet innebär förstärkning på flera håll inom försvarets infrastruktur,⁵ satsningar som främst handlar om återetableringar.

Studien delar in tillväxten av infrastruktur i följande tre olika typer:

- Utökad verksamhet och infrastruktur vid existerande regementen eller flottiljer, utan åtföljande omorganisation.
- Tillväxt av existerande verksamheter och samtidig omorganisering till nya regementen eller flottiljer.
- Tillväxt genom återetableringar av verksamhet inklusive regementen eller flottiljer på verksamhetsorter som Försvarmakten lämnat under de senaste decennierna.

Studiens fokus ligger på den tredje typen av infrastrukturtillväxt. Den planerade tillväxten av operativ förmåga inom försvaret innebär utökad verksamhet på många befintliga verksamhetsorter. Den innebär också återetablering av regementen eller flottiljer på ett antal orter där Försvarmakten under ett antal år endast bedrivit begränsad verksamhet. Planen är att återinrätta ett amfibieregemente på Västkusten (Amf 4), en flygflottilj i Uppsala (F 16), Norrlands dragonregemente i Arvidsjaur (K 4), Bergslagens artilleriregemente i Kristinehamn (A 9), Dalregementet i Falun (I 13) och Västernorrlands regemente i Sollefteå (I 21) inklusive ett utbildningsdetachement, Jämtlands fältjägarbatal, i Östersund. Återinrättandet av K 4, Amf 4 och F 16 faller inom ramen för den andra punktsatsen ovan, medan övriga återetableringar faller under den tredje punktsatsen. I 13 och I 21 ska återinrättas senast 2022, medan A 9 ska återinrättas under perioden 2021–2025. Alla ska nå full kapacitet i perioden 2026–2030.⁶ Samtidigt måste resurserna omsättas i förmågeproduktion på ett effektivt sätt. Vilket kan vara utmanande när tillväxten ska ske relativt snabbt. Utökad verksamhet innebär bland annat ökat nyttjande av befintlig infrastruktur som övnings- och

¹ Tidigare har FOI publicerat en rapport som belyser utmaningar i samband med att försvaret har tilldelats ökade resurser samt att fokus ändrats från internationella insatser till nationellt försvar, se Olsson, Per, m.fl., *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning*, FOI-R--4593--SE, maj 2018. Medan den rapporten fokuserade på materiel och personal fokuserar denna på utmaningar inom försvarets infrastruktur.

² Ofri grund innebär byggnad på mark som någon annan äger.

³ Infrastruktur kan också vara direkt förmågeskapande t.ex. genom befästningar och andra anläggningar som anskaffats primärt för krigsorganisationen. Denna typ av infrastruktur kan också definieras som anläggningar som är konstruktions- och byggnadsmässigt starkt integrerade med teknisk utrustning av olika slag, t.ex. en befästning där krigsmateriel ingår som en del av befästningen. Denna studie fokuserar inte på denna typ av militär infrastruktur.

⁴ Sveriges Riksdag, *Totalförsvaret 2021–2025, Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4*, beslutat 15 december 2020. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/totalforsvaret-2021-2025_H801F%C3%B6U4, hämtad 4 januari 2021.

⁵ Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 15 oktober 2020.

⁶ Regeringen, *Inriktning för Försvarmakten 2021–2025*, Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis). Fö2020/01269 (delvis), Försvarsdepartementet, 17 december 2020.

skjutfält, men det kommer också att leda till behov av nya investeringar där regementsområden åter ska tas i bruk, där så är lämpligt, eller byggas upp på nytt.

Att utveckla infrastruktur är ofta en flerårig verksamhet. Samtidigt kräver Försvarsmaktens utbildningsverksamhet att infrastrukturen finns färdig och tillgänglig innan utbildningen kan genomföras, om inte tillfälliga lösningar, med ökade kostnader som följd, måste implementeras. Planering och tillförsel av nödvändig infrastruktur måste alltså ligga tidigt i tillväxten för Försvarsmakten. Det finns därför skäl att analysera vilka hinder som kan uppstå för den infrastrukturella tillväxt som nu planeras för perioden 2021-2030.

Fastigheterna som brukas av Försvarsmakten köps, säljs och förvaltas av Fortifikationsverket.⁷ I kapitel 2 beskrivs Fortifikationsverkets arbete vidare. Även om investeringar i infrastruktur inte är någon ny verksamhet för Fortifikationsverket har investeringarna under lång tid skett i samband med att Försvarsmaktens verksamhet har minskat, såväl i volym som i antal verksamhetsorter. Undantaget är återetableringen av P18 på Gotland vars initiala beslut fattades av riksdagen 2015.⁸ Den utveckling av Försvarsmaktens grundorganisation som nu planeras ske är av betydligt större omfattning, där sex regementen och flottiljer ska återetableras på sju orter runt om i landet. Den politiska viljan signalerar brådska eftersom regementena planeras vara återinrättade i perioden 2021-2025, i vissa fall redan 2022, och nå full kapacitet 2026-2030.⁹ Samtidigt finns det nödvändiga moment i återetableringsprocessen, till exempel bygglov och miljötillstånd, som tar lång tid att få godkända och träda i kraft. Försvarsmakten och Fortifikationsverket har i sina budgetunderlag för 2021 lämnat förslag till förändringar bland annat av den finansiella styrningen för att förbättra samordningen och underlätta Försvarsmaktens planerade tillväxt.

Områdets relevans och aktualitet visas också av att Ekonomistyrningsverket (ESV) nyligen presenterat en analys om området där ESV bland annat finner att styrningen av infrastrukturen inte är tillräckligt koordinerad med resterande styrning av försvaret.¹⁰ ESV bedömer också att infrastrukturen är en viktig komponent för att Försvarsmakten ska kunna växa i den takt som inriktningspropositionen föreslår.¹¹

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att hitta utmaningar förknippade med återetableringar av regementen, samt att ge rekommendationer på åtgärder som regeringen och Försvarsdepartementet kan vidta för att underlätta Försvarsmaktens arbete att nå de av riksdagen beslutade målsättningarna för 2025 respektive 2030. Studien ämnar därmed besvara följande frågeställning:

Vilka åtgärder, avseende infrastrukturell tillväxt i form av återetableringar av regementen, bör Försvarsdepartementet vidta för att underlätta Försvarsmaktens arbete att nå målen för 2025 och 2030?

Studien fokuserar specifikt på återinrättandet av Bergslagens artilleriregemente i Kristinehamn (A 9), Dalregementet i Falun (I 13) och Västernorrlands regemente i Sollefteå (I 21) inklusive utbildningsdetachementet i Östersund.

För att kunna besvara studiens frågeställning är det viktigt att fördjupa sig inom utmaningarna relaterade till infrastruktur under tillväxt. Till exempel, vilka lärdomar kan dras från

⁷ Försvarsmakten, *Samarbete med andra myndigheter*, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/vart-arbetsatt/samarbete-med-andra-myndigheter/>, hämtad 27 januari 2021.

⁸ Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 23 april 2015.

⁹ Regeringen, *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*, Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis). Fö2020/01269 (delvis), Försvarsdepartementet, 17 december 2020.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket (ESV), *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarsmakten och FMV 2019-2020*, 11 november 2020, s.2.

¹¹ Ibid. s.1.

återetableringen på Gotland inför kommande återetableringar? Vad är den förväntade tidsåtgången för att återetablera ett regemente? Hur sker styrningen av infrastruktur inom försvarsområdet? Hur kan styrningen anpassas för att underlätta tillväxten av infrastruktur? Finns det ekonomiska aspekter som skulle kunna ses över för att underlätta myndigheternas planeringssäkerhet?

1.2 Metod

För att svara på studiens frågeställning och delfrågor har bland annat tidigare utredningar, propositioner, budgetunderlag och årsredovisningar samt ett antal av Försvarsberedningens slutrapporter om inriktning för det militära försvaret använts som utgångspunkt.

I rapporten beskrivs erfarenheter från Försvarsmaktens återetablering på Gotland och de aktuella förutsättningarna för återetableringen i Kristinehamn inklusive vilka åtgärder som redan vidtagits. Vidare diskuteras de förslag till förändrad styrning och förutsättningar för infrastrukturuområdet som Försvarsmakten och Fortifikationsverket lämnat under 2019 och 2020 till regeringen inför försvarspropositionen.

För att undersöka frågeställningen bestämdes att intervjuer skulle utföras med individer som arbetat med återetableringen av P 18 på Gotland och/eller arbetat med återetableringarna i Kristinehamn, Falun eller Sollefteå. Intervjuer utfördes därför med respondenter vid Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarsdepartementet, Region Gotland och Kristinehamns kommun. Respondenterna valdes ut antingen via kontakt med telefonväxeln på aktuell myndighet om någon som arbetade med ämnet eller via underlag från försvarsmyndigheterna vid den initiala inläsningsfasen i projektet. Av stilistiska skäl och med hänsyn till läsbarheten formuleras genomgående i rapporten vid intervjuer med respondenter som att det är myndigheterna som svarar. Till exempel ”i en intervju med Försvarsmakten” eller ”Fortifikationsverket menar” är förenklingar av de mer omständliga ”i en intervju med en respondent från Försvarsmakten” eller ”intervjupersonen från Fortifikationsverket menar”. Detta innebär inte att svaren reflekterar officiella myndighetsuppfattningar.

En generell frågemall har använts vid intervjuerna, men den har till viss del anpassats till respektive myndighet/instans. Frågemallen redovisas som bilaga.

1.3 Avgränsningar

Denna rapport fokuserar på kommande tillväxt av Försvarsmaktens infrastruktur i form av återetableringar av regementen. Utgångspunkten är styrning av infrastrukturtillväxten. Frågor rörande vilken typ av infrastruktur som kommer att byggas eller vilka byggnadstekniker som används behandlas inte.

Studien har valt att använda begreppet *infrastruktur*. Flertalet tidigare statliga utredningar talar om statens eller försvarets försörjning av *fastigheter och lokaler*. Emellertid innehåller dessa utredningar ofta inte någon uttömmande definition av vad som avses. Vissa utredningar avser så kallade ändamålsfastigheter. Dessa ingår i denna studie ifall de faller inom ramen för den tredje punktsatsen som presenterats i inledningen till detta kapitel, men har inte behandlats i särskild ordning inom studien.

Studien har inte heller explicit berört det slutna (hemliga) beståndet, eller infrastrukturtillväxt som ingår direkt i krigsförbanden.

Studien utgår från given plan och givna mål i försvarspropositionen 2021-2025 för återetableringar. Eftersom fokus är hur dessa mål ska nås görs ingen djupare analys om hur den militära förmågan påverkas av de satta målen eller vilka konsekvenserna skulle bli om målen inte skulle kunna nås i tid.

I studien har det legala instrumentet expropriering eller lagstiftningen avseende möjligheterna till expropriation inte studerats. Expropriation kan förvisso användas för att lösa

ägende- och nyttjanderättsfrågor för fastigheter, men behoven av att genomföra processerna för att erhålla bygglov och miljötillstånd kvarstår.

1.4 Disposition

I kapitel två ges en bakgrund om hur styrningen av infrastruktur i försvaret ser ut, vilka tidigare statliga utredningar som kan kopplas till för studien relevant ämne samt hur tillståndshanteringen ser ut för miljötillstånd och bygglov. Kapitel tre går igenom Försvarmaktens utgångspunkt, erfarenheter från återetableringen på Gotland, kommande återetableringar i Kristinehamn, Falun och Sollefteå samt vilka risker och förslag som försvarsmyndigheterna presenterat med koppling till återetableringarna. I kapitel fyra görs en djupare analys av de erfarenheter och bedömningar som tagits upp i kapitel två och tre. Slutligen presenteras i kapitel fem en slutsats samt rekommendationer till regeringen och Försvarsdepartementet.

2 Bakgrund

Följande kapitel ger en bakgrund till infrastruktur inom Försvarsmakten och hur processen för ny infrastruktur ser ut. Kapitlet inleds med en beskrivning av infrastrukturförsörjningen och styrningsprocessen av densamma. Därefter sammanfattas några av de observationer, förslag och rekommendationer som statliga utredningar på området lämnat och som i denna studie bedöms ha särskild bäring på den period av tillväxt som Försvarsmakten nu står inför. På samma sätt presenteras också delar av vad de tre senaste Försvarsberedningarna skrivit om området. Kapitlet avslutas med en beskrivning av några av de viktigaste tillståndprocesserna vid ny- och återetableringar av regementen.

2.1 Styrning av infrastruktur i försvarssektorn

Infrastruktur är tillsammans med materiel och personal en produktionsfaktor som bidrar till den samlade försvarsförmågan. Infrastruktur behöver finnas på plats till exempel för förvaring av materiel och för arbetsplatser till personal. Begreppet innehåller alla former av infrastruktur som behövs för att genomföra försvarets verksamhet såsom planering, ledning, utbildning, administration och övningar. Försvarsmaktens öppna och slutna bestånd av fastigheter, lokaler och mark förvaltas av Fortifikationsverket. Fortifikationsverket äger och förvaltar även fastigheter åt andra statliga myndigheter men det är Försvarsmakten som är den största kunden och utgör 80 procent av intäkterna.¹² Exempel på infrastruktur som Fortifikationsverket äger är regementsbyggnader, kontor, träningsanläggningar, verkstäder, skjutbanor, hamnar, flygplatser, anläggningar under jord och mark.¹³ Försvarsmakten äger alltså inte sina lokaler och anläggningar, utan dessa hyrs ut av Fortifikationsverket. När behov av ny infrastruktur uppstår gör Försvarsmakten en beställning varpå Fortifikationsverket upphandlar aktuell fastighet eller mark. Därefter hyrs den anskaffade infrastrukturen ut till Försvarsmakten av Fortifikationsverket.

Fortifikationsverket har en särskild hyresmodell för försvarsmyndigheterna. Hyran är självkostnadsbaserad enligt Avgiftsförordningen, alltså att avgiften helt ska täcka myndighetens kostnader.¹⁴

Komponenter i hyran:¹⁵

- Kapitalkostnad (räntekostnader och avskrivningar på fastigheter),
- Administration,
- Planerat underhåll,
- Reglerbar media (energi, uppvärmning och vatten),
- Försörjningsmedia (infrastruktur för media),
- Drift (tillsyn och skötsel).

Utöver komponenterna ovan ska också Fortifikationsverkets resultat ha en avkastning på 2,6 procent (2021) av 30 procent av genomsnittliga lån för samhällsinvesteringar.¹⁶ Detta brukar benämnas som "avkastningskravet" och kommer att tas upp senare i studien. Fortifikationsverket ska som statlig myndighet ha god hushållning med statliga medel. I 1§ i instruktionen anges "Fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög kostnadseffektivitet uppnås".¹⁷

¹² ESV, *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarsmakten och FMV 2019-2020*, s. 6.

¹³ Fortifikationsverket, *Om Fortifikationsverket*, <https://www.fortifikationsverket.se/om-oss/>, hämtad 27 november 2020.

¹⁴ 5 § Avgiftsförordning (1992:191).

¹⁵ Fortifikationsverket, *Ekonomi*, <https://www.fortifikationsverket.se/om-oss/ekonomi/>, hämtad 2 oktober 2020.

¹⁶ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket*, Stockholm: Finansdepartementet, 22 december 2020.

¹⁷ Regeringen, *Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket*, Stockholm: Finansdepartementet, 1 november 2007, i kraft 1 januari 2008.

Fortifikationsverket lyder under Finansdepartementet, en organisatorisk hemvist som har sitt ursprung i 1990-talets förändringar inom den statliga fastighetsförvaltningen där det bestämdes att förvaltningen av fastigheter skulle vara skild från brukandet. Fokus låg på att förvaltningen av fastigheterna skulle bedrivas marknadsmässigt med ett särskilt avkastningskrav.¹⁸ I sin rapport från 2019 ansåg Försvarsberedningen att styrningen av myndigheten borde knytas närmare styrningen av Försvarsmakten och den övergripande styrningen och samordningen av totalförsvaret. Försvarsberedningen föreslog därför att myndighetsansvaret för Fortifikationsverket skulle flyttas till Försvarsdepartementet.¹⁹ Dock bestämdes det på statssekreterarnivå våren 2020 att Fortifikationsverket ska fortsätta råda under Finansdepartementet.²⁰ Därmed sker ingen styrning från Försvarsdepartementet till Fortifikationsverket. Däremot har Försvarsdepartementet möjlighet att påverka skrivningar under beredningen av budgetunderlag och regleringsbrev till Fortifikationsverket. Ett exempel är att det i det aktuella regleringsbrevet (för 2021) inkluderades ett mål som inte funnits tidigare om att även Fortifikationsverket ska arbeta för att stödja Försvarsmakten med att stärka den operativa förmågan.²¹ Följande mål har tillförts i Fortifikationsverkets regleringsbrev:

Myndighetens förvaltning av fastigheter avsedda för försvarsändamål och utvecklingen av detta fastighetsbestånd ska vara ändamålsenligt i förhållande till totalförsvarets behov (militärt och civilt försvar). Fastighetsbeståndet ska stärka den operativa förmågan i Försvarsmakten. Myndigheten ska bidra till att Försvarsmaktens behov av anläggningar och fastigheter m.m. kan växa i den takt som anges i regeringsbeslutet den 17 december 2020 om inriktning för Försvarsmakten 2021–2025.²²

2.2 Tidigare utredningar och betänkanden

Försvarets infrastrukturförsörjning har utretts ett flertal gånger sedan Försvarsmaktens Fortifikationsförvaltning omstrukturerades och myndigheten Fortifikationsverket bildades. Omstruktureringen var en del av den reform av den statliga fastighetsförvaltningen som ägde rum i början 1990-talet. Huvudsyftet med reformen var att renodla ansvars- och rollfördelningen genom att skilja ägande från brukande inom den statliga fastighetsförvaltningen, ge en mer rättvisande bild av mark- och lokalkostnader i statsbudgeten samt att effektivisera förvaltningen genom att fastighetsförvaltning skulle bedrivas med ett, så långt möjligt, marknadsmässigt avkastningskrav.²³ Reformen ligger till grund för Fortifikationsverkets nuvarande styrning.

I juni 1996 lämnades delbetänkandet *Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform*. Utredaren noterade att vissa av reformens avsedda åtgärder kvarstod att genomföras inom försvarsområdet. Bland annat hade Försvarsmakten kvar drifts- och underhållsresurser. Utredaren föreslog därför att dessa skulle flyttas över till Fortifikationsverket, med syftet att göra handhavandet av försvarsfastigheter mer jämförbart med annan fastighetsförvaltning och att underlätta samordning av statens hela fastighetsförvaltning vilket, som nämnts ovan, var fastighetsreformens syfte. Därmed skulle också en tydligare gränsdragning mellan ägarens/förvaltarens och brukarens uppgifter kunna uppnås.²⁴ Regeringen gav i november 1996 Försvarsmakten och Fortifikationsverket i uppdrag att överföra Försvarsmaktens resurser för drift och löpande underhåll med mera till Fortifikationsverket.²⁵ Överföringen genomfördes och avslutades den 30 juni 1997.

¹⁸ DS 2019:8, *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Försvarsberedningen: Stockholm Fritzes, s. 319.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Intervju med Försvarsdepartementet.

²¹ Ibid.

²² Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket*, 22 december 2022, s. 2.

²³ SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst. betänkande av Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning* Stockholm: Fritzes, s. 40.

²⁴ SOU 1996:97, *Effektivare försvarsfastigheter – Utvärdering av en reform: delbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur*, Stockholm: Fritzes.

²⁵ Sveriges Riksdag, *Totalförsvaret i förnyelse*, skrivelse 1997/98:4, Sundsvall, 11 september 1997.

Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning hade direktiv att bland annat analysera statsfinansiella effekter samt marknadseffekter och hyressättningsprinciper. I det första betänkandet föreslogs att Fortifikationsverket, som en konsekvens av renodlingen av fastighetsägarrollen, borde sortera under Finansdepartementet och inte under Försvarsdepartementet.²⁶

Försvarsstyrningsutredningen föreslog i sitt betänkande *Styrningen av insatsförsvaret* att organisationsenheterna i Försvarsmakten själva skulle få förhandla om sina hyror och lokaler direkt med Fortifikationsverket och också kunna behålla besparingar som kunde uppstå.²⁷ Detta skulle därmed innebära ökade incitament för användarna att överväga lokalbehoven. Utredningen hade under sitt arbete gett i uppdrag till Statskontoret att beskriva, analysera och utvärdera den då gällande hyresmodellen. Baserat på en rapport som Statskontoret lämnade²⁸ gav regeringen i regleringsbrevet för 2005 Försvarsmakten och Fortifikationsverket i uppdrag att utarbeta och införa en ny hyresmodell med ändrade löptider för hyresavtalen. Det ledde fram till den nuvarande hyresmodellen, Hyresmodell 2006.²⁹

Försvarsberedningen föreslog 2008 i sitt betänkande *Försvar i användning* att den statliga fastighetsförsörjningen skulle ses över för att skapa en bättre samordning och lägre hyreskostnader, inte minst för Försvarsmakten. Målet skulle vara att minska antalet aktörer och därmed minska overheadkostnaderna. Det skulle prövas att överföra Fortifikationsverkets öppna fastighetsbestånd till en annan statlig eller privat fastighetsförvaltare, medan det slutna beståndet borde överföras till Försvarsmakten, och därmed reducera ett led i beställningskedjan. Beredningen kommenterade inte att detta skulle bryta mot den åtskillnad i rollfördelningen som gällt, mellan ägande och brukande. Beredningen föreslog även att det borde prövas om Fortifikationsverket kunde läggas ned.³⁰

Att Fortifikationsverket skulle läggas ned var även en av slutsatserna i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*. Utredningen föreslog att Fortifikationsverkets öppna bestånd och specialfastigheter (som förvaltar fastigheter för till exempel Polisen och Kriminalvården) skulle sammanföras i ett gemensamt statligt bolag för att medge en mer rationell organisation. Utredningen konstaterade att Fortifikationsverket utförde ett antal uppgifter och ansvarade för ett flertal funktioner som enligt utredningen borde åligga Försvarsmakten.³¹

Den statliga Försvarsfastighetsutredningen lämnade sitt betänkande *Försvarsfastigheter i framtiden* till regeringen 2013. Utredningen hade som huvuduppdrag att förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter som förvaltas av Fortifikationsverket, vilket skulle avvecklas. Utredningen föreslog bland annat att ”Hyresmodell 2006” borde avvecklas i samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter. Utredningen konstaterade att Försvarsmakten borde överta det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning och därför skaffa egna resurser att utföra de uppgifter som uppdragits åt Fortifikationsverket. Detta för att kunna vara en professionell hyresgäst med kompetenser inom hyresjuridik och fastighetsekonomi.³² Regeringen fattade i januari 2014 ett beslut med uppdrag till Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk att öka samverkan mellan myndigheterna och öka effektiviteten inom myndigheterna. I beslutet konstaterade regeringen samtidigt att fortsatta analyser efter de tidigare utredningarna (SOU 2011:31 och SOU 2013:61) visat att det inte längre fanns grund för att avveckla Fortifikationsverket.

²⁶ Dir. 1996:21, se Bilaga 1 i SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter - Princip för förvaltning och hyressättning, Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.*, Stockholm: Fritzes.

²⁷ SOU 2005:92, *Styrningen av insatsförsvaret: betänkande av Försvarsstyrningsutredningen*, Stockholm: Fritzes.

²⁸ Statskontoret, *Hyressättning och kapitalkostnader för försvarsfastigheter*, Statskontorets rapport 2004/433, Stockholm: Statskontoret.

²⁹ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Fortifikationsverket*, Stockholm: Finansdepartementet 16 december 2004, samt Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 22 december 2004.

³⁰ Ds 2008:48, *Försvar i användning: Försvarsberedningen*, Stockholm: Fritzes.

³¹ SOU 2011:31.

³² SOU 2013:61, *Försvarsfastigheter i framtiden: betänkande av Försvarsfastighetsutredningen*, Stockholm: Fritzes

Anledningen var omfattningen av det bestånd av fastigheter som myndigheten förvaldade och även på längre sikt skulle komma att behöva förvaltas i myndighetsform.³³

Förvarsberedningen behandlade inte området i sitt betänkande 2014³⁴, men i betänkandet *Motståndskraft*, skrev Förvarsberedningen bland annat att den ansåg att länsstyrelserna, utöver att bevaka befintliga riksintressen, i större utsträckning proaktivt borde verka för att totalförsvarets krav och intressen omhändertas i samråd som rör planering av mark- och vattenområden. Dessutom efterlyste Förvarsberedningen att Förvarsmakten och MSB samt länsstyrelserna förbättrar förmågan att bedöma och ställa krav på hur projekt ska ta hänsyn till totalförsvarets långsiktiga behov, inte bara projektens inverkan på existerande totalförvarsverksamhet.³⁵

Förvarsberedningen skriver i sitt senaste betänkande, *Värnkraft*, att Fortifikationsverkets roll är central för det militära försvaret och att rollen ökar med de förslag som Förvarsberedningen lämnar i betänkandet. Beredningen menar att totalförsvarets krav, särskilt de militära kravställningarna, framöver på ett tydligare sätt bör genomsyra Fortifikationsverkets verksamhet, beredskap och uthållighet. Styrningen av myndigheten bör därför knytas närmare styrningen av Förvarsmakten och den övergripande styrningen och samordningen av totalförsvaret och förutsättningarna för detta förbättras om Fortifikationsverket sorterar under samma departement som Förvarsmakten. Förvarsberedningen föreslog därför att myndighetsansvaret för Fortifikationsverket återgår till Förvarsdepartementet.³⁶

Som ovan nämnts var den senaste utredningen inom infrastrukturuområdet, från 2013. Denna tillsattes för att analysera, pröva och förbereda förutsättningarna för att fördela Fortifikationsverkets fastighetsbestånd till andra aktörer och därmed avveckla Fortifikationsverket.³⁷ Men 2013 var en annan säkerhets- och försvarspolitisk inriktning rådande än den fokusering på nationellt försvar som nu gäller. FOI har tidigare konstaterat till exempel att den nya försvarspolitiska inriktningen i sig är skäl nog att föranleda en översyn av Förvarsmaktens Materieförsörjningsstrategi.³⁸ Den nu gällande är från 2007.³⁹ Samma argument kan användas för att det finns skäl att även se över styrningen av infrastruktur.

2.3 Tillståndshantering

En viktig del av nya etableringar för försvarsverksamhet är att säkra nödvändiga tillstånd. Det kan också bli aktuellt att söka nya tillstånd när verksamheten vid befintliga regementen utökas. Samtidigt som Förvarsmakten är beroende av miljötillstånd för att utföra sin övningsverksamhet måste miljöhänsyn tas för verksamheten i fred och myndigheten ska arbeta för en hållbarhet som går i linje med målen för Agenda 2030.^{40, 41} I avsnitten 2.3.1 *Riksintresset för totalförsvaret*, 2.3.2 *Bygglov- och detaljplanprocessen* och 2.3.3 *Miljötillstånd skjutfält* nedan diskuteras plan- och bygglovsprocesser samt miljötillstånd, det senare primärt för skjutfält. Fokus kommer att ligga på faktorer som påverkar tidsåt-

³³ Socialdepartementet, *Uppdrag om samverkan*, Regeringsbeslut IV:3, S2011/3851/SFÖ (delvis), S2013/6054/SFÖ (delvis), S2013/6142/SFÖ (delvis), S2014/890/SFÖ (delvis), 30 januari 2014.

³⁴ Förvarsberedningen, *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20, 15 maj 2014.

³⁵ Ds 2017:66, *Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025: Förvarsberedningen*, Stockholm: Fritzes.

³⁶ Ds 2019:8.

³⁷ SOU 2013:61.

³⁸ Nima Khodabandeh, Peter Bäckström & Ulf Jonsson. *Ny tid, ny strid. En studie av Förvarsmaktens materieförsörjningsstrategi i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*. FOI-R--4790--SE. Oktober 2019.

³⁹ Förvarsmakten, *Strategi för Förvarsmaktens materieförsörjning*. Bilaga, 23 283:61994, 2 februari 2007.

⁴⁰ FN:s länder antog 25 september 2015 Agenda 2030 som innehåller 17 globala mål för ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, antagen av General Assembly United Nations, 25 september 2015.

⁴¹ Prop. 2020/21:30, s. 117.

gången i processerna. För en mer detaljerad genomgång av processerna se exempelvis Boverket och Länsstyrelsen Västra Götaland.⁴² En översiktlig bild av stegen i framtagandet av militär infrastruktur finns i bilagor, avsnitt 7.2.

2.3.1 Riksintresset för totalförsvaret

En viktig förutsättning för infrastrukturella planeringsprocesser är riksintresset för totalförsvaret. Riksintressena regleras i miljöbalkens tredje kapitel och ger staten möjlighet att inom ett mark- eller vattenområde påverka och bevaka intressen av särskild nationell betydelse inom samhällsplanering.⁴³ Ett område klassat som riksintresse ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada dess värde. Riksintresset för totalförsvaret har en särställning i lagstiftningen och ska ges företräde framför andra riksintressen.⁴⁴ Miljöprövningsenheten vid Forsvarsmakten betonade under en intervju att riksintresset för totalförsvaret bara ger ett skydd från konkurrerande verksamhet. Det ger ingen rätt att utöka verksamhet, till exempel uppföra byggnader eller genomföra skjutövningar. Ett exempel är att riksintresset ger Forsvarsmakten möjlighet att stoppa ny- och ombyggnationer som hotar miljötillståndet kring de militära skjutfälten. Det är däremot inte möjligt att med stöd av riksintresset utöka eller söka nya tillstånd.

Riksintresset för totalförsvaret och övriga riksintressen behandlas i den kommunala översiktsplanen. I en översiktsplan beskrivs på ett övergripande sätt hur den fysiska miljön i kommunen ska användas, bevaras och utvecklas.⁴⁵ Översiktsplanen visar den politiska viljeriktningen för utvecklingen av den fysiska miljön, men planen är inte juridiskt bindande. När Forsvarsmaktens intressen inarbetas i planen anpassas planeringen av exempelvis nya bostäder efter Forsvarsmaktens intressen.

Forsvarsberedningen skriver i Motståndskraft att totalförsvarets krav i större utsträckning bör beaktas i samhällsplaneringen till exempel i översiktsplanen. Forsvarsberedningen poängterar att det är viktigt att Forsvarsmakten, MSB och Länsstyrelsen tydliggör vilka krav som bör omhändertas ur totalförsvarssynpunkt. Vidare konstateras att det är viktigt att frågorna bearbetas tidigt i processen för att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar för kommuner och andra aktörer.⁴⁶ Forsvarsberedningen uttrycker också vidare att totalförsvarsintresset många gånger inte ges tillräcklig tyngd i prövningsprocessen för tillstånd enligt miljöbalken.⁴⁷

I SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret* så undersöks befintligt skydd i lagstiftningen och eventuella behov av stärkt skydd för totalförsvarets intressen. En del av utredningen undersöker vilket skydd Miljöbalken (1998:808) samt Plan- och bygglagen (2010:900) ger totalförsvarsintressen vid fysiska planeringsprocesser. Utredningen konstaterar att den befintliga lagstiftningen fungerar relativt väl för den militära delen av totalförsvaret som ligger under Forsvarsmakten. För den civila delen av totalförsvaret har MSB som ansvarig myndighet hittills inte identifierat något område som riksintresse för civilt försvar.⁴⁸ Den övergripande slutsatsen som utredningen drar kring fysiska planeringsprocesser är att den nuvarande lagstiftningen bedöms fungera relativt väl och att endast mindre förtydliganden och ändringar av befintlig lagstiftning bedöms nödvändiga.

⁴² Boverket, *PBL KUNSKAPSBANK – en handbok om plan- och bygglagen*, u.å., <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/>, hämtad 11 januari 2021 och Länsstyrelsen Västra Götaland, *Att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet*, 2010 (Länsstyrelsen västra Götaland Rapport 2010:40 uppdaterad 31 januari 2020).

⁴³ Ds 2019:8, s. 221-222.

⁴⁴ Forsvarsmakten, *Riksintressen*, u.å., <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhället/samhallsplanering/riksintressen/>, hämtad 11 januari 2021.

⁴⁵ Boverket, *Översiktsplanens innehåll*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/innehall/>, hämtad 11 januari 2021.

⁴⁶ Ds 2017:66, hämtat från Ds 2019:8, s. 221.

⁴⁷ Ds 2019:8, s. 221.

⁴⁸ SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, Stockholm: Norstedts Juridik s.114.

2.3.2 Bygglov- och detaljplanprocessen

Den fysiska planeringen av mark- och vattenområden styrs i Sverige av Plan- och bygglagen (PBL). PBL reglerar hur olika samhällsintressen ska vägas mot varandra. En viktig del av lagen är att samhällsintressen ska vägas i en öppen och demokratisk process samtidigt som enskildas rättigheter ska beaktas.⁴⁹

Vid nybyggnation och större ombyggnationer krävs bygglov, något som beviljas av kommunen. I bygglovet vägs allmänna⁵⁰ och enskilda intressen och den planerade byggnationen prövas mot PBL.⁵¹ PBL föreskriver att handläggningstiden för bygglov inte får överstiga 10 veckor från det att den sökande har lämnat in en komplett ansökan till beslut, med undantag att den vid ett tillfälle kan förlängas med max 10 veckor. Förlängning av handläggningstiden får göras om det bedöms nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet.⁵² Det bör noteras att handläggningstiderna kan variera och att gränsen på 10 veckor är tiden för den kommunala handläggningen och inkluderar inte tid för den sökande att ta fram underlag till ansökan eller överklaganden.

Steget från den översiktliga planeringen i översiktsplanen till bygglov för en enskild byggnad är relativt stor. PBL innehåller därför ett flertal mellanliggande verktyg för kommunerna att använda om det krävs ett större helhetsgrepp om ett område. Ett av verktygen är att ta fram en detaljplan. Syftet med detaljplanen är att kommunen ska pröva markanvändningen genom en samlad bedömning på en mer detaljerad nivå än i översiktsplanen och ge berörda möjlighet att delta i processen genom att yttra sig.⁵³ Exempel på frågor som kan behöva behandlas i en detaljplan är trafik till och från fastigheten, parkering, dagvatten och buller. Det kan också handla om frågor som vilket ansvar kommunen har för gator, grönområden eller allmän platsmark inom planområdet. Det är i grunden kommunen som bestämmer när en detaljplan ska upprättas. PBL innehåller dock det så kallade detaljplanekravet som föreskriver att bebyggelse ska prövas med detaljplan om åtgärden gäller:

- En ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt.
- En bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt.
- Ett nytt lovpliktigt byggnadsverk, som inte är ett vindkraftverk, och byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller medför en betydande miljöpåverkan,
- Ett nytt lovpliktigt byggnadsverk, som inte är ett vindkraftverk, om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.
- Ett nytt lovpliktigt byggnadsverk, som inte är ett vindkraftverk, om det placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.
- En åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.⁵⁴

⁴⁹ Boverket, *Så planeras Sverige*, 2019, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>, hämtad 11 januari 2021.

⁵⁰ Ett allmänintresse kan vara att byggnaden passar in med övrig bebyggelse. Det kan också vara att det finns ett allmänintresse av fler bostäder, butiker eller motsvarande i området.

⁵¹ Boverket, *Boverket Plan- och bygglagen, u.å.*, http://utbildning.boverket.se/pdf/Boverket_Plan-och-bygglagen_avsnitt-4.pdf, hämtad 11 januari 2021.

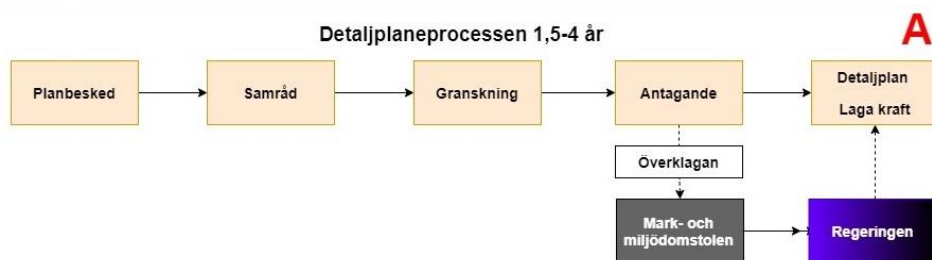
⁵² PBL (2010:900) 9 kap 27 §

⁵³ Boverket, *Detaljplanekravet*, 2019, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/>, hämtad 11 januari 2021.

⁵⁴ Punktlistan är i sin helhet hämtad från Boverket, *Detaljplanekravet*, PBL kunskapsbank, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/>, hämtad 12 januari 2021.

Om kravet på detaljplan är uppfyllt, innebär det dock ingen skyldighet att ta fram en detaljplan, det innebär bara att det krävs innan bygglov kan beviljas.⁵⁵ När en detaljplan har vunnit laga kraft är den juridiskt bindande. Det innebär att detaljplanen i princip ger rätt att bygga enligt planen.⁵⁶ Med en detaljplan finns en ram, sedan behövs bygglov för alla separata byggprojekt.

Framtagandet av en detaljplan följer en väl definierad process. För en översiktlig bild av den totala infrastrukturprocessen se bilagor, avsnitt 7.2. Figur 1 nedan innehåller ett utdrag av de viktigaste stegen i detaljplaneprocessen.



Figur 1, Standardförfarande framtagande av detaljplan⁵⁷

Detaljplanarbete startar med att kommunen ger ett planbesked där det framgår om kommunen har för avsikt att påbörja ett planarbete och när planen förväntas vara klar.⁵⁸ Därefter påbörjas ett utredningsarbete där ett förslag till detaljplan tas fram. Förslaget går sedan ut på samråd och därefter vidare på granskning. Under dessa delar av processen får länsstyrelsen, Lantmäterimyndigheten, berörda privatpersoner med flera möjlighet att lämna önskemål och synpunkter.⁵⁹ Utifrån de inkomna synpunkterna omarbetas förslaget i flera steg innan detaljplanen antas i kommunfullmäktige eller ansvarig nämnd.⁶⁰ De som anser att deras synpunkter inte har behandlats på ett korrekt sätt kan därefter överklaga till Mark- och miljödomstolen och därefter till regeringen.⁶¹ Därefter kan detaljplanen vinna laga kraft.

Den ovan nämnda detaljplaneprocessen är relativt omfattande och kan därför ta lång tid. Det bör noteras att de flesta av de nuvarande regementena saknar detaljplaner då de är byggda före den nuvarande lagstiftningen.⁶² Detta innebär att det saknas relevanta tidsjämförelser. Avsaknaden av referensobjekt försvårar en tidsuppskattning. Tidsåtgången kan variera kraftigt dels beroende på vad detaljplanen ska innehålla och dels beroende på mängden konkurrerande intressen i området. Det gäller inte bara försvarsrelaterad infrastruktur, det är även svårt att uppskatta längden på civila detaljplaneprocessen. Boverket har inte angett

⁵⁵ Boverket, *Detaljplanekravet*, 2019, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/>, hämtad 11 januari 2021.

⁵⁶ Boverket, *Vad är en detaljplan*, 2014, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan1/>, hämtad 11 januari 2021.

⁵⁷ Boverket, *Standardförfarande*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/>, hämtad 8 januari 2021

⁵⁸ Boverket, *Planbesked*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/starta-planarbetet/planbesked/>, hämtad 11 januari 2021.

⁵⁹ Boverket, *Samrådsretsen*, 2018, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/samrad/samradsretsen/>, hämtad 11 januari 2021.

⁶⁰ Boverket, *Standardförfarande*, 2020, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/>, hämtad 11 januari 2020.

⁶¹ Enligt PBL kap 13 § 7 ska ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. Boverket, *Överklagande till mark- och miljödomstolen*, 2019, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/overklagande-av-detaljplan-och-omradesbestammler/overklagande-till-mark-och-miljodmstolen/>, hämtad 11 januari 2021.

⁶² Intervju med Fortifikationsverket.

några förväntade handläggningstider, men Borås stad uppskattar exempelvis att en detaljplan med begränsat utredningsbehov tar omkring 1-2 år att ta fram. Om utredningsbehovet är större är 2-4 år att förvänta. De uppskattningarna innehåller inte tid för överklaganden.⁶³

Det är viktigt att poängtera att ovanstående uppskattningar är baserade på civila detaljplaner som inte nödvändigtvis är representativa vid en återetablering av ett regemente eller en flottilj. Under intervjun med Kristinehamns kommun uppskattade kommunen att en detaljplan för ett nytt regemente skulle ta 1,5 år att ta fram. Det förutsätter dock att utredningsbehovet för detaljplanen är begränsat.⁶⁴ Med andra ord uppskattar Kristinehamns kommun att en detaljplan tar 1,5 år att ta fram om regementet placeras i ett område utan konkurrerande intressen. Skulle däremot andra intressen finnas, vilket inte är helt ovanligt, tillkommer tid för eventuella överklaganden. Försvarsmakten menar i budgetunderlaget för 2020 att detaljplaneprocessen i genomsnitt tar 4-5 år.⁶⁵ Det kan därmed konstateras att det tar minst 1,5 år att ta fram en detaljplan. Det bör dock understrykas att om det finns konkurrerande intressen och ett större samordningsbehov, kan processen ta 4-5 år eller mer.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det kan ta allt från några veckor till flera år att få bygglov. Den avgörande frågan för tidsåtgången är om det behövs en detaljplan eller inte. Det bör också noteras att om det redan finns en detaljplan som inte medger den planerade verksamheten så måste en ny tas fram innan bygglov kan beviljas. Det är inte självklart när detaljplankravet träder in men generellt gäller att, ju fler berörda aktörer det finns i närområdet, desto större blir behovet av samordning och därmed ökar sannolikheten att kravet på detaljplan blir uppfyllt.

2.3.3 Miljötillstånd skjutfält

Försvarsmaktens militära verksamhet vid övnings- och skjutfält samt vid flygplatser kräver tillstånd enligt miljöbalken. I detta avsnitt beskrivs tillståndprocesserna för skjutfält. Beskrivningen är till del även giltig för övningsfält och flygplatser.

När det gäller miljötillstånd för skjutfält så är det en relativt omfattande process att utöka eller få ett nytt tillstånd. I miljötillståndet behandlas ett stort antal frågor kopplade till påverkan på exempelvis människor, djur och natur.⁶⁶ Den huvudsakliga problematiken när försvarsverksamhet söker miljötillstånd för skjutfält är kopplade till bullerfrågor. Grundläggande är att Försvarsmakten i sin verksamhet behöver genomföra utbildningar och övningar för att skapa och upprätthålla operativ förmåga. Under intervjun med Miljöprövningsenheten hos Försvarsmakten så poängterades att det framförallt är bostadsbebyggelse nära skjutfälten som är problematisk. Detta då kraven på en bullerfri miljö är relativt höga för bostäder. Däremot utgör industrier i närheten av fälten ett mindre problem ur ett miljö-tillståndsperspektiv då de inte bedöms som lika bullerkänsliga. Militärverksamhet är till sin natur bullrig och miljötillstånden reglerar antalet skjutdagar, typ av ammunition, antal skott och andra faktorer som påverkar bullernivåerna. Miljöprövningsenheten angav vidare under intervjun att det är både antalet människor som påverkas och i vilken grad de påverkas, som avgör hur många skjutningar som tillståndet medger. Som nämnts i avsnitt 2.3.1 har Försvarsmakten, genom riksintresset för totalförsvar, möjlighet att stoppa om- och nybyggnation som hotar möjligheten att erhålla miljötillstånd vid skjutfälten eller att bedriva verksamhet enligt befintliga miljötillstånd.

De viktigaste stegen i processen är sammanfattade i figur 2. För den totala infrastrukturprocessen se bilagor, avsnitt 7.2. Beskrivningen innehåller en tidsuppskattning genomförd

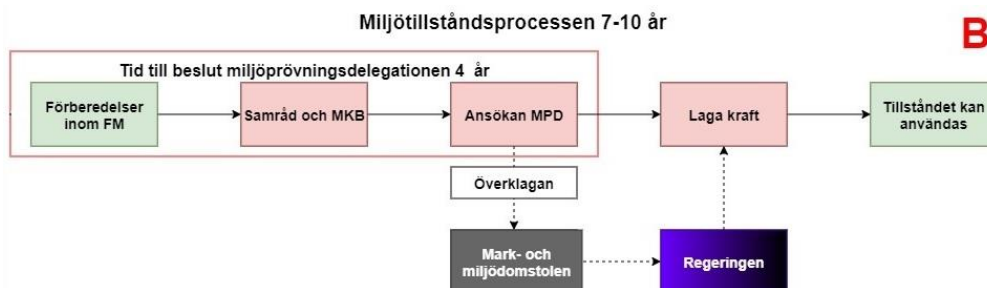
⁶³ Borås stad, *Frågor och svar om detaljplanering*, 2020, <https://www.boras.se/trafikochstadsplanering/stadsplaneringochsamhallsutveckling/detaljplanering/fragorochsvarom-detaljplanering.4.1df45f89169d8919d00521b.html#Fraga6Hurlangtidtar-det-att-gora-en-detaljplan>, hämtad 14 januari 2021.

⁶⁴ Intervju med Kristinehamns kommun.

⁶⁵ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2020*, 2019 (Bilaga 1, Beteckning FM2018-15180:15, 2019-02-28), s. 56.

⁶⁶ Länsstyrelsen Västra Götaland, 2010, s. 30.

av Miljöprövningsenheten för ett normalfall. Det bör dock understrykas att det handlar om uppskattningar och att det kan variera kraftigt från fall till fall.



Figur 2, Miljötillståndprocessen

Processen börjar med att Försvarmakten tar fram en beskrivning av det kommande behovet av verksamhet i miljötillståndet. I detta skede identifieras behovet av antalet skjutdagar, typ av ammunition och andra delar som kan påverka miljötillståndet. Därefter kopplas Miljöprövningsenheten på Försvarmakten in för att förbereda för den kommande ansökan. Denna del av processen uppskattade Miljöprövningsenheten till ungefär ett år.⁶⁷

Nästa steg i processen är att genomföra samråd och upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Miljökonsekvensbeskrivningen anger den föreslagna verksamhetens påverkan på exempelvis människor, djur och natur samt hushållning med material, råvaror och energi. Den ska möjliggöra en samlad bedömning av de miljökonsekvenser som verksamheten kan antas medföra.⁶⁸ För att avgöra vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla, det vill säga hur den ska avgränsas, ska ett avgränsningssamråd hållas. I avgränsningssamrådet ska berörd allmänhet, berörda myndigheter och organisationer bjudas in för att få lämna synpunkter. Målet är att i ett tidigt skede kunna förebygga möjliga konflikter med berörda genom att påbörja en dialog.⁶⁹ Miljöprövningsenheten uppskattar att det normalt tar två år att genomföra samråden och ta fram miljökonsekvensbeskrivningen.⁷⁰

Därefter lämnas ansökan om miljötillstånd in till Miljöprövningsdelegationen (MPD) vid Länsstyrelsen.⁷¹ MPD handlägger ärendet och begär, om den finner så nödvändigt, in kompletterande handlingar. Miljöprövningsenheten vid Försvarmakten noterar att det är vanligt att ansökan måste kompletteras, vilket gör att MPD:s handläggning normalt är ca 1,5 år innan beslut fattas. Därefter kan miljötillståndet vinna laga kraft om det inte överklagas.⁷²

Som framgår av beskrivningen ovan är en ansökan om miljötillstånd en omfattande process. Miljöprövningsenheten bedömer från tidigare processer att drygt 4 år är en normal tidsåtgång från det att planeringen påbörjas till dess att miljötillståndet vunnit laga kraft och den tillståndspliktiga verksamheten kan påbörjas. Det förutsätter dock att det inte blir några överklaganden. I normalfallet så överklagas miljötillståndet av både berörda boende och Försvarmakten till Mark- och miljödomstol. Beredningen och handläggningen i domstolen är relativt lång och tar i normalfallet flera år. Beslutet i Mark- och miljödomstolen kan överklagas till regeringen. Regeringen kan i sin tur ha mycket långa handläggningstider. Ett exempel är Göteborgs skärgårdsskjutfält som har legat hos regeringen sen 2012, och ännu inte avgjorts. Det gör att Miljöprövningsenheten bedömer den totala tiden till att tillståndet vunnit laga kraft inklusive överklaganden normalt är 7-10 år. Om ett nytt skjutfält ska öppnas och helt oexploaterad mark tas i anspråk är det rimligt att anta en än längre processtid.⁷³

⁶⁷ Intervju med Miljöprövningsenheten, Försvarmakten.

⁶⁸ Länsstyrelsen Västra Götaland, 2010, s. 30.

⁶⁹ Länsstyrelsen Västra Götaland, 2010, s. 8-13.

⁷⁰ Intervju Miljöprövningsenheten, Försvarmakten.

⁷¹ Länsstyrelsen Västra Götaland, 2010, s. 5.

⁷² Intervju Miljöprövningsenheten, Försvarmakten.

⁷³ Ibid.

Huvudregeln är att ett tillstånd måste vinna laga kraft innan det kan användas. Undantag från huvudregeln kan medges om det går att påvisa konkreta skäl. Den sökande ska ange vilka beaktansvärda nackdelar som är förknippade med att tillståndet inte kan tas i anspråk omedelbart och vad som kan bli följden av att verksamheten förskjuts framåt i tiden.⁷⁴ Lagstiftningen ger därför möjlighet till ett så kallat verkställighetsförordnande, där den sökande medges att använda miljötillståndet innan det har vunnit laga kraft. Med andra ord ges möjlighet att bedriva verksamhet enligt miljöprövningsdelegationens beslut under tiden som frågan avgörs i Mark- och miljödomstolen och av regeringen. Processen fram till att det nya miljötillståndet kan börja användas motsvaras då av steg inom den röda rektangeln i figur 2. Med verkställighetsförordnande är den förväntade tidsåtgången därmed cirka fyra år. Miljöprövningsenheten gör bedömningen att möjligheterna till verkställighetsförordnande är större vid utökande av befintlig verksamhet jämfört med ett helt nytt miljötillstånd eller om oexploaterad mark tas i anspråk.

Ytterligare en faktor som bör beaktas är att miljötillstånden gäller tills vidare, men kan omprövas. Miljöprövningsenheten lyfter fram att Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM) i de fall som det kommer in klagomål om exempelvis bullernivåer, har möjlighet att påbörja en utredning och tvinga fram en omprövning av miljötillståndet. Faktorer som påverkar beslut om omprövning är om ny bebyggelse nära fältet har tillkommit eller om FIHM anser att tillståndet är så pass gammalt att det inte har prövats mot modern lagstiftning. Det gör att det inte är självklart att Försvarsmakten kan återuppta verksamheten vid ett skjutfält som under lång tid haft begränsad verksamhet, även om det finns ett gammalt giltigt miljötillstånd. Vidare lyfte Miljöprövningsenheten under intervjun att under tiden som tillståndet omprövas kan Försvarsmakten använda det gamla tillståndet. Det förekommer dock att särskilt störande verksamhet stoppas under omprövningstiden.⁷⁵

⁷⁴ Länsstyrelsen Västra Götaland, 2010, s. 25.

⁷⁵ Intervju Miljöprövningsenheten, Försvarsmakten.

3 Infrastruktur under tillväxt

I detta kapitel presenterar vi försvarets infrastruktur under tillväxt. Som har beskrivits i kapitel ett kan tillväxten delas in i tre typer:

- Utökad verksamhet och infrastruktur vid existerande regementen eller flottiljer, utan åtföljande omorganisation.
- Tillväxt av existerande verksamheter och samtidig omorganisering till nya regementen eller flottiljer.
- Tillväxt genom återetableringar av verksamhet inklusive regementen eller flottiljer på verksamhetsorter som Försvarmakten lämnat under de senaste decennierna.

Studiens fokus ligger på den tredje typen av tillväxt, återetablering på nygamla verksamhetsorter.

I detta kapitel presenteras initialt vilka återetableringar som är planerade för undersökningsperioden samt hur utgångspunkten ser ut för Försvarmakten, därefter följs erfarenheter från återetableringen på Gotland som är det mest aktuella exemplet. Vidare diskuteras planerad återetablering i Kristinehamn samt vilka lärdomar som kan dras, inför såväl de tilltänkta återetableringarna i Falun och Sollefteå, som andra planerade eller ännu inte planerade tillväxtprojekt. För att nå målen i försvarspropositionen har försvarsmyndigheterna lämnat förslag på hur styrningen av infrastrukturen kan förändras. Dessa förslag presenteras i slutet av detta kapitel.

3.1 Tillväxt i Försvarmaktens grundorganisation

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen för totalförsvaret 2021–2025 föreslår regeringen att återinrätta ett amfibieregemente på Västkusten (Amf 4), en flygflottilj i Uppsala (F 16), Norrlands dragonregemente i Arvidsjaur (K 4), Bergslagens artilleriregemente i Kristinehamn (A 9), Dalregementet i Falun (I 13) och Västernorrlands regemente i Sollefteå (I 21) och ett utbildningsdetachement i Östersund. Eftersom inriktningen nu har godkänts av riksdagen är planen att regementena ska återinrättas senast 2022 samt nå full kapacitet 2026–2030.⁷⁶

Inför propositionen om Totalförsvaret 2021–2025 har Förvarsberedningen presenterat förslag på hur Försvarmakten kan tillväxa. Förslagen presenterades dels i Motståndskraft⁷⁷ och dels i Värnkraft⁷⁸. Försvarsmyndigheterna som råder under Förvarsdepartementet presenterade den 15 november 2019 underlag som redovisade deras perspektiv på vad som är möjligt utifrån angiven tidsram samt förslag på förändringar som kan underlätta för tillväxtplanerna.⁷⁹ Eftersom Fortifikationsverket inte råder under Förvarsdepartementet inkluderades de inte när dessa underlag efterfrågades. Däremot har Fortifikationsverket samarbetat med Försvarmakten kring infrastrukturfrågorna.⁸⁰ Nedan beskrivs utgångspunkten för försvarsmyndigheterna utifrån underlagen som lämnats in inför den försvarspolitiska propositionen.

Vad gäller återetablering i Kristinehamn var Försvarmaktens förslag i det kompletterande budgetunderlaget att A 9 skulle förläggas i sin helhet vid det befintliga skjutfältet i Villingsberg.⁸¹ Detta med anledning av att det är mark som Fortifikationsverket redan äger, det är inte lika många som störs runt om i omgivningen och att Villingsberg ligger 4 mil från Kristinehamn vilket innebär att mycket restid skulle sparas på att regementet låg där istället

⁷⁶ Prop. 2020/21:30.

⁷⁷ Ds. 2017:66.

⁷⁸ Ds. 2019:8.

⁷⁹ Prop. 2020/21:30.

⁸⁰ Intervju Försvarmakten samt med Fortifikationsverket.

⁸¹ Försvarmakten, *Försvarmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021*, FM 2019-9956:33, Stockholm 17 juli 2020, s. 24.

för i Kristinehamn.⁸² Med regemente i Kristinehamn behöver de med andra ord åka 4 mil en väg för att komma till övningsfältet. Vidare påpekas det i det kompletterande budgetunderlaget att det gamla garnisonsområdet i Kristinehamn ägs av en privat aktör och används för andra ändamål vilket skulle medföra kostnader för om- och nybyggnationer.⁸³ I Försvarmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021 redovisar myndigheten att den sedan tidigare planerat för etableringen av en tillkommande organisationsenhet under perioden 2026-2030, men att regeringens inriktning, då med en etablering av ett regemente i Östersund, innebär en ambitionsökning och att ytterligare finansiering behöver tillföras för detta. Dessutom har myndigheterna, Försvarmakten och Fortifikationsverket, haft otillräcklig tid för att genomföra en fördjupad analys av förutsättningarna och att underlaget därför baseras på antaganden och att osäkerheterna därmed är väsentliga.⁸⁴ Försvarmakten fick i uppdrag av regeringen att i det kompletterande budgetunderlaget också redovisa ekonomiska beräkningar för ytterligare (dittills hypotetisk) tillväxt i grundorganisationen. Till exempel:

- Etablering av två mindre infanteriregementen för grundutbildning av sammanlagt fyra lokal-försvarsbataljoner med cirka 200 totalförsvarspliktiga per år. Utgångspunkt för beräkningarna ska vara att etablering sker i perioden 2022–2025 och full kapacitet ska uppnås från 2026.
- Etablering av ytterligare två artilleribataljoner (utöver den artilleribataljon som finns i uppdraget för kompletterande budgetunderlag för 2021 ovan). Utgångspunkt för beräkningarna ska vara att etableringen ska påbörjas under perioden 2021–2025 och när full kapacitet innan 2030 samt att artilleriutbildningen sker i Kristinehamn som utbildningsort med Villingsberg som skjutfält. [...] ⁸⁵

I bilagan anför Försvarmakten att en tidig etablering av ytterligare ett infanteriregemente (full kapacitet från 2026) innebär utmaningar tidsmässigt på grund av de ledtider som är förknippade med infrastruktursatsningar och behoven av miljötillståndsprövningar.⁸⁶ Försvarmakten gav sina reservationer men regeringen föreslog i försvarspropositionen att återetablera försvarsverksamhet i Falun, Sollefteå och Kristinehamn och har i inriktningsbeslutet till Försvarmakten gett myndigheten i uppdrag att återinrätta de tre regementena.⁸⁷ De två förstnämnda orterna kom alltså in relativt sent i planeringen. Utan att diskutera beslutet i sig så är det viktigt att konstatera att det är en ambitionsökning som ska förverkligas under relativt kort tid. Försvarmakten har haft en linje om att under den kommande femårsperioden hellre utöka verksamhet på nuvarande orter istället för att etablera regementen på nya orter.

Falun och Sollefteå nämndes som möjliga orter i Värnkraft maj 2019, då de var två av fyra orter som visat intresse för återetablering av försvarsverksamhet.⁸⁸ I uppdraget till Försvarmakten att inkomma med kompletterande budgetunderlag för 2021 var inriktningen att planera för en etablering i Östersund och att redovisa kostnader för ytterligare två orter.⁸⁹ Inriktningen att återetablera verksamhet i Falun och Sollefteå fattades i samband med överenskommelsen mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna hösten 2020.⁹⁰ Detta inkluderades sedan i försvarspropositionen som riksdagen godkände 15 december.⁹¹ Eftersom det bestämdes om återetablering i Falun och Sollefteå relativt sent kvarstår en stor

⁸² Intervju Försvarmakten samt med Fortifikationsverket.

⁸³ Försvarmakten, *Försvarmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021*, FM 2019-9956:33, Stockholm 17 juli 2020, s. 24.

⁸⁴ Ibid. Bilaga 1, s. 23.

⁸⁵ Regeringen, *Uppdrag till Försvarmakten om att inkomma med kompletterande budgetunderlag för 2021*, Stockholm 7 juli 2020, s. 4.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Sveriges riksdag, 15 december 2020.

⁸⁸ Ds. 2019:8, s. 218.

⁸⁹ Regeringen, *Uppdrag till Försvarmakten om att inkomma med kompletterande budgetunderlag för 2021*, Stockholm 7 juli 2020, s. 4.

⁹⁰ Regeringen, *Överenskommelse om förstärkningar av Försvarmaktens grundorganisation*, 12 oktober 2020. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/overenskommelse-om-forstarkningar-av-forsvarsmaktens-grundorganisation/>, hämtad 7 januari 2021.

⁹¹ Sveriges Riksdag, *Totalförsvaret 2021-2025, Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4*, beslutat 15 december 2020.

del planeringsunderlag att inhämtas för dessa återetableringar.⁹² Försvarsmakten står därför inför stora utmaningar framöver. Det är stora projekt som ska ske under relativt kort tid.

3.2 Återetablering på Gotland

Återetableringen av permanent militär närvaro på Gotland är intressant att undersöka ur ett infrastrukturperspektiv då det är den senast genomförda återetableringen av ett regemente. Efter Försvarsberedningens bedömning om utökad verksamhet föreslog regeringen 2015 att den militära närvaron på Gotland skulle förstärkas.⁹³ Riksdagen biföll regeringens förslag och fattade beslut i enlighet med regeringens proposition den 16 juni 2015.⁹⁴ Regeringens styrning till Försvarsmakten lämnades 25 juni 2015 och innebar att Försvarsmakten skulle säkerställa att en stridsgrupp Gotland organiserades med ett mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani från och med 2018 samt att utbildningsgruppen på Gotland skulle förstärkas för att medge ökad övnings- och utbildningsverksamhet.⁹⁵

Det råder delade meningar om huruvida återuppbyggnaden på Gotland tog lång tid. En fallstudie om återuppbyggnaden av försvarsförmågan på Gotland ställde frågan, *hur kan nya försvarsförmågor byggas snabbt?*⁹⁶ Studien bygger med andra ord på tesen att försvarsförmåga byggdes snabbt på Gotland. Försvarsförmåga i det här fallet var att en stridsgrupp organiserades på Gotland. Svaret på studiens frågeställning var att det skapades ett värdesystem där olika organisationer hade ett gott samarbete. Vilket främst styrdes av de tre kritiska resurserna: Nyckelpersoner med mandat att leda, en task force för samordning mellan organisationerna och expertis om lokala förhållanden.⁹⁷

Till en början upplevdes dock processen, enligt studien, som trög och som att det tog lång tid för arbetet att komma igång. Men en av framgångsfaktorerna som nämns för att det sedan kom igång var att flera aktörer involverades, särskilt lokala aktörer. Till exempel drogs ett gymnasieprogram för fordonstekniker igång i samband med att en verkstad för fordons-service upprättades, eftersom fordon inte kunde tas till fastlandet för service. Författarna menar att med hjälp av andra aktörer än myndigheterna kunde processen fortskrida i snabb takt.⁹⁸

Återetableringen på Gotland innehöll många utmaningar. Enligt en intervju med Fortifikationsverket låg en av utmaningarna i att det var det första nybyggda regementet sedan Arvidsjaur på 1980-talet. Vidare menade representanten från Fortifikationsverket att planerna på Gotland innebar en stor expansion som skulle ske på kort tid vilket innebar stora utmaningar kopplat till infrastruktur.⁹⁹ För att klara av den snabba etableringen krävdes att nödvändiga tillstånd kopplade till byggnationen och skjutfältet kunde säkras. Nedan följer en beskrivning av processerna på Gotland som till stora delar bygger på intervjuer med Fortifikationsverket och Region Gotland.¹⁰⁰

En viktig faktor i tillståndsprocesserna var konfliktytan kring bullerfrågor med boende runt Tofta Skjutfält. Något som framkommit i intervjuer med Region Gotland är att såväl miljö-tillstånd som bygglovsprocesserna påverkades av protester från närboende.¹⁰¹ Försvarsmaktens verksamhet är till sin natur bullrig vilket påverkar närområdet. Dels handlar det om att bullret uppfattas som störande och påverkar såväl ute- som innemiljön på närliggande

⁹² Intervju med Försvarsmakten.

⁹³ Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, 23 april 2015.

⁹⁴ Sveriges Riksdag, *Riksdagsskrivelse*, 2014/15:251. Sveriges Riksdag, 15 juni 2015.

⁹⁵ Regeringen, *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*. Fö2015/00953/MFI, Stockholm 25 juni 2015, s. 3-4.

⁹⁶ Mattias Axelson och Joakim Netz, *Försvarets återkomst till Gotland – En modell för snabb förmågetillväxt*, FOI-R--4564--SE, januari 2018.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid. s. 21.

⁹⁹ Intervju Fortifikationsverket.

¹⁰⁰ På Gotland är kommun och region detsamma.

¹⁰¹ Intervju Region Gotland.

fastigheter. Det bör dock belysas att det inte nödvändigtvis alltid är bullret i sig som närboende anser vara mest problematiskt. Erfarenheterna från Gotland visar att Försvarsmaktens stopp för om- och nybyggnationer inom påverkansområdet för buller kan upplevas som ett minst lika stort problem.¹⁰² Region Gotland beskrev det som att Försvarsmakten lägger en död hand över området.¹⁰³

Intressekonflikten med närboende på Gotland påverkades ytterligare av att den militära verksamheten och dess påverkansområde har varierat över tid. Region Gotland beskrev under intervjun hur påverkansområdet för Tofta skjutfält ändrats över tid. När huvuddelen av Försvarsmaktens verksamhet på Gotland avvecklades i början av 2000-talet minskades påverkansområdet kring Tofta skjutfält. Försvarsmakten kommunicerade till både Regionen och närboende att man drog tillbaka sina intressen och att man inte skulle ha några invändningar mot ny- och ombyggnationer. Därför började Region Gotland planera för nya bostäder och annan verksamhet. Boende som har flyttat till området efter avvecklingen har därmed gjort det i tron att det skulle vara en begränsad militär verksamhet på skjutfältet och att det till exempel inte skulle finnas några restriktioner för bygglov. När Försvarsmakten sedan genomförde återetableringen och som en följd utökade påverkansområdet, som Region Gotland menar är betydligt större än vad det har varit historiskt, uppstod en konflikt-yta mellan olika intressen.¹⁰⁴

En nyckelfråga vid nybyggnationen av garnisonsområdet på Gotland var om en detaljplan behövdes tas fram innan bygglov kunde beviljas. Fortifikationsverket förde därför tidigt i processen en dialog kring frågorna med Region Gotland och Länsstyrelsen.¹⁰⁵ Som nämnt i kapitel två tar en detaljplan 1,5 år eller mer. Det kan konstateras att ingen detaljplan togs fram och frågan om etablering avgjordes direkt i bygglov. Fortifikationsverket lyfte under intervjun att detaljplanefrågan på Gotland var ett gränsfall. Även i intervjun med Region Gotland lyftes det fram att beviljandet av bygglov utan föregående detaljplan var på gränsen av vad lagstiftningen tillät. Regionen kunde dock konstatera att beslutet inte blivit överprövat.

Byggloven som beviljades av Region Gotland blev överklagade. Fortifikationsverket bedömer att överklagandet ledde till en försening av byggnationen på cirka ett halvår.¹⁰⁶ Region Gotland förde under intervjun fram att skälen till överklagandena varierade. Dels fanns det ett generellt motstånd mot en utökad försvarsverksamhet på Gotland och dels fanns motstånd från boende som blev direkt påverkade av buller och mindre möjligheter till bygglov. Ingen av överklagandena överprövades och bebyggelsen kunde påbörjas när beslutet vunnit laga kraft.¹⁰⁷ Under 2018 var de första byggnaderna klara och vid årsskiftet 2020/2021 beräknas byggnader för stridsgruppen som beslutades 2015 vara klara för överlämnande till Försvarsmakten. Efter årsskiftet 2020/2021 ska byggnationen av ytterligare bebyggelse kopplat till återupprättandet av Gotlands regemente P 18 påbörjas.¹⁰⁸

En annan viktig del i infrastrukturen vid återetableringen på Gotland var miljötillståndet för Tofta skjutfält. Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen i Stockholm beslutade i december 2018 att medge huvuddelen av den verksamhet som Försvarsmakten ansökt om.¹⁰⁹ Beslutet har överklagats av Region Gotland samt ett antal privatpersoner. Region Gotlands uppfattning är att all verksamhet inklusive påverkansområde för buller ska rymmas inom fältet. Det framkom under intervjun att detta varit Regionens ståndpunkt under lång tid. När beslutet från miljöprövningsdelegationen inte gick Region Gotland till mötes överklagade regionen beslutet. Överklagandeprocessen pågår fortfarande.

¹⁰² Se exempelvis Patrik Widegren, *Försvarsmakten överklagar bygglov – grannar stör sig*, SVT, 14 november 2019, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/grannar-stor-sig-pa-overklagade-bygglov>, hämtad 18 november 2020.

¹⁰³ Intervju Region Gotland.

¹⁰⁴ Intervju Region Gotland.

¹⁰⁵ Intervju Fortifikationsverket.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Intervju Region Gotland.

¹⁰⁸ Intervju Fortifikationsverket.

¹⁰⁹ Länsstyrelsen Stockholm, *Tillstånd enligt miljöbalken för skjut- och övningsverksamhet på Tofta skjutfält, Gotlands kommun..* Beteckning 551-30573-2017, Anl.nr. 0980-304, beslut 20 december 2018.

Huvudregeln är att ett miljötillstånd inte får börja användas förrän beslutet har vunnit laga kraft, det vill säga efter att överklagandeprocessen har avslutats. På Tofta skjutfält har Försvarsmakten fått ett så kallat verkställighetsförordnande som innebär att tillståndet från miljöprövningsdelegationen får användas under tiden som överklagandeprocessen pågår. Verkställighetsförordnandet för Tofta skjutfält innefattar dock inte verksamhet med indirekt eld med delad risk från grupperingsplatser (artilleriöar) utanför Tofta skjutfält.¹¹⁰ Även verkställighetsförordnandet överklagades av Region Gotland och ett antal privatpersoner. Frågan avgjordes i maj 2019 då Regeringen beslutade att avslå dessa överklaganden.¹¹¹ Detta gjorde att Försvarsmakten kunde påbörja verksamhet enligt verkställighetsförordnandet.

3.3 Återetablering i Kristinehamn

Som tidigare nämnt är det beslutat att Bergslagens artilleriregemente i Kristinehamn (A 9) ska återetableras med tillhörande skjutfält i Villingsberg. Planen är att återetableringen inleds 2021-2025 och att regementet ska nå full kapacitet i perioden 2026-2030.¹¹²

I Kristinehamn har det tidigare funnits ett regemente som flyttades¹¹³ i början av 00-talet. Likt flera andra kommuner där det tidigare funnits regementen, har regementsområdet sålts och det finns för närvarande annan verksamhet där. Oavsett om Försvarsmakten etablerar sig på det gamla regementsområdet eller vid ett nytt område innebär det att tid måste planeras för bygglov- och miljötillståndsprövningsprocesser. Fortifikationsverket ansåg att det sannolikt kommer att behövas en detaljplan inför byggandet och etableringen, något som också Kristinehamns kommun ansåg.¹¹⁴ Kommunen i Kristinehamn har varit proaktiv. I januari 2019 träffade representanter för kommunen, tillsammans med representanter för Karlskoga kommun och Karlstad kommun Försvarsberedningens ordförande och ytterligare två ledamöter från Försvarsberedningen för att presentera varför Försvarsmakten skulle återetableras i Kristinehamn. Kristinehamns kommun menade då att förutsättningarna var goda då lokaler, områden, skjutfält och andra faciliteter finns kvar sedan A 9. Kommunstyrelsens ordförande i Kristinehamn menade också att en etablering skulle innebära att jobb skapas, tillväxt och utveckling inte bara för Kristinehamn kommun utan för hela regionen.¹¹⁵ Tillsammans med nuvarande ägaren för regementsområdet tog kommunen också fram och beslutade en detaljplan för det gamla regementsområdet när det blev tal om en återetablering i kommunen. Detaljplanen vann laga kraft sommaren 2020 och en representant på Kristinehamns kommun tror att detaljplanen är tillräckligt omfattande för den planerade försvarsverksamheten. Tiden för att ta fram och besluta en detaljplan för ett nytt område uppskattas till minst 1,5 år.¹¹⁶

I en intervju med Fortifikationsverket framkom att tidsaspekten kan bli den största utmaningen för återetablering i Kristinehamn. Det kommer sannolikt att kräva tillfälliga lösningar till en början. Samtidigt påpekas att det också beror på vad som förväntas finnas på plats när verksamheten ska starta.¹¹⁷ Försvarsmakten har också, som tidigare nämnt, påpekat i det kompletterande budgetunderlaget för 2021 att utmaningarna är stora vid en

¹¹⁰ Länsstyrelsen Stockholm, s. 8.

¹¹¹ Regeringen, *Begäran om inhibition m.m. ifråga om tillstånd för verksamhet på Tofta skjutfält, Gotlands kommun*. Stockholm: Miljödepartementet, regeringsbeslut 9 maj 2019.

¹¹² Prop. 2020/21:30.

¹¹³ Artilleriregementet A 9 flyttade till Boden se Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 22 december 2004.

¹¹⁴ Intervju med Fortifikationsverket samt med Kristinehamns kommun.

¹¹⁵ Kristinehamns kommun, *Vi jobbar för återetablering av Försvarsmakten i Kristinehamn*, u.å. <https://www.kristinehamn.se/nyheter/vi-jobbar-for-ateretablering-av-forsvarsmakten-i-kristinehamn/>, hämtad 8 januari 2021.

¹¹⁶ Intervju Kristinehamns kommun.

¹¹⁷ Intervju Fortifikationsverket.

etablering i Kristinehamn, främst gällande tillgänglig infrastruktur. Bland annat kan en etablering innebära omfattande investeringskostnader för nybyggnation och tillfälliga lösningar.¹¹⁸

När frågan ställdes till Kristinehamns kommun om det går att spara in tid vid bygglovsprocesser var svaret att ansökningsunderlagen måste vara väl genomarbetade så att de inte behöver kompletteras.¹¹⁹ För att det ska gå så smidigt som möjligt krävs en noggrann planering och förberedelseprocess.

Enligt en intervju med Försvarmakten finns svårigheter med en återetablering i Kristinehamn trots att det tidigare funnits försvarsverksamhet där. Det har hänt mycket på tiden som försvaret inte varit i Kristinehamn. Ett exempel som framkom under intervjun var att artilleriets fordon har förändrats från ett draget artilleri till större och tyngre fordon med bland annat högre axeltryck. De nya fordonen kommer att ställa andra krav på vägar, garage, sporthallar med mera.¹²⁰ En av respondenterna från Kristinehamns kommun lyfte under intervjun att en fråga rörande trafik kopplat till en återetablering i det gamla regementsområdet hade ställts. Kristinehamns kommun menade dock att det är svårt att svara på sådana frågor utan att veta vilken typ av trafik som kan förväntas. Kommunen menade dock att trafikfrågor inte var ett problem innan regementet avvecklades samt att de aktuella vägarna är relativt breda och borde klara stora fordon bra.¹²¹

En etablering av försvaret påverkar kommunen på flera sätt. Dels kommer tjänster att behöva tillsättas vilket innebär att jobbtillfällen skapas. Det innebär sannolikt att militär personal kommer flytta dit från andra orter, personal som kan tänkas ha familj. Med tanke på dessa aspekter har Kristinehamns kommun tillsatt en grupp som planerar på vilka sätt försvarets återetablering kan påverka kommunen och hur kommande behov av till exempel bostäder och förskolor kan tillgodoses.¹²²

Från Kristinehamns kommuns perspektiv kan en utmaning ligga i att anpassa resterande planering inom kommunen så att det satsas på rätt saker. Om Försvarmakten bestämmer sig för att återetablera verksamheten på det gamla regementsområdet kommer det till viss del utmaningar med att till exempel hitta andra bostäder för de som bor där nu. Vidare så diskuterades under intervjun att en återetablering innebär att planerade och detaljplanlagda bostäder kring det gamla regementsområdet och övningsfältet inte kan byggas.¹²³ Dock menar en av respondenterna att kommunen är positiv till en återetablering och ser sig kapabla att hantera eventuella utmaningar.¹²⁴

3.4 Andra kommande återetableringar

I Värnkraft framgår att flera orter visat intresse för förvarsetablering.¹²⁵ När inriktningspropositionen sedermera presenterades framgick att i Falun och Sollefteå (inklusive ett så kallat utbildningsdetachement i Östersund) samt Kristinehamn föreslogs att grundorganisationsenheter återinrättas under den kommande perioden.¹²⁶ Att återinrätta fler regementen och organisationsenheter än Amf 4, F 16 och K 4 var inte i enlighet med Försvarmaktens

¹¹⁸ Försvarmakten, *Försvarmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021*, FM 2019-9956:33, Stockholm 17 juli 2020, bilaga 5.

¹¹⁹ Intervju med Kristinehamns kommun.

¹²⁰ Intervju med Försvarmakten.

¹²¹ Intervju med Kristinehamns kommun.

¹²² Ibid.

¹²³ För en överblick av den planerade bostäder och verksamheter kring de gamla regementsområdet området se utställningsförslaget till ny översiktsplan Kristinehamns kommun (2020) *Översiktsplan Utställningshandling 2020*, <https://www.kristinehamn.se/contentassets/9ac80c04dc6b4d3d913c36d47083b290/op-utställning-ii-2020.pdf>, s. 63, 68-69.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ds. 2019:8.

¹²⁶ Prop. 2020/21:30.

förslag. Försvarsmakten förordade att istället hålla fokus på att utöka verksamhet vid befintliga regementen. Dock påpekar en respondent vid myndigheten under en intervju att om orterna planeras att byggas ut långsiktigt kan det vara bra att börja redan nu.¹²⁷

Falun, Sollefteå och Östersund har haft försvarsverksamhet tidigare. Avvecklingen på samtliga tre orter skedde i början av 00-talet.¹²⁸ Kommunerna har presenterat fördelar med att etablera försvaret där. Exempel som Falun nämnde var att det finns ett aktivt skjutfält på orten samt goda rekryteringsmöjligheter. Fortifikationsverket och Försvarsmakten har besökt aktuella orter för att undersöka etableringsmöjligheter.¹²⁹ Regeringen nämner i sin proposition att orterna valts av geografiska-, beredskaps-, och utbildningsskäl.¹³⁰

I en intervju med Fortifikationsverket framgick att det med stor sannolikhet kommer att behövas detaljplaner i både Falun och Sollefteå. Andra utmaningar som framkom i nämnd intervju är att det är en stor expansion som ska ske under kort tid. Därmed kan tänkas att utmaningar som krävt temporära lösningar på Gotland även kan komma att bli aktuella för kommande återetableringar och kräva temporära lösningar även där. Det kan tänkas krävas att verksamheten startar med relativt liten personalstyrka för att en etablering ska kunna ske på så pass kort tid. Rekrytering av officerare kan tänkas bli en stor utmaning.¹³¹

Även om det finns fördelar med orter som tidigare haft försvarsverksamhet så har förändringar skett sedan verksamheterna avvecklades. Ett exempel är miljötillståndet för Tjärnmyrans övnings- och skjutfält i Sollefteå som utfärdades 1994.¹³² Sverige har sedan dess gått med i EU och miljöbalken har införts i miljölagstiftningen. Tillståndet har inte testats mot modern lagstiftning, vilket gör det svårt att uttala sig om tillståndet kan komma att omprövas och hur ett omprövat tillstånd skulle se ut, utan en mer djupgående analys. Ett annat exempel är Faluns skjutfält. År 1999 beslutades att Dalregementet skulle läggas ner.¹³³ Därmed frigjordes centralt belägen mark som kunde användas till annat. År 2010 upphävdes riksintresset för totalförsvar för Faluns skjutfält och ersattes med ett samrådsområde.¹³⁴ Fältet blev åter ett riksintresse i december 2018.¹³⁵ Det kan dock inte uteslutas att ny bebyggelse som försvårar ett nytt miljötillstånd har tillkommit under perioden 2010-2018.

Andra utmaningar med återetableringarna är att som med Kristinehamn finns annan verksamhet vid gamla regementsområdena i Falun och Sollefteå. På vissa orter är utmaningen att Fortifikationsverket inte har rådighet över marken och om priset är för högt kan anskaffningsprocessen ta lång tid för att det krävs godkännande i riksdagen.¹³⁷ Ett förvärv ska vara affärsmässigt prissatt och det bedömer Finansdepartementet är värdering av objekt plus 25 procent.¹³⁸ Är priset högre än så måste köpet godkännas av riksdagen.¹³⁹

¹²⁷ Intervju Försvarsmakten.

¹²⁸ Mats Eriksson, *Regementen till Falun och Sollefteå när försvaret ska växa*, Sveriges Radio, 12 oktober 2020, <https://sverigesradio.se/artikel/7572847>, hämtad 4 december 2020.

¹²⁹ Intervju med Fortifikationsverket.

¹³⁰ Prop. 2020/21:30.

¹³¹ Intervju med Fortifikationsverket.

¹³² Länsstyrelsen Västernorrland, *Tillstånd för Försvarsmakten att bedriva militär verksamhet inom I 21/T 3 övnings- och skjutfältsområde, Sollefteå kommun*, Länsstyrelsen Västernorrland, beslut 27 juni 1994.

¹³³ Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 18 november 1999.

¹³⁴ Ett samrådsområde innebär att området anses ha ett mindre skyddsvärde jämfört med att området klassas som riksintresset för totalförsvar. Det innebär dock fortsatt att en dialog med Försvarsmakten om deras intressen ska föras.

¹³⁵ Falu kommun, *Översiktsplan för Falu kommun – fördjupning för Myran*, antagen kommunfullmäktige 14 april 2011, s. 3 och 6-7.

¹³⁶ Försvarsmakten, *Beslut om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 9 § miljöbalken*, FM2018-22570:1, Stockholm, 17 december 2018.

¹³⁷ Intervju med Försvarsmakten.

¹³⁸ Intervju med Fortifikationsverket.

¹³⁹ Intervju med ESV samt intervju med Fortifikationsverket.

3.5 Myndigheternas riskanalys och förslag

Försvarsmakten och Fortifikationsverket har kommenterat några av de förslag som Försvarsberedningen och regeringen fört fram under 2019 och 2020 inför att försvarspropositionen presenterades. Förslagen handlar om tillståndprocesser och styrningsfrågor, både generella och finansiella. Förslagen inkluderas för att i detta kapitel samt i analysen i kapitel fyra diskutera huruvida dessa kan bidra till att förenkla återetableringsprocesserna.

3.5.1 Tillståndshantering

Försvarsmakten anger att hur plan- och bygglovsärenden hanteras i olika kommuner är en stor källa till osäkerhet, särskilt vid verksamhetsförändringar (verksamhetsökningar). Osäkerheten anges gälla främst risken för det tidsmässiga genomförandet och hänga samman med kommunernas hantering av detaljplaner. Försvarsmakten föreslår därför att det bör analyseras om det kan ges undantag för militär verksamhet från krav på detaljplan. Alternativt att begränsa ”kretsen av sakägare” för att prövningsprocessen ska gå snabbare.¹⁴⁰

I underlaget skriver Försvarsmakten att risken för utdragna tillståndprocesser i ärenden enligt miljöbalken föranleder ett behov av förändring. Myndigheten föreslår att det bör genomföras en översyn av miljölagstiftningen där det utreds hur prövningsprocessen i myndighetens ärenden kan förkortas och effektiviseras. Översynen skulle till exempel kunna omfatta att se över vilken verksamhet som ska vara tillståndspliktig respektive anmälningspliktig, samt möjligheterna att ge Försvarsmaktens tillståndsansökningar förtur i respektive prövningsinstans eller att prövningen sker direkt hos regeringen.¹⁴¹ Försvarsmakten menar på att erfarenheten från Gotland visar att etablering av ny eller utökad militär verksamhet kan ta lång tid på grund av långa upphandlings-, lov- och tillståndprocesser.¹⁴²

3.5.2 Styrning

Försvarsmakten argumenterar att eftersom den grundläggande styrningen till Fortifikationsverket utgår från ett fastighetsperspektiv, och inte Försvarsmaktens operativa förmåga, påverkas den bedömning som löpande behöver genomföras när målkonflikter uppstår mellan olika politikområden.¹⁴³ ESV rekommenderar att regeringen tydliggör det militära målet i Fortifikationsverkets instruktion.¹⁴⁴ Målet om operativ förmåga har som nämnt i avsnitt 2.1 lagts till i Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2021.¹⁴⁵

Försvarsmakten skriver också att den övergripande målformuleringen för Fortifikationsverket är att myndighetens fastighetsförvaltning ska ske med rimligt risktagande och att det bland annat innebär att Fortifikationsverket har en sammansättning av sin låneportfölj med en genomsnittlig räntebindningstid på drygt fyra år. Detta menar Försvarsmakten kan sägas vara normalt ur ett fastighetsförvaltningsperspektiv, men det bidrar till att öka planeringsosäkerheten när det gäller förutsättningarna för och tillväxten av Försvarsmaktens operativa förmåga.¹⁴⁶ Fortifikationsverket hemställer i budgetunderlaget för 2021 om att myndigheten tillåts säkra sin upplåning med fasta räntesatser för att inte hyreskostnaderna ska påverkas av förändringar i räntan. Det skulle innebära en bättre planeringssäkerhet för Försvarsmakten.¹⁴⁷

Vad gäller avkastningskravet så är bakgrunden, som tidigare nämnt, att hyrorna ska vara marknadsmässiga även om fastigheterna ägs och nyttjas av staten. Förslaget om att ta bort

¹⁴⁰ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*, FM2019-20164:6. Stockholm 15 november 2019, bilaga 1, s. 56.

¹⁴¹ Ibid s. 57.

¹⁴² Ibid s. 56.

¹⁴³ Ibid s. 87-88.

¹⁴⁴ ESV, *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarsmakten och FMV 2019-2020*, Ekonomistyrningsverket, 11 november 2020, s. 8.

¹⁴⁵ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket*, Stockholm: Finansdepartementet, 22 december 2020.

¹⁴⁶ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*, s. 86.

¹⁴⁷ Fortifikationsverket, *Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2021-2023*, Stockholm 18 februari 2020, s. 6.

avkastningskravet har sin grund i att effektiviseringssyftet inte är helt applicerbart på Försvarmaktens verksamhet eftersom Försvarmakten inte kan säga upp alla lokaler som inte används, utan att ändå behöva stå för kostnaden.¹⁴⁸ Försvarmakten menar på att avkastningskravet inte lett till den effektivisering av lokalanvändning som var tänkt.¹⁴⁹ Under intervjuer framkom en del skepsis kring avkastningskravet och om det verkligen fyllde sitt syfte. Enligt en respondent från Fortifikationsverket blir kostnaderna direktkopplade till hur räntan förändras och konstaterar att om räntan höjs försämras försvarsförmågan.¹⁵⁰ Under en intervju med Förvarsdepartementet framfördes att Försvarmaktens hyreskostnader är relativt höga och skulle räntan ändras skulle det påverka kostnaderna markant. Respondenten menade vidare att det vore bra med ökad förutsägbarhet för att kunna planera framtida hyreskostnader.¹⁵¹

Vidare lyfter Försvarmakten fram att beloppsgränsen, som anger att projekt som överstiger 40 miljoner kräver regeringsbeslut, är gränssättande.¹⁵² Ett alternativ som föreslås är att gränsen ska vara samma som för materielinvesteringar som för närvarande är 200 miljoner.¹⁵³ Dock ligger gränsen fortsatt på 40 miljoner i Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2021.¹⁵⁴ Det föreslås också att flera investeringsprojekt avseende infrastruktur ska kunna rymmas i samma rambeslut samt att infrastruktur som hänger samman med materiel ska beslutas om samtidigt som aktuellt materielprojekt.¹⁵⁵

ESV diskuterar att beloppsgränserna för regeringsbeslut skiljer sig mellan materielanskaffning och infrastrukturinvesteringar men lägger fokus på att regeringen borde stämma av infrastrukturinvesteringar tidigare i processen likt förfarandet kring materielanskaffningar. ESV rekommenderar att styrningen hålls till en mer strategisk nivå än en detaljnivå.¹⁵⁶ Det bekräftades i en intervju med Förvarsdepartementet att investeringsprojekten avseende infrastruktur inkommer relativt sent vilket ger kort tid för att ta beslut.¹⁵⁷ I en intervju med Fortifikationsverket påpekades det att om beloppsgränsen fortsatt ska vara 40 miljoner kr krävs det tillräckligt med resurser för att hantera alla ärenden. Annars finns en risk för att tidsåtgången blir för stor.¹⁵⁸ ESV menar att kommande tillväxt kommer att innebära en stor ökning av regeringsbeslut kring investeringar. Det kan även krävas riksdagsbeslut på vissa investeringar, i de fall investeringarna blir för kostsamma och därmed inte följer *budgetlagens krav på affärsmässighet*.¹⁵⁹

Vidare påpekar ESV att den investeringsplan som Fortifikationsverket lämnade i budgetunderlaget för 2021 består av Försvarmaktens beställningar 2021–2023. Den innehåller därmed inga planerade infrastrukturinvesteringar och det förväntade utfallet inkluderades därmed inte. Som följd av detta stämde Fortifikationsverkets underlag heller inte överens med Försvarmaktens underlag.¹⁶⁰

ESV bedömer att styrningen av försvarets infrastruktur måste anpassas utefter den nya inriktningen till ett nationellt fokus för försvaret samt för att Försvarmakten ska nå upp till de krav som ställs i och med kommande öknings förslås i försvarspropositionen 2020. ESV poängterar att den nuvarande styrningen riskerar att bli kostsam och ineffektiv.¹⁶¹ ESV konstaterar vidare att myndigheterna har förändrat sitt arbetssätt utefter de nya förutsättningarna men att regeringens styrning inte visar samma anpassning. Det militära försvaret

¹⁴⁸ Intervju med Försvarmakten.

¹⁴⁹ Försvarmakten, *Försvarmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*, s. 87.

¹⁵⁰ Intervju med Fortifikationsverket.

¹⁵¹ Intervju med Förvarsdepartementet.

¹⁵² Försvarmakten, *Försvarmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*, s. 84.

¹⁵³ *Ibid*, s. 85.

¹⁵⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket*.

¹⁵⁵ Försvarmakten, *Försvarmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*, s. 84.

¹⁵⁶ ESV, *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarmakten och FMV 2019–2020*, s. 12.

¹⁵⁷ Intervju med Förvarsdepartementet.

¹⁵⁸ Intervju med Fortifikationsverket.

¹⁵⁹ ESV, *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Försvarmakten och FMV 2019–2020*, s. 12.

¹⁶⁰ *Ibid* s. 10.

¹⁶¹ *Ibid* s. 5.

kräver en god samverkan mellan produktionsfaktorerna personal, materiel och infrastruktur. Därmed ställer det krav på en koordinerad styrning från regeringen.¹⁶²

Försvarsmakten anger i underlaget inför försvarspropositionen att myndigheten, i samråd med Fortifikationsverket, föreslår att regeringen genomför följande förändringar av myndighetsstyrningen inom området:

- Komplettera måldokument för Fortifikationsverket (till exempel instruktion och regleringsbrev) så att det även framgår som ett övergripande mål för Fortifikationsverket att ”genom sitt fastighetsbestånd ska Fortifikationsverket stärka den operativa förmågan i Försvarsmakten”.
- Slopas avkastningskravet för Försvarsmaktens fastigheter så att Fortifikationsverket ska ta ut enbart den kostnadsbaserade hyran.
- Förtydliga att finansiella beslut, såsom räntebindning, ska beslutas såväl utifrån en effektiv ekonomisk förvaltning, som Försvarsmaktens verksamhetsbehov av förutsägbara kostnader (planeringssäkerhet).¹⁶³

Den första punkten har som tidigare nämnts införts i Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2021.

¹⁶² Ibid, s. 6.

¹⁶³ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*, s. 87.

4 Analys

I detta kapitel görs en djupare analys av de områden som tagits upp i kapitel två och tre.

4.1 Tillväxt i Försvarsmaktens grundorganisation

Sedan 1990-talet har försvarsverksamheten i landet minskat och Försvarsmakten utvecklade flera regementen utifrån försvarsbeslut 1999.¹⁶⁴ Nu är läget ett helt annat. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen för perioden 2016-2020 konstaterades att säkerhetsläget hade försämrats och att Sveriges försvar skulle ändra fokus från internationella insatser till nationellt försvar.¹⁶⁵ Detta fokus på nationellt försvar har förstärkts ytterligare för den kommande försvarsbeslutsperioden. Återetableringar planeras nu på flera orter och infrastruktur har fått stort fokus. Att fokus för infrastrukturuområdet tidigare varit ett helt annat det vill säga att krympa, effektivisera och bespara, är en viktig bakgrund att ha med vid beslutsfattande kring hur de ambitiösa målen ska nås. Fortifikationsverket och Försvarsmakten måste ges rimliga och trovärdiga förutsättningar att nå de ställda målen för återetableringarna.

4.1.1 Tidigare utredningar

Som nämnts vid flera intervjuer är det mycket som ska göras på kort tid. Enligt inriktningen ska regementen återinrättas i Falun och Sollefteå redan 2022, med målet att full kapacitet ska uppnås i perioden 2026-2030.¹⁶⁶ I Kristinehamn ska återinrättandet inledas mellan 2021 och 2025 för att nå full kapacitet 2026-2030.¹⁶⁷ En sådan tillväxt har inte skett i modern tid. Försvarspolitiken har ändrat fokus från internationella insatser till nationellt försvar. Gemensamt för fastighetsreformen och alla de statliga utredningarna som genomförts därefter är att de genomförts under en period när Försvarsmakten minskat sin nationella verksamhet och sin organisation, samt att det funnits ett uttalat syfte att effektivisera eller minska kostnader för försvaret och dess fastighetsförvaltning. Med andra ord är tidigare utredningar inom området begränsat användbara för att utveckla styrningen inom området under en kommande tid av tillväxt. I och med detta finns ett behov av att se över de bärande principerna för styrningen av infrastruktur. Som referenspunkt kan tas att den senaste utredningen inom infrastruktur (2013), som nämndes i avsnitt 2.2, tillsattes för att analysera hur en nedläggning av Fortifikationsverket kunde genomföras. Läget har nu skiftat och efterfrågan på Fortifikationsverkets tjänster är större. Deras uppdrag utökas också från och med 2021 års regleringsbrev, som nämnt i avsnitt 2.1, till att även innehålla mål om att bidra till försvarets operativa förmåga.

4.2 Återetableringar

Att försvaret etableras i en kommun ses initialt som positivt av kommunen, inte minst så skapas nya statligt finansierade arbetstillfällen. Det innebär också högre skatteintäkter när det sker en inflyttning till kommunen. I och med en återetablering kommer även byggprojekt vara nödvändiga vilket kan gynna lokala näringsidkare. Som nämnts i avsnitt 3.2 menade Axelson och Netz att en framgångsfaktor för återetableringen på Gotland var lokal expertis och förankring som bland annat visade sig genom att en verkstad behövdes på plats och att det därför startades ett gymnasieprogram med fordonsteknisk inriktning.¹⁶⁸

De möjliga negativa aspekterna för en kommun av en försvarsetablering är dock också viktiga att belysa. Till exempel kan en etablering påverka kommunens befintliga utvecklingsplaner och enskilda individers önskemål. Kommunen har till uppgift att se till sina

¹⁶⁴ Prop. 1999/2000:30.

¹⁶⁵ Prop. 2014/15:109.

¹⁶⁶ Prop 2020/21:30, s. 5.

¹⁶⁷ Prop 2020/21:30, s. 117.

¹⁶⁸ Axelson och Netz, 2018.

invånares bästa. När försvaret väl har etablerats på en plats kommer det även att övas vilket innebär buller samt ett ökat antal tunga fordon på vägarna i kommunen. Med andra ord så finns det incitament för kommunen att både verka för en återetablering och att försöka minimera Försvarsmaktens påverkan på omgivningen. Exemplet Gotland visar att en kommun kan vara positiva till återetableringen men samtidigt negativa till ett utökat miljötillstånd och den verksamhet etableringen medför. Det kan därför finnas anledning att vara beredd på att fler kommuner, likt Region Gotland, kan komma att överklaga miljötillstånd, trots att de idag är positiva till en återetablering.

Att individer som påverkas har rätt att överklaga ett bygglov och få sin sak prövad hör till grundläggande demokratiska värden som får anses vara viktiga att skydda. Med tanke på den relativt omfattande påverkan som Försvarsmaktens verksamhet har på sin omgivning kommer det finnas individer som inte får alla sina intressen tillgodosedda. Det gör att överklaganden av olika tillstånd är att förvänta. I nuläget går det bara att spekulera i hur kommunerna på de nu föreslagna orterna kommer att hantera balansen mellan positiva och negativa effekter.

4.2.1 Tid för återetablering

I avsnitt 3.1 diskuterades att riksdagen har beslutat att nya regementen ska återinrättas senast 2022 och nå full kapacitet 2026-2030. Frågan kan då ställas vad som krävs för att ett regemente ska anses vara återinrättat och vad som menas med full kapacitet? Under intervjuerna med Fortifikationsverket och Försvarsmakten framkom att det råder oklarheter kring vad det innebär i praktiken. Ambitionsnivån och vad som exakt menas med återinrättat och full kapacitet är därför öppet för tolkningar. Baserat på erfarenheter från Gotland och processbeskrivningarna i avsnitt 2.3, uppskattas nedan den förväntade processtiden för infrastrukturen. Vad som krävs utöver infrastrukturen för att det ska anses att full kapacitet har nåtts har inte analyserats inom ramen för den här rapporten.

Den senaste återetableringen som kan användas som referens för de kommande återetableringarna är den på Gotland. Som beskrivits i avsnitt 3.2 fattades det beslut 2015 om att en stridsgrupp skulle organiseras på Gotland och de sista byggnaderna tillhörande stridsgruppen var planerade att överlämnas till Försvarsmakten vid årsskiftet 2020/2021.¹⁶⁹ Det kan därmed konstateras att det tagit cirka fem år att genomföra återetableringen på Gotland från beslut till färdig infrastruktur. Det kan vidare konstateras att såväl bygglovs- som miljötillståndprocesserna kunde dragit ut längre på tiden. Utfallet kan sägas vara i den tidigare delen av ett förväntat tidsspann. Den främsta anledningen till det var att det inte upprättades någon detaljplan och att Försvarsmakten erhöll verkställighetsförordnande för miljötillståndet. Dessutom ägde Fortifikationsverket redan marken vilket med stor sannolikhet snabbade på processen. Det var visserligen ett antal överklaganden av tillståndprocesserna, men det är något som ovan beskrivet är att förvänta och bör ingå i den förväntade tidsramen. Fem år får därmed anses som relativt snabbt.

Här kan det vara på sin plats att konstatera att förväntningar har en inverkan på upplevelsen och bedömningen av vilket tidsspann som räknas som "snabbt". Förväntningar är också något som kan påverkas. Kunskap om hur en viss aktivitet genomförs, vilka som är inblandade och hur många olika åtgärder eller ingrepp som aktiviteten omfattar, innebär vanligtvis att förväntningarna balanseras och blir mer realistiska. Upplevelsen och bedömningen av om något är "snabbt" påverkas också av hur bråttom det är. Ju mer brådskande det upplevs vara att något måste bli genomfört, desto kortare behöver tiden för genomförandet vara för att det ska upplevas som "snabbt". Studien menar att det är viktigt att etablera en gemensam förväntningsbild av hur lång tid en process vanligtvis tar. Denna förväntningsbild är viktig att etablera hos alla intressenter, från riksdag och regeringen till myndigheter och kommuner. På så sätt kan till exempel uppföljning av beslut utgå från adekvata förutsättningar.

¹⁶⁹ Intervju med Fortifikationsverket.

Hur lång tid det tar att återetablera ett regemente beror på ett stort antal faktorer, däribland tillståndprocesserna som beskrivits i avsnitt 2.3. Det gör att den förväntade tidsåtgången beror på vad som skall byggas och var. Det gör att den förväntade tidsåtgången kommer att ligga inom ett spann. Om fem år ligger i den kortare delen av ett förväntat tidsspann, tillkommer ytterligare tid beroende på omständigheterna. Om en detaljplan måste upprättas så tar det minst ytterligare 1,5 år. Som ovan nämnts är överklaganden något som bör förväntas, vilket gör att minst två år innan detaljplanen vunnit laga kraft är något som bör ingå i planeringen för en återetablering. Om Fortifikationsverket inte redan äger marken är ytterligare ett år att identifiera, förhandla och fatta beslut om inköp inte orimligt att anta. Det gör att en etableringstid på 7-8 år får anses ligga inom det förväntade tidsspannet. Krävs det ett miljötillstånd och verkställighetsförordnande inte medges eller att utredningsbehovet i detaljplanearbetet är stort, tillkommer ytterligare ett antal år. Det gör att även 8-10 år ligger inom det förväntade tidsspannet. Sammanfattningsvis kan det konstateras någonstans mellan fem och tio år är förväntad tidsåtgång för att återetablera ett nytt regemente. Det bör också nämnas att det kan vara möjligt att påbörja delar av verksamheten innan all infrastruktur är på plats, eller att viss utbildning under vissa förutsättningar kan genomföras på andra orter.

Det bör understrykas att ovan tidsuppskattningar inte är en prognos utan ska betraktas som en fingervisning om vad som kan förväntas vid nybyggnation av ett regemente. De lokala förhållandena kommer att spela en stor roll för det slutgiltiga utfallet på respektive ort. Under en intervju med Fortifikationsverket uppskattades tidsåtgången för ett nytt regemente till mellan åtta och tio år.¹⁷⁰ Fortifikationsverket förväntar sig alltså att etableringen slutförs i slutet av tidsspannet 2026-2030. Försvarsmakten menar som nämnt i avsnitt 2.3 att den genomsnittliga tiden för en detaljplaneprocess är 4-5 år. Det indikerar att även Försvarsmakten förväntar sig ett utfall i den senare delen av tidsspannet.¹⁷¹

Analysen ovan visar att en återetableringstid på 7-8 år för ett nytt regemente är, som tidigare nämnts, inte utanför vad som skulle kunna sägas vara rimligt. Det kan jämföras med riksdagens och regeringens målsättning att regementena ska nå full kapacitet i perioden 2026-2030. Uppskattningarna ovan indikerar att denna målsättning kan komma att vara svår att uppnå, men det är inte omöjligt att infrastrukturen finns på plats i början av perioden. Det är dock mer sannolikt och kan till och med förväntas att infrastrukturen finns på plats först närmare 2030, eftersom det ligger inom den förväntade tidsåtgången.

Det är viktigt att poängtera att återetableringstiden på 5-10 år är en uppskattning för den permanenta och långsiktiga infrastrukturen för ett regemente. Det betyder inte att verksamheten inte kan påbörjas innan all infrastruktur finns på plats. Det finns ett antal tänkbara övergångslösningar som skulle kunna användas i väntan på den ordinarie infrastrukturen. Det skulle till exempel kunna handla om att med hjälp av tidsbegränsade bygglov etablera baracker eller andra modullösningar.¹⁷² En annan möjlighet är att påbörja verksamheten vid ett befintligt regemente och därefter flytta över verksamheten i takt med att infrastrukturen färdigställs. Tillfälliga lösningar innebär dock ofta merkostnader som ska ställas mot nyttan av att verksamheten kan påbörjas tidigare med hjälp av provisorisk infrastruktur. Den här rapporten kommer inte närmare diskutera hur en övergångslösning på respektive ort skulle kunna se ut. Det kan dock konstateras att om 5-10 år inte anses vara

¹⁷⁰ Intervju Fortifikationsverket.

¹⁷¹ Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021-2025, s. 56.

¹⁷² Ett tidsbegränsat bygglov ger möjligheter att uppföra bygglovspliktiga byggnader under en begränsad period. Tidsbegränsat bygglov får ges för max tio år med möjlighet till förlängning på fem år. För mer information om tidsbegränsade bygglov och när det får användas se Boverket, Tidsbegränsat bygglov 2019, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/tidsbegransat-bygglov/>, hämtad 10 februari 2021.

tillräckligt snabbt för att få infrastrukturen för nya regementen på plats, så bör möjligheterna för tillfälliga lösningar undersökas närmare.

4.2.2 Planering för framtiden

Givet de långa ledtiderna för infrastruktur är det viktigt att planering på myndighetsnivå för ny infrastruktur kan komma igång avsevärt mycket tidigare än vad som är fallet för de återetableringarna 2021-2025 som analyseras i denna rapport. För de återetableringarna är det av uppenbara skäl för sent för att påbörja planering i god tid. Situationen är däremot annorlunda för eventuella kommande återetableringar. I försvarspropositionen anger regeringen att den vill ge Försvarsmakten uppdraget att analysera hur en förmågeförstärkning bäst skulle kunna se ut i Norra Lappland inför försvarsbeslutet 2025.¹⁷³ Det ger en möjlighet att redan nu börja undersöka och planera behovet av ny infrastruktur. Det skulle kunna handla om att Fortifikationsverket får ett uppdrag att undersöka lämpliga platser för ett nytt regemente eller detachment. Om det bedöms vara nödvändigt så skulle även tillståndsprocesser så som för miljötillstånd och detaljplan påbörjas innan försvarsbeslutet 2025. Genom att komma igång tidigt skulle infrastrukturen kunna vara på plats flera år tidigare jämfört med om planeringen påbörjas först 2025.

Den uppenbara nackdelen med att inleda planering och åtgärder tidigt är risken att det inte fattas något beslut om etablering och att utförda åtgärder och nedlagda kostnader därmed skulle vara bortkastade. Det skulle innebära att resurserna som lagts på planeringen inte kan användas. Det bör dock noteras att kostnaderna för exempelvis en detaljplaneprocess är relativt små sett till den totala investeringskostnaden. Med tanke på att ambitionen är att snabbt kunna bygga ut militär infrastruktur så kommer kostnaderna att bli relativt höga. Men att investera i sådan planering skulle kunna vara mer kostnadseffektivt eftersom senare kostnader i form av tillfälliga lösningar kan undvikas.

Att påbörja planeringen tidigt i processen innebär ett antal fördelar utöver att sannolikheten att nå mål om snabba återetableringar ökar. Som beskrivits i avsnitt 3.5 så efterlyser bland andra ESV en mer strategisk styrning av infrastrukturen från regeringen. Genom att tidigt i processen peka ut riktningen och samla in ett mer utförligt beslutsunderlag förbättras möjligheterna till strategisk styrning. Regeringen skulle då innan beslut få en bättre överblick av kostnader, tidsåtgång samt andra för- och nackdelar för olika alternativ. Genom en aktiv dialog mellan politiken, Försvarsmakten och Fortifikationsverket kan olika alternativ undersökas och väljas bort tidigt i processen. Det skulle leda till att riksdagen skulle vara bättre informerad när ett eventuellt beslut om återetablering tas.

Som beskrivits i avsnitt 3.1 är ett problem i de nu föreslagna återetableringarna att Försvarsmakten och Fortifikationsverket har haft liten eller ingen tid för att ta fram ett fullständigt beslutsunderlag. Beslut om var och när ett regemente ska återinrättas har tagits innan exempelvis frågan om var inom respektive kommun som regementet ska ligga har behandlats. Det sätter Fortifikationsverket i en svår situation eftersom Fortifikationsverkets valmöjligheter på orten kan vara begränsade och det försämrar myndighetens förhandlingsposition till exempel när priset ska förhandlas för markinköp. Inför eventuellt ytterligare återetableringar vore det därför önskvärt att myndigheterna ges längre tid för underlagsinlämning och förberedelser. Det skulle också vara möjligt att myndigheten ges i uppdrag att förbereda för etableringar på flera orter. Då skulle Fortifikationsverket ha möjlighet att förhandla med flera potentiella säljare och därmed öka möjligheterna till ett bättre pris. Det skulle också ge större möjlighet att välja bort alternativ som anses för dyra. Lokaliseringsbesluten skulle därmed baseras på ett mer gediget underlag.

Sammanfattningsvis är ledtiderna för infrastruktur vid återetableringar förhållandevis långa. Om ambitionen är att snabbt kunna öka antalet regementen så kräver det planering och förberedelser. Planering som i vissa fall inte kommer att genomföras innebär också en kostnad. Att det redan nu diskuteras ett behov av en förmågeförstärkning i Norra Lappland

¹⁷³ Prop. 2020/21:30.

ger möjligheter att komma igång med infrastrukturplaneringen tidigt och därmed korta ned tiden efter ett eventuellt beslut 2025. Det är en möjlighet som bör utnyttjas. På motsvarande sätt finns det anledning att undersöka hur möjligheterna till återetableringar ser ut i andra delar av landet. En kartläggning av den aktuella statusen för skjutfält och regementsområden skulle ge en bättre bild av när planering och beslut om nya återetableringar behöver fattas om det säkerhetspolitiska läget skulle försämrats.

4.3 Miljötillstånd

En tydlig gränssättare för Försvarsmaktens verksamhet är miljötillstånden. Det är inte tillåtet att genomföra fler skjutövningar med mer ammunition än vad tillståndet medger. Det är därför viktigt att Försvarsmakten kan säkra nödvändiga tillstånd. Försvarsmakten föreslår i budgetunderlaget och det kompletterande budgetunderlaget att processerna kring miljötillstånd och bygglov ändras för att det ska bli snabbare och mer effektivt inför återuppbyggandet som väntar.¹⁷⁴ Som diskuterats i kapitel tre finns det skjutfält med gällande miljötillstånd på de nu föreslagna orterna. Det bör dock noteras att det inte kan uteslutas att tillstånden antingen behöver förändras eller omprövas. I kapitel två presenterades förväntad tidsåtgång för dessa olika processer. Det är rimligt att tro att det är dessa tider som gäller om det skulle krävas nya miljötillstånd i Kristinehamn, Falun eller Sollefteå inklusive Östersund. Även om Försvarsmakten föreslår ändringar i tillståndsprcesserna är detta inget som ingår i försvarspropositionen 2021-2025. Där konstateras endast att miljötillstånd kommer behöva sökas och i vissa fall omprövas på återetableringsorterna. Studien har inte funnit att det finns en plan från regeringens håll att lägga fram något förslag kring detta inom försvarsområdet. Snarare, än att förenkla möjligheterna att få miljötillstånd, finns ett fokus på att Försvarsmakten ska ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred samt att myndigheten arbetar för en hållbarhet som går i linje med målen för Agenda 2030.¹⁷⁵ Även om regeringen skulle besluta om att tillsätta en ny utredning för att utvärdera Försvarsmaktens förslag kring bygglov- och miljötillståndsprcesser kommer sannolikt nuvarande regelverk att reglera lov- och tillståndshanteringarna för tillväxten under perioden 2021-2025.

Miljöbalken skyddar riksintresset för totalförsvaret i redan förvärvade områden. Om till exempel en tredje part ansöker om miljötillstånd i ett område där försvaret redan verkar kan riksintresset återopas. Däremot kan Försvarsmakten inte luta sig mot Miljöbalken vid ansökningar om nya miljötillstånd, då är det andra kriterier som beaktas. Det är viktigt att poängtera denna distinktion, eftersom den innebär att det kan ta några år att erhålla miljötillstånd i kommande återetableringar. I tidigare kapitel har också beskrivits att det befintliga miljötillståndet i Sollefteå utfärdades på 1990-talet, innan medlemskap i EU. Utöver att hänsyn numer måste tas till EU-lagstiftning har mycket annat hunnit hända på dessa nästan 30 år. Enligt Miljöprövningsenheten vid Försvarsmakten beräknas ett miljötillstånd ta 7-10 år från ansökningstillfället till dess att det vinner laga kraft. Att få ett temporärt verkställighetsförordnande (som innebär att verksamheten som ansökts om i miljötillståndet kan pågå under prövningstiden för tillståndet) uppskattas av Miljöprövningsenheten ta fyra år. Det är heller inte givet att sådana verkställighetsförordnanden kan ges. Dessa tidsaspekter är väsentliga att ta i beaktande i planeringen för återetableringar. Utan miljötillstånd kan inte Försvarsmakten utföra övningar och utbildningsverksamhet som planerat.

Då miljötillstånden är en grundförutsättning för att bedriva militär verksamhet på en ort, finns det anledning att rikta särskilt fokus på miljötillstånd vid återetableringar. Vidare så bör det noteras att det inte finns några garantier för att de nu gällande tillstånden kan användas i framtiden. Som beskrivits i avsnitt 2.3 kan Försvarsinspektören för hälsa och miljö tvinga fram en omprövning av tillståndet om det skett betydande förändringar i antingen lagstiftningen eller närliggande bebyggelse. Det gör att det nuvarande tillståndet kan komma att begränsas efter en återetablering. Det bör understrykas att det inom ramen

¹⁷⁴ Försvarsmakten, *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2021*, bilaga 1, FM 2019-9956:17, Stockholm 28 februari 2020, samt Försvarsmakten, *Försvarsmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021*, FM 2019-9956:33, Stockholm, 17 juli 2020.

¹⁷⁵ Prop. 2020/21:30, s. 117.

för den här rapporten inte har gjorts någon analys av risken för att en omprövning minskar antalet skjutdagar eller på andra sätt begränsar verksamheten. Det kan dock konstateras att det, som nämnt i avsnitt 3.4, finns anledning att tro att det i både Sollefteå och Falun har skett förändringar som kan påverka miljötillstånden. Det gör att det utan närmare analys inte går att utesluta att miljötillstånden vid en omprövning skulle kunna bli mer restriktiva än de nuvarande.

Eftersom miljötillstånden är tydligt gränssättande finns det också anledning att planera hur verksamheten kan komma att utvecklas långsiktigt. Om verksamheten skulle tillväxa på orterna framgent vinner Försvarsmakten på att redan innan etablering på orten ta reda på vilket miljötillstånd som är möjligt att utfärda. Om det i framtiden skulle bli aktuellt att tillföra ytterligare förband eller andra typer av vapensystem. Hur ser då möjligheterna till utökade tillstånd ut? Om möjligheterna till ytterligare tillväxt på de nya orterna anses vara viktiga så bör det ingå som en del av en djupare analys av förutsättningarna för miljö-tillstånd.

Förutsättningarna i de områden där Försvarsmakten nu föreslås etablera sig är sannolikt på ett flertal sätt liknande dem på Gotland. Ett exempel är Kristinehamn där en återetablering i det gamla garnisonsområdet skulle kunna leda till motsvarande problematik. Försvarsmakten har lämnat området och kommunicerat till omgivningen att myndigheten inte längre har några intressen i området. Boende skulle vid en återetablering gå från att vara grannar med ett rekreationsområde till att vara grannar med ett militärt regemente med tillhörande övningsområde. Det bör sägas att när denna rapport skrivs är det ännu inte avgjort om det gamla garnisonsområdet i Kristinehamn kommer att användas eller om etablering kommer att ske på en annan plats. På samma sätt är det inte avgjort om ett övningsområde kommer att etableras i anslutning till regementet.

Den här studien tar inte ställning till om det är Försvarsmaktens eller enskildas intressen som ska väga tyngst i tillståndsprocesserna. Det kan dock konstateras att det finns en tydlig intressekonflikt, vilket ställer höga krav på beslutsunderlagen som tas fram i processerna. Något som framkommit i flera interjuver är vikten av att redan från början lämna in kompletta underlag till berörda myndigheter. För exempelvis miljötillståndet så kräver miljöprövningsdelegationen ett omfattande underlag för att kunna göra en korrekt avvägning mellan olika intressen. Miljöprövningsenheten hos Försvarsmakten beskriver att det är väldigt vanligt att miljöprövningsdelegationen begär in kompletteringar. Givet att det finns flera motsättande intressen kommer tillståndsprocesserna att vara komplexa och tidskrävande. Även om lagstiftningen skulle förändras och ge totalförsvaret en större tyngd i avvägningen, kommer behovet av att ta fram ett beslutsunderlag som visar påverkan på omgivningen att finnas kvar.

4.4 Bygglovsprocessen

Försvarsmakten har också lämnat förslag på hur bygglovsprocesserna kan förkortas. Myndigheten har föreslagit att det kan övervägas om ett undantag från krav på detaljplan kan införas för militär verksamhet eller att kretsen av sakägare begränsas vid ansökan om bygglov för militär verksamhet. Bägge dessa förslag har för avsikt att korta processen och genomförandetiden för större nybyggnadsprojekt. Försvarsmakten har också föreslagit att myndighetens tillståndsansökningar skulle kunna ges förtur i respektive prövningsinstans, eller prövas direkt hos regeringen. Givet den politiska viljan till en snabb tillväxt av försvarsfrågan och nya regementen, kan det bara ses som naturligt att Försvarsmakten letar och presenterar förslag till åtgärder som kan förkorta tillståndsprocesserna. Den relativt omfattande förändringen av lagstiftningen som Försvarsmakten föreslår kan dock vara svår att genomföra på kort sikt. Detta då det sannolikt krävs en djupare analys av hur den kommunala demokratiska processen och de enskildas intressen påverkas av sådana åtgärder.

Tidsutsträckningen för processerna motiveras bland annat av att närmast berörda av en föreslagen nybyggnation eller verksamhet ska ha möjlighet att granska planer och föra fram sina synpunkter innan beslut fattas av kommunen eller länsstyrelsen. Det kan sägas ingå

som en del i det demokratiska samspelet mellan individ och samhälle, men det ger inte individen rätt att alltid få som den vill. Det finns också en risk för att åtgärder som minskar de enskilda kommunmedborgarnas rättigheter och möjligheter att granska och föra fram synpunkter, och därigenom ha möjlighet att påverka utvecklingen i deras närmaste omgivning, skulle kunna äventyra eller försämra folkförankringen för totalförsvaret och Försvarsmakten. Uppfattningen om försvaret är viktig på orterna där verksamhet utförs. Om det finns ett stort motstånd från kommuninvånarna kan det försvåra för försvaret att utveckla sin verksamhet som önskat på etableringsorterna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att detaljplanekravet i PBL skapar en osäkerhetsfaktor som behöver beaktas vid alla etableringar. Det är därför viktigt att tidigt i processen få klarhet i vad som gäller för den aktuella orten för att kunna ta höjd i planeringsarbetet för den tid det tar att ta fram och få verkställighet för en detaljplan. När denna rapport skrivs är det ännu inte beslutat var regementena ska ligga inom respektive ort. Det gör att det inte går att avgöra på vilka orter som det kommer att krävas nya detaljplaner. Det kan dock konstateras att sannolikheten för att det kommer att krävas på flera orter är hög.

4.5 Tajming med personal och materiel

Huvudfokus i den här rapporten är infrastruktur för återetableringar av nya regementen. Det kan dock finnas anledning att påminna om att infrastrukturen är en del av en helhet som bygger upp operativ förmåga. Som diskuterades i början av rapporten skapas operativ förmåga av ett antal olika faktorer, varav infrastruktur, materiel och personal är tre exempel. Det är därför viktigt att framtagandet av ny infrastruktur tajmas med de övriga faktorerna. Försvarsmakten har påtalat att etableringar på nya orter innebär risker vad gäller personalförsörjningen, främst av yrkesofficerare och att vid en etablering på en ny ort i perioden 2022-2025 kommer sannolikt temporära lösningar för infrastruktur att behövas. Tajmingen blir därför viktig så att det exempelvis inte levereras temporära infrastruktur-lösningar till en ort där det inte finns personal att bemanna och använda infrastrukturen, eller vice versa. Det riskerar i så fall att leda till onödiga kostnader för infrastruktur som inte kan användas som planerat eller förblir outnyttjade, och därmed inte bidrar till den operativa förmågan. FOI har tidigare rapporterat om internationella erfarenheter av att det ökade behovet av instruktörer inklusive utbildningsbefäl inneburit att det blivit en bristvara och därmed utgjort en flaskhals i en tid av tillväxt.¹⁷⁶ Detta understryker vikten av att ha ett helhetsperspektiv för de förmågeskapande faktorerna under en återetablering.

4.6 Styrning

Regeringen har förändrat styrningen av myndigheterna inom materielförsörjningsområdet, bland annat med motivet att en mer strategisk styrning eftersträvas.¹⁷⁷ Det finns anledning att överväga om infrastrukturområdet, med den inneboende långsiktighet som präglar investeringarna inom området, också bör vägledas av en mer strategisk styrning. Det är något som också ESV föreslår. Myndigheterna har lämnat ett flertal förslag på utvecklad styrning. Till exempel föreslås att flera projekt ska kunna rymmas i samma rambeslut samt att för de fall då infrastrukturinvesteringar hänger samman med materielinvesteringar (till exempel nya hangarer till nya flygplan) ska detta läggas fram för regeringen att fatta beslut om samtidigt. Myndigheterna föreslår också att beloppsgränsen för regeringsbeslut för infrastrukturprojekt höjs till samma nivå som inom materielförsörjningen. Detta har dock som tidigare nämnts inte skett för 2021 års regleringsbrev för Fortifikationsverket.¹⁷⁸ ESV

¹⁷⁶ Gustafsson, Jakob, Granholm, Niklas och Jonsson, Michael, Färdplan för tillväxt: Erfarenheter för Sverige från arméstridskrafternas styrketillväxt i Litauen och Estland. FOI Memo 6832, 2019, och Jonsson, Michael, Gustafsson, Jakob, Färdplan för tillväxt: erfarenheter för Sverige från den finska Försvarsmaktens reformer för ökad beredskap och operativ förmåga. FOI Memo 7105, 2020.

¹⁷⁷ Se bl.a. åtgärderna med anledning av utredningen Investeringsplanering för försvarsmateriel, SOU 2014:15, *Betänkande av Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings- besluts- och uppföljningsprocess*, Stockholm: Fritzes.

¹⁷⁸ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket*.

menar, som nämndes i kapitel tre, att regeringen borde inkluderas tidigare i processen. Sannolikt skulle en mer strategisk styrning öka chansen att de högt ställda förväntningarna på snabb infrastrukturtillväxt ska kunna förverkligas genom att mer ansvar lämnas till myndigheterna och färre (men mer strategiska) beslut måste läggas fram för regeringen att fatta.

Fortifikationsverket har ett avkastningskrav, bland annat för att fastighetsbeståndet ska förvaltas effektivt, men också för att skapa incitament till effektivisering hos hyresgästerna. Det har dock framkommit i intervjuer att det inte fyller det senare syftet. Under förutsättning att styrmodellen inte förändras, som till exempel *SOU 2005:92 Styrningen av insatsförsvaret* föreslog (som nämnt i avsnitt 2.2), och att organisationsenheterna i Försvarsmakten själva får förhandla om sina hyror och lokaler direkt med Fortifikationsverket och också kunna behålla eventuella besparingar som kunde uppstå,¹⁷⁹ är det inte troligt att avkastningskravet kommer att få den avsedda effekten. Det är viktigt för Försvarsmakten att ha en planeringssäkerhet kring ekonomin och skulle räntan höjas (den nuvarande räntan ligger förhållandevis lågt) skulle det påverka avkastningskravet och därmed Försvarsmaktens utgifter.

I det tidigare avsnittet diskuterades förmågeskapande faktorer som infrastruktur, materiel och personal. Som ESV påpekat och som vi diskuterat ovan, är samverkan mellan produktionsfaktorerna viktig. För att Försvarsmakten ska kunna uppnå detta är det centralt att regeringens styrning sker med god samverkan mellan dessa områden.

Den förändring som nu införts i Fortifikationsverkets regleringsbrev för 2021, med en målsättning för myndigheten att bidra till Försvarsmaktens utveckling av den operativa förmågan och vara ändamålsenlig för totalförsvarets behov, innebär att myndighetens roll som bidragande till utvecklingen av totalförsvaret och av Försvarsmakten specifikt förtydligas.

¹⁷⁹ SOU 2005:92.

5 Slutsats och rekommendationer

Den här rapporten har undersökt infrastrukturtillväxt under Försvarmaktens tillväxt 2021-2030. Frågeställningen har varit:

Vilka åtgärder, avseende infrastrukturtillväxt i form av återetableringar av regementen, bör Försvarsdepartementet vidta för att underlätta Försvarmaktens arbete att nå målen för 2025 och 2030?

Målen består i att återinrätta ett amfibieregemente på Västkusten (Amf 4), en flygflottilj i Uppsala (F 16), Norrlands dragonregemente i Arvidsjaur (K 4), Bergslagens artilleriregemente i Kristinehamn (A 9), Dalregementet i Falun (I 13) och Västernorrlands regemente i Sollefteå (I 21) och ett utbildningsdetachement i Östersund. Studien delar in tillväxten av infrastruktur i följande tre olika typer:

- Utökad verksamhet och infrastruktur vid existerande regementen eller flottiljer, utan åtföljande omorganisation.
- Tillväxt av existerande verksamheter och samtidig omorganisering till nya regementen eller flottiljer.
- Tillväxt genom återetableringar av verksamhet inklusive regementen eller flottiljer på verksamhetsorter som Försvarmakten lämnat under de senaste decennierna.

Studiens fokus ligger på den tredje punkten och därför exkluderas Amf 4, F 16 och K4 som faller under den andra punkten. I slutet av detta kapitel lämnas rekommendationer baserade på studiens resultat.

Det kan konstateras att Försvarmakten står inför en tillväxt som är större och ambitiösare än tidigare skådad i modern tid. Den ambitiösa planen är en utmaning både med tanke på dess omfattning och också på grund av en knapp tidsplan. Infrastrukturförsörjningen är väsentlig för att Försvarmakten ska nå målen för den planerade tillväxten. Redan i den försvarspolitiska inriktningen 2015 beslutades att Gotlands regemente skulle återetableras.¹⁸⁰ I den nuvarande försvarspolitiska inriktningen för 2021-2025, som också nämner perioden 2026-2030, ska regementen återetableras även i Kristinehamn, Falun och Sollefteå, inklusive ett utbildningsdetachement i Östersund, och fler orter ska utöka sina verksamheter.¹⁸¹

Samtidigt som ambitionen är hög är det viktigt att regeringens och myndigheternas styrning inom området är relevant och till exempel inte innebär onödigt omständliga processer eller ineffektiva organisationsformer. Mot denna bakgrund är det noterbart att den senaste statliga utredningen som behandlade försvarets infrastruktur lämnade sitt betänkande 2013 och att den tillsattes för att analysera, pröva och förbereda förutsättningarna för att fördela Fortifikationsverkets fastighetsbestånd till andra aktörer och därmed avveckla Fortifikationsverket.¹⁸² Den tillsattes, som nämnts i avsnitt 2.2, då en annan säkerhets- och försvarspolitisk inriktning var rådande än det fokus på nationellt försvar som nu gäller. Med en ny försvarspolitisk inriktning är det därför rimligt att se över infrastrukturförsörjningen och styrningen av den.

De ambitiösa planerna på tillväxt, såväl inom infrastrukturuområdet som avseende operativ förmåga, åtföljs också av en ökning av årliga tillförda ekonomiska resurser, främst till Försvarmakten. Det är viktigt att påminna om behovet av att handskas varsamt med statens ekonomiska resurser och att effektiviteten inte minskar, för att området tillförs mer ekonomiska resurser och ambitionen förändras från neddragning till tillväxt. Budgetagens

¹⁸⁰ Prop. 2014/15:109.

¹⁸¹ Prop. 2020/21:30.

¹⁸² SOU 2013:61.

skrivning i 1 kapitel, § 3 *I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och godushållning iakttas* är fortfarande giltig.¹⁸³ När fokus flyttas från neddragning och effektivisering till satsning och expansion, kan det vara lätt hänt att effektiviteten blir lidande. Samtidigt måste det vara möjligt att göra väl underbyggda, överlagda val, där behoven att kunna inleda verksamhet snabbt innebär att åtgärder genomförs som innebär ökade utgifter och höjda kostnader, som i annat fall kunnat undvikas. Detta måste då tydligt framgå i de underlag som besluten baseras på. Tydligheten är viktig med tanke på att Fortifikationsverket nu har målet att stödja Försvarsmakten i den operativa förmågan samtidigt som budgetlagen fortfarande måste följas.

Vidare kan det konstateras att de nya orterna, Falun och Sollefteå, tillkom relativt sent i processen. Det är viktigt att förstå utgångsläget för Försvarsmakten, eftersom planeringen för dessa återetableringar inte pågått så länge. Dessutom ska återetableringarna påbörjas 2021 eller 2022, för att nå full kapacitet i perioden 2026-2030, vilket är en ambitiös tidsplan. Studien kan konstatera att återetableringen på Gotland tog cirka fem år, vilket kan bedömas som relativt snabbt på grund av omständigheter kring bygglov och miljötillstånd som gjorde att processen blev effektivare än vad som kan förväntas för genomsnittsfallen. Underlagen och intervjuerna i studien tyder på att det sannolikt kommer ta längre tid att få permanent infrastruktur på plats i någon, några eller alla kommunerna Kristinehamn, Falun, Sollefteå och Östersund.

Vad gäller miljötillstånd kan konstateras att aktuella orter har aktiva tillstånd, men att de kan komma att omprövas. Det är viktigt att detta kan avgöras och genomföras tidigt i återetableringsprocessen, eftersom Försvarsmaktens övningar är helt beroende av dessa tillstånd. Miljötillståndsprövningen kan ta 7-10 år, medan ett verkställighetsförordnande under vissa förutsättningar kan ges under tiden och det tar då cirka fyra år innan verksamheten kan inledas. Studiens bedömning är, som tidigare nämnts, att det sannolikt kommer att behövas detaljplaner på kommande återetableringsorter, innan bygglov kan ges. En detaljplan uppskattas som nämnt i avsnitt 2.3 kunna ta 1,5 år om utredningsbehovet är litet, men kan i vissa fall dra ut längre på tiden. Utöver behovet att upprätta detaljplanen kan byggloven komma att överklagas, vilket också bör tas med i tidsberäkningen och inte ses som en överraskning eller försening, eftersom det är en del i hur processen är uppbyggd. Det kan därmed konstateras att någonstans mellan fem och tio år är den förväntade tidsåtgången för att återetablera ett nytt regemente. Det gör att den permanenta infrastrukturen sannolikt inte är färdig förrän i den senare delen av tidsspannet 2026-2030. Även om Försvarsmakten har föreslagit att tillståndprocesserna förändras för att kunna effektivisera den planerade infrastruktur-tillväxten finns det anledning att tro att någon sådan ändring inte kommer hinna införas innan de nu närliggande återetableringarna måste börja genomföras.

I det föregående kapitlet diskuterades förväntningar på hur snabbt infrastruktur-tillväxt kan genomföras, eller upplevelsen av vad som är snabbt i fråga om infrastruktur-tillväxt. De grundläggande demokratiska rättigheter som kommuninvånarna har att höras i dessa frågor, medför att förväntningarna på hur snabbt dessa processer kan genomföras behöver vara realistiska. Samtidigt är det viktigt att notera den brådska med vilken tillväxten ska ske, som uttrycks i regeringens målsättning att återetableringarna ska vara inledda senast 2022, för att kunna bidra till att möta den säkerhetspolitiska osäkerhet som råder i vår omvärld. Det finns därmed ett behov av att väga samman ambitiösa tillväxtplaner med mer realistiska tidsplaner och att det i förlängningen leder till ett behov av att vidta förberedelser inför en möjlig fortsatt tillväxt på ännu fler orter.

Sambandet mellan de förmågeskapande faktorerna materiel, infrastruktur och personal är viktig att ta hänsyn till i planeringen. Till exempel måste det planeras för personal till återetableringsorterna. För att hinna med de ambitiösa tidsplanerna kan det tänkas bli nödvändigt med temporära infrastrukturlösningar till en början och då är det viktigt att det taktar med tillförsel av personal och materiel. I annat fall kan det leda till onödiga kostnader för temporär infrastruktur som inte kan användas som planerat, eller till och med stå tom

¹⁸³ Budgetlag (2011:203).

utan att användas. Samverkan mellan dessa förmågeskapande faktorer är viktig också om det skulle bli förseningar inom infrastrukturen, eftersom det påverkar verksamheten. Om personal till exempel planeras till orterna 2025 men verksamheten inte kan starta då, måste den temporärt planeras in på andra orter. Samma sak gäller för materiel.

Vidare kan konstateras att styrningen av infrastrukturuområdet behöver ses över. ESV föreslår till exempel en mer strategisk styrning som liknar styrningen för materielområdet. Detta skulle ske genom att regeringen kommer in tidigare i processen för infrastrukturinvesteringar så att dessa kan ske samtidigt som materielinvesteringar när så är påkallat, istället för att det sker sekventiellt efter materielinvesteringar med negativa konsekvenser som följd. Åtgärder bör också vidtas för att säkerställa att handläggningen av en ökad volym av infrastrukturinvesteringar inte ska ta längre tid än nödvändigt på grund av överbelastning på Regeringskansliet.

Med anledning av dessa slutsatser rekommenderas följande:

- På grund av det förändrade säkerhetspolitiska läget och att det nu finns en politisk vilja för snabb tillväxt bör regeringen tillsätta en särskild utredning för att analysera den långsiktiga styrningen av infrastrukturfrågor. Utredningen skulle till exempel kunna analysera följande områden:
 - Förutsättningarna för Fortifikationsverket att effektivt lämna stöd till totalförsvaret som helhet. Fokus för denna studie har varit det militära försvaret, men en översyn bör omfatta hela totalförsvarets behov.
 - Styrningsmodell för infrastrukturinvesteringar, inkluderande, vilken myndighet som framställer till regeringen om att få genomföra investeringar i infrastruktur, beloppsgränser (för att möjligen kunna tillföra samma nytta som gäller inom området för materielinvesteringar),
 - Även avkastningskravet skulle kunna ses över i utredningen. Denna studie har inte fördjupat sig tillräckligt för att ge en rekommendation kring om avkastningskravet, eller hyresmodellen som helhet, bör vara kvar som nu eller ändras,
 - Regelverken för tillståndprocesserna enligt Miljöbalken och PBL, avseende verksamhet och byggnationer för totalförsvarsverksamhet,
 - Samordningen mellan förmågeskapande faktorerna infrastruktur, materiel och personal, inkluderande regeringens styrning av Försvarmakten och stödmyndigheterna.

Dock förväntas det ta en utredning minst två år att presentera förslag till åtgärder och därför rekommenderas följande åtgärder vidtas parallellt med att en utredning tillsätts:

- Regeringen vidtar åtgärder för att införa en mer strategisk styrning av infrastrukturinvesteringar i linje med det Försvarmakten, Fortifikationsverket och ESV föreslagit och som vi diskuterat i avsnitt 4.6 (beloppsgränser, rambeslut, investeringsplanens längd och innehåll). Regeringen skulle därmed lämna mer ansvar till myndigheterna för att minska risker för förseningar i processerna under den tid av snabb infrastrukturell tillväxt som planeras under perioden 2021-2025. Fortifikationsverket skulle då också, som ESV påpekat, bättre följa Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag genom att budgetunderlaget därmed skulle kunna ge en rättvisande bild av det förväntade utfallet av myndighetens investeringsplan.
- Uppdra åt Försvarmakten och Fortifikationsverket att planera inför ny- eller återetablering på andra orter. Regeringen skriver redan nu i senaste försvarspropositionen att *Inför försvarsbeslutet 2025 bör därför Försvarmakten ges i uppdrag att redovisa en analys av hur en förmågeförstärkning bäst skulle kunna se ut i Norra Lappland*.¹⁸⁴, men regeringen bör initiera detta analysarbete redan nu och samtidigt uppdra åt Fortifikationsverket att vidta åtgärder för att en etablering ska kunna

¹⁸⁴ Prop. 2020/21:30, s. 117.

genomföras tidigt i perioden 2026-2030, under gällande regelverk. De resurser som satsas på förberedelser motiveras av möjligheten att förkorta tiden från ett möjligt kommande riksdagsbeslut till att Försvarsmakten kan inleda utbildnings- och övningsverksamhet.

- Regeringen bör även uppdra till Fortifikationsverket att snarast genomföra och redovisa en kartläggning av förutsättningarna för återetableringar på andra orter där myndigheten äger övnings- och skjutfält. Kartläggningen skulle omfatta bland annat tillgång till skjutfält, miljötillstånd (inklusive risken för omprövning av befintliga miljötillstånd), status för och möjligheterna till återtagande av tidigare regements- och förläggningsområden, samt utrymme i översiktsplaner och eventuella beslutade detaljplaner för nyetablering av regementsområden. Denna och föregående punkt skulle innebära proaktivitet i planeringen och kunna leda till att Försvarsmakten och Fortifikationsverket vid tidpunkten för en eventuell anskaffning av mark har flera valmöjligheter. Om ett tidigare regementsområde skulle uppfattas bli för dyrt kan Fortifikationsverket undersöka möjligheter att köpa annan mark.

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har försämrats. Riksdagens försvarsbeslut för 2021-2025 signalerar att det är bråttom att höja Försvarsmaktens operativa förmåga och att återetablera flera regementen och flottiljer. Den här studien har specifikt studerat återetablering av regementen i Kristinehamn, Falun och Sollefteå inklusive Östersund. Studiens bedömning är att det kommer att ta 5-10 år att få ordinarie infrastruktur på plats på dessa orter. Det skulle innebära att infrastrukturen kan vara på plats inom perioden 2026-2030. Eftersom inriktningen är att försvarsförmåga ska byggas snabbt är det viktigt att ge försvarsmyndigheterna det stöd som behövs. För att få en bättre uppskattning på hur lång tid en återetablering kommer ta på aktuella orter måste förutsättningarna på respektive ort undersökas närmare. Det innebär att frågor om till exempel önskad verksamhet kommer kunna utföras på nu gällande miljötillstånd samt vilka intressekonflikter som kan tänkas behandlas i en eventuell detaljplan behöver klarläggas innan en mer precis uppskattning kan göras.

Är det önskvärt att komma igång med verksamheten på dessa orter tidigare bör andra åtgärder studeras. Axelson och Netz menar i sin studie på att försvarsförmåga fanns på Gotland då deras studie gjordes 2017. Försvarsförmåga går med andra ord att skapa innan den ordinarie infrastrukturen finns på plats. Det kan dock innebära att temporär infrastruktur behöver användas till en början, vilket kan medföra merkostnader eller att verksamhet inledningsvis under en tid genomförs på befintliga regementen på andra orter. Det är därmed viktigt att myndigheterna får en tydlig styrning om vilken prioritering som gäller.

Att etablera ny infrastruktur, även på orter där Försvarsmakten tidigare haft regementen eller flottiljer, är en tidskrävande process. Studien har lämnat förslag på vilka åtgärder regeringen bör uppdra åt myndigheterna att vidta, för att förbereda eventuella framtida återetableringar. På så sätt kan tiden mellan ett eventuellt riksdagsbeslut om etablering och att Försvarsmakten kan inleda verksamhet på orterna förkortas och Försvarsmaktens operativa förmåga skulle därmed kunna utvecklas snabbare.

6 Referenser

Avgiftsförordning (1992:191).

Axelson, Mattias och Netz, Joakim, *Försvarets återkomst till Gotland – En modell för snabb förmågetillväxt*, FOI-R--4564--SE, januari 2018.

Boverket, *PBL KUNSKAPSBANK – en handbok om plan- och bygglagen*, u.å., <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/>, hämtat 11 januari 2021.

Boverket, *Boverket Plan- och bygglagen*, u.å., [http://utbildning.boverket.se/pdf/Boverket_Plan-och bygglagen_avsnitt-4.pdf](http://utbildning.boverket.se/pdf/Boverket_Plan-och_bygglagen_avsnitt-4.pdf), hämtad 11 januari 2021.

Ds 2008:48, *Försvaret i användning: Förvarsberedningen*, Stockholm: Fritzes.

Ds 2014:20, *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid: Förvarsberedningen*, Stockholm: Fritzes.

Ds 2017:66, *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025: Förvarsberedningen*, Stockholm: Fritzes.

Ds 2019:8, *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025: Förvarsberedningen*, Stockholm: Fritzes.

Ekonomistyrningsverket (ESV), *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Förvarsmakten och FMV 2019-2020*, Stockholm 11 november 2020.

Eriksson, Mats, *Regementen till Falun och Sollefteå när försvaret ska växa*, Sveriges Radio, 12 oktober 2020, <https://sverigesradio.se/artikel/7572847>, hämtad 4 december 2020.

ESV, *ESV:s iakttagelser i regeringsuppdraget att stödja Förvarsmakten och FMV 2019-2020*, Ekonomistyrningsverket, 11 november 2020.

Finansdepartementet, *Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket*, Stockholm 1 november 2007, i kraft 1 januari 2008.

Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket*, Stockholm 22 december 2020.

Fortifikationsverket, *Fortifikationsverkets budgetunderlag för 2021-2023*, Stockholm 18 februari 2020.

Fortifikationsverket, u.å. www.fortifikationsverket.se.

Förvarsmakten, *Förvarsmaktens budgetunderlag för 2020* (bilaga 1), beteckning FM2018-15180:15, Stockholm 28 februari 2019.

Förvarsmakten, *Förvarsmaktens budgetunderlag för 2021* (bilaga 1), Stockholm 28 februari 2020.

Förvarsmakten, *Förvarsmaktens kompletterande budgetunderlag för 2021*, FM 2019-9956:33, Stockholm 17 juli 2020.

Förvarsmakten, *Förvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*, FM2019-20164:6. Stockholm 15 november 2019, bilaga 1.

Förvarsmakten, *Riksintressen*, u.å., <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhallet/samhallsplanering/riksintressen/>, hämtad 11 januari 2021.

- Försvarsmakten, *Samarbete med andra myndigheter*,
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/vart-arbetsatt/samarbete-med-andra-myndigheter/>, hämtad 27 januari 2021.
- Försvarsmakten, *Strategi för Försvarsmaktens materieförsörjning*. Bilaga, 23 283:61994, Stockholm, 2 februari 2007.
- Försvarsmakten, Handbok för Försvarsmaktens målsättningsarbete – Förband, 2011. HKV 09 831:65330, 17 december 2010.
- Gustafsson, Jakob; Granholm, Niklas och Jonsson, Michael, *Färdplan för tillväxt: Erfarenheter för Sverige från arméstridskrafternas styrketillväxt i Litauen och Estland*. FOI Memo 6832, 2019.
- Jonsson, Michael och Gustafsson, Jakob, *Färdplan för tillväxt: erfarenheter för Sverige från den finska Försvarsmaktens reformer för ökad beredskap och operativ förmåga*. FOI Memo 7105, 2020.
- Khodabandeh, Nima; Bäckström, Peter och Jonsson, Ulf, *Ny tid, ny strid. En studie av Försvarsmaktens materieförsörjningsstrategi i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*. FOI-R--4790--SE. Stockholm oktober 2019.
- Kristinehamns kommun, *Vi jobbar för återetablering av Försvarsmakten i Kristinehamn*, u.å. <https://www.kristinehamn.se/nyheter/vi-jobbar-for-ateretablering-av-forsvarsmakten-i-kristinehamn/>, hämtad 8 januari 2021.
- Kristinehamns kommun, *Översiktsplan Utställningshandling 2020*,
<https://www.kristinehamn.se/contentassets/9ac80c04dc6b4d3d913c36d47083b290/op-utställning-ii-2020.pdf>.
- Länsstyrelsen Västra Götaland, *Att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet*, 2010 (Länsstyrelsen västra Götaland Rapport 2010:40 uppdaterad 31 januari 2020).
- Nato Standardization Office, AAP-06, *NATO Glossary of Terms and Definitions*. Edition 2019.
- Olsson, Per; Bäckström, Peter; Johansson, Mattias; Lehman, Jens; Lusua, Jens; Ädel, Maria och Öhrn-Lundin, Josefin, *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning*, FOI-R--4593--SE, Stockholm maj 2018.
- Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 18 november 1999.
- Prop. 2004/05:43, *Försvarsmaktens grundorganisation*, Stockholm: Försvarsdepartementet, 28 oktober 2004.
- Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, Stockholm 23 april 2015.
- Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021-2025*, Stockholm 15 oktober 2020.
- Regeringen, *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*. Fö2015/00953/MFI, Stockholm 25 juni 2015.
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Fortifikationsverket*, Stockholm: Finansdepartementet 16 december 2004.
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försvarsmakten*, Stockholm: Försvarsdepartementet 22 december 2004.
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Fortifikationsverket*, Stockholm: Finansdepartementet, 22 december 2020.

Regeringen, *Uppdrag till Försvarsmakten om att inkomma med kompletterande budgetunderlag för 2021*, Stockholm 7 juli 2020.

Regeringen, *Överenskommelse om förstärkningar av Försvarsmaktens grundorganisation*, 12 oktober 2020.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/overenskommelse-om-forstarkningar-av-forsvarsmaktens-grundorganisation/>, hämtad 7 januari 2021.

SFS 1992:191. Avgiftsförordning.

SFS 1998:808. Miljöbalken.

SFS 2000:605. Om årsredovisning och budgetunderlag.

SFS 2010:900. Plan- och bygglagen.

SFS 2011:203. Budgetlag.

SOU 1996:97, *Effektivare försvarsfastigheter – Utvärdering av en reform: delbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur*, Stockholm: Fritzes.

SOU 1996:187, *Statens ändamålsfastigheter - Princip får förvaltning och hyressättning: delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.*, Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:144, *Försvarets fastigheter - Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning: delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m.*, Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:92, *Styrningen av insatsförsvaret: betänkande av Försvarsstyrningsutredningen*, Stockholm: Fritzes.

SOU 2011:31, *Staten som fastighetsägare och hyresgäst: betänkande av Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning*, Stockholm: Fritzes.

SOU 2013:61, *Försvarsfastigheter i framtiden: betänkande av Försvarsfastighetsutredningen*, Stockholm: Fritzes.

SOU 2014:15, *Betänkande av Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings- besluts- och uppföljningsprocess*, Stockholm: Fritzes.

SOU 2019:34 *Förbättrat skydd för totalförsvaret*, Stockholm: Norstedts Juridik, s.114.

Statskontoret, *Hyressättning och kapitalkostnader för försvarsfastigheter*, Statskontorets rapport 2004/433, Stockholm: Statskontoret.

Sveriges Riksdag, *Riksdagsskrivelse*, 2014/15:251. Sveriges Riksdag, 15 juni 2015.

Sveriges Riksdag, *Totalförsvaret 2021-2025, Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4*, beslutat 15 december 2020. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/totalforsvaret-2021-2025_H801F%C3%B6U4, hämtad 4 januari 2021.

Sveriges Riksdag, *Totalförsvaret i förnyelse*, skrivelse 1997/98:4, Sundsvall 11 september 1997.

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, antagen av General Assembly United Nations, 25 september 2015.

Widegren, Patrik, *Försvarsmakten överklagar bygglov – grannar stör sig*, SVT 14 november 2019, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/grannar-stor-sig-pa-overklagade-bygglov>, hämtad 18 november 2020.

Intervjuer

Fortifikationsverket

Christer B Andersson, Key account manager

Jacob Henriksson, Ställföreträdande generaldirektör

Försvarmakten

Johan Pekkari, Ställföreträdande chef HKV LEDS INRI

Lina Weinmann, Chef LedR Miljöprovningssenheten

Mikael Christoffersson, Chef HKV PROD RPE INFRA

Försvarsdepartementet

Johanna Horn Peterson, Kansliråd enheten för militär förmåga och insatser

Mathias Fredriksson, Kansliråd enheten för militär förmåga och insatser

Kristinehamns kommun

Kalle Alexandersson, Planeringschef

Lisa Bäckström, Byggchef

Region Gotland

Gunnar Gustafsson, Biträdande stadsarkitekt

Vi har även under arbetets gång talat med Mia Löw, chefscontroller på Försvarmakten HKV LEDS PLANEK Plan, Pär Falkengren, projektledare på Fortifikationsverket samt Ellen Rova, utredare på Ekonomistyrningsverket.

7 Bilagor

7.1 Frågemall intervju

Intervju till projekt om infrastruktur

Del 1

Bakgrund
1. Vad har du för roll i organisationen? Vad är dina erfarenheter av projekt och processer för Försvarmaktens fastighets- och infrastrukturförsörjning?
2. Har du jobbat eller jobbar du nu med något av förslagen till nya regementen/flottiljer eller förändrad infrastruktur pga utökade verksamhetsbehov?
Tillståndprocesser
3. Hur skulle man kunna förkorta tiden det tar för miljötillståndsprövningar?
a. Hur mycket skulle man kunna förkorta tiden genom att göra på det sättet?
b. Vad är de största riskerna/nackdelarna med att förkorta tiden på det sättet?
4. Hur skulle man kunna förkorta tiden det tar för bygglovsprövningar?
a. Hur mycket skulle man kunna förkorta tiden genom att göra på det sättet?
b. Vad är de största riskerna/nackdelarna med att förkorta tiden på det sättet?
5. Vad är det snabbaste du varit med om för att få ett miljötillstånd fattat?
a. Vilka speciella omständigheter gällde då?
6. Vad är det långsammaste du varit med om för att få ett miljötillstånd fattat?
a. Vilka speciella omständigheter gällde då?
7. Vad är det snabbaste du varit med om för att få ett bygglov (inkl. ev. detaljplanarbete) fattat?
a. Vilka speciella omständigheter gällde då?
8. Vad är det långsammaste du varit med om för att få ett bygglov (inkl. ev. detaljplanarbete) fattat?
a. Vilka speciella omständigheter gällde då?
Återetableringar och utökad verksamhet
9. Avseende de (åter-) etableringar som regeringen föreslår i den Försvarspolitiska Inriktningspropositionen – vilka är de största utmaningarna?
10. Avseende de förslag i den Försvarspolitiska Inriktningspropositionen som innebär utökad verksamhet på befintliga verksamhetsorter/-ställen – vilka är de största utmaningarna?
Kommunikation
11. Har det funnits en dialog mellan Försvarmakten och kommuner när regementen ej varit i bruk (utifall en återetablering skulle komma att ske framgent)? När de till exempel använts av Hemvärnet?
12. När togs första kontakten med kommunerna i fråga om återetablering?
13. Hur ser kontakten ut nu mellan Försvarmakten, Fortifikationsverket och kommunerna?

Del 2, Planering

1.	Kan verksamheten starta (alltså etablera en ny organisationsenhet/ett nytt regemente) i Villingsberg innan ett regementsområde finns färdigt och tillgängligt att ta i bruk i Kristinehamn?
a.	Om ja, hur ser en temporär lösning ut?
2.	Hur vanligt är det att Försvarsmakten antingen får avslag på miljötillståndsansökan alternativt får ett sådant begränsat tillstånd att verksamheten inte kan bedrivas enligt plan?
3.	Har det eller kommer det påbörjas någon planering för infrastruktur inför försvarsbeslut 2025?

Del 3, Gotland

1.	Har du jobbat med FM:s tillväxt på Gotland?
a.	Dina viktigaste erfarenheter av det projektet?
2.	Varför behövdes det inte upprättas någon detaljplan?
b.	Var anledningarna unika för Gotland eller tror du att det skulle kunna gälla för andra också?

Del 4, Styrningsprocess

1.	Hur ser samarbetet ut mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket?
2.	När i processen kommer Fortifikationsverket med i bilden?
3.	Hur ser samarbetet ut med FMV kring infrastruktur?
4.	Hur ser kontakten ut mellan Försvarsmakten och RK i infrastrukturfrågor?
5.	Anser du att det finns brister i styrningsprocessen för infrastruktur? Vilka i så fall?
6.	Borde Fortifikationsverkets uppdrag ändras? I så fall hur?
7.	Vad är för- respektive nackdelarna med ett avkastningskrav?
8.	Håller du med om förslaget att ta bort avkastningskravet?

Beslutsprocessen infrastruktur Försvarsmakten från beslut till nytt regemente



