

Handläggare

Stadsledningskontoret
Karin Källström
Telefon: 0850829021
Staffan Forsell
Telefon: 0850829034

Till

Kommunstyrelsen
Exploateringsnämnden
Fastighetsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Trafiknämnden

Exploateringskontoret
Ann-Charlotte Bergqvist
Telefon: 0850827125

Fastighetskontoret
Jonas Mångs
Telefon: 0850826985

Stadsbyggnadskontoret
Joel Edding
Telefon: 0850827322

Trafikkontoret
Mats Kajler
Telefon: 0850826244

Förbättrat skydd för totalförsvaret, (SOU 2019:34)

Svar på remiss från försvarsdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande
Remissen besvaras med vad som anförts i stadsledningskontorets, exploateringskontorets, fastighetskontorets, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets tjänsteutlåtande

Sammanfattning

I slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34), som tagits fram av en av regeringen tillsatt parlamentarisk kommitté, föreslås författningsändringar som syftar till att stärka skyddet för Sveriges totalförsvaret. Ett flertal av förslagen har bäring på stadens verksamhet.

Bland annat föreslås att kommuner generellt ska beakta totalförsvarets krav i all verksamhet och att kommunen vid behov ska samråda med Länsstyrelsen i frågor av betydelse för

totalförsvaret. För den fysiska planeringen föreslås att totalförsvarets krav ska kunna utgöra ytterligare en överprövningsgrund för Länsstyrelsen utöver de fem existerande (riksintressen, mellankommunal samordning, miljö kvalitetsnormer, strandskydd samt hälsa och säkerhet). Länsstyrelsen föreslås dessutom ges möjlighet att ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser, upplåtelser och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Mer specifikt föreslås det handla om följande:

- hamnar och flygplatser
- fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret samt
- skyddade anläggningar om inrättats för behov inom civilt försvar

Kommittén refererar i sin analys exempelvis till frågan om Stockholmsregionens drivmedelsförsörjning och avvecklingen av drivmedelsdepåerna i Bergs oljehamn och Loudden.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har respekt för att Sveriges totalförsvaret behöver omges av lagstiftning som säkerställer dess funktion och förmågor, samt att dessa kan bibehållas och stärkas.

Kontoren vill övergripande poängtera att det finns uppenbara fördelar med att den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar även vid höjd beredskap och att staten tar ansvar för de uppgifter inom det civila försvaret som idag inte utförs av någon aktör i fredstid. I övrigt anser kontoren att det är viktigt att ansvarsprincipen upprätthålls så långt som möjligt även inom det civila försvaret.

Kontoren anser att det är angeläget att staten genom politiska beslut pekar ut en tydlig inriktning och ambitionsnivå samt principer för finansiering av det civila försvaret.

Kontoren anser att formuleringen om att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet inte ger tillräcklig vägledning. Kontoren anser också att införandet av en ny överprövningsgrund i Plan- och bygglagen inte tar hänsyn till kommunernas kompetens att väga samman olika intressen och riskerar att resultera i oönskade och tidskrävande tolkningsfrågor.

Bakgrund

Försvarsdepartementet har remitterat betänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34).

Som en del i ett stärkt totalförsvaret har regeringen i den nationella säkerhetsstrategin aviserat en översyn av vilka författningsförändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen. Regeringen beslutade därför den 23 mars 2017 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över delar av regelverket som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet. Kommittén redovisade den del av uppdraget som rör skyddslagen och skyddsförordningen i delbetänkandet *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26), med primärt fokus på reviderade regler kring skyddsobjekt och vilka möjligheter bevakningspersonal har att ingripa mot drönare.

I slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34) redovisar kommittén resterande del av sitt uppdrag. Uppdraget består i att kartlägga de befintliga regelverk som direkt eller indirekt syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet mot yttre hot och därefter bedöma om ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda är tydligt och lämpligt reglerat. I kommitténs uppdrag ingår också att bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av vissa fastigheter och infrastrukturanläggningar av väsentligt intresse för totalförsvaret.

De förslag som lämnats i betänkandet föreslås mynna ut i en ny lag och förordning om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Dessutom föreslås ändringar av lag (2006:544) och förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt av Plan- och bygglagen (2010:900).

Ärendets beredning

Ärendet har beretts gemensamt av stadsledningskontoret, exploateringskontoret, fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret.

Ärendet

I kommitténs slutbetänkande läggs flera förslag med bäring på stadens verksamhet fram. Dessa förslag beskrivs nedan.

Befintligt skydd och behov av förbättringar

I kommitténs slutbetänkande redovisas en kartläggning av befintlig lagstiftning som syftar till att skydda totalförsvaret. Syftet med kartläggningen är att belysa vilka möjligheter staten redan i dag har att värna totalförsvarets intressen och bereda totalförsvaret skydd.

Av den lagstiftning som redovisas i betänkandet behandlar flertalet regleringar fysiskt skydd eller informationssäkerhet. Även miljöbalkens och plan- och bygglagens regler om hushållning med mark- och vattenområden bedöms relevanta. Staten kan också skydda totalförsvarsverksamhet genom att ta över ägandet av viss egendom, exempelvis genom expropriation. Ytterligare skyddsverktyg som behandlas i betänkandet är regler om tillståndsprovning till olika verksamheter eller tillståndsprovning vid överlåtelse eller upplåtelse av viss totalförsvarsviktig verksamhet. Kommittén tar även upp exempel på bestämmelser som ger staten rätt att rikta specifika förpliktelser mot verksamhetsutövare att beakta totalförsvarets behov. Särskilda regler finns också i förhållande till statliga myndigheter, som enligt förordning ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Kommuner och landsting är enligt lag skyldiga att vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Uttryckliga bestämmelser om kommuners och landstings skyldighet att mer generellt beakta totalförsvarets krav, behov och skyddsintressen saknas. Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om skydd för säkerhetskänslig verksamhet innebär indirekt ett brett och sammansatt skydd även för totalförsvarsverksamhet, eftersom totalförsvarsverksamheten många gånger också utgör säkerhetskänslig verksamhet.

Kommittén gör bedömningen att nuvarande lagstiftning generellt sett är adekvat och motiverad för att värna skyddet för totalförsvaret. I några avseenden föreslår kommittén att ansvarsförhållandet mellan stat och kommun behöver förtydligas och skyddet för totalförsvaret stärkas.

Det tydliggörs att kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet

I betänkande konstateras att nuvarande lagstiftning inte uttryckligen kräver att totalförsvarets intressen ska beaktas i kommunal verksamhet och att kommuner och landsting därför kan fatta beslut som anses kan få negativa konsekvenser för totalförsvaret. Enligt kommittén framgick det inte minst i fråga om upplåtelse av kommunalt hamnutrymme i Nord Stream 2-projektet, som utlöste

diskussioner om gränserna för kommunernas bestämmanderätt i frågor med säkerhetspolitiska implikationer och statens rättsliga verktyg i sådana frågor. Kommittén refererar i sin analys även till frågan om Stockholmsregionens drivmedelsförsörjning och avvecklingen av drivmedelsdepåerna i Bergs oljehamn och Loudden.

Mot denna bakgrund förordar kommittén ett förtydligande av kommuners och landstings skyldigheter om att totalförsvarets krav ska beaktas i all verksamhet genom förändringar i 3 kap 1§. i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

För att kunna beakta totalförsvarets krav ser kommittén att kommuner och landsting kan behöva stöd från staten. I betänkande föreslås därför en ändring av förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och som innebär krav på att kommuner och landsting vid behov ska samråda med Länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret.

Kommittén förutsätter att Försvarsmakten och MSB kan förse Länsstyrelserna med nödvändiga underlag för att kunna ge detta stöd till kommuner och landsting. Kommittén menar att ovan nämnda förslag dels kan stärka kommunernas medvetenhet om totalförsvarets betydelse och behov, dels kan säkerställa att totalförsvarets intressen beaktas i nödvändig utsträckning i det kommunala beslutsfattandet. En motsvarande regel finns redan för de statliga myndigheterna i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Staten genom länsstyrelsen får utökade möjligheter att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen. I kommitténs analys konstateras att det är viktigt att totalförsvarets intressen i deras helhet kan beaktas tillräckligt effektivt i den fysiska planeringen. När exploatering sker av ett markområde av intresse för totalförsvaret bedöms det finnas risk för irreparabel skada på detta intresse. Kommittén menar att tillfälliga behov och ekonomiska intressen inte bör kunna ges företräde och ser därför att det finns behov av att stärka statens möjligheter att bevaka totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen.

Enligt bestämmelserna i Plan- och bygglagen ska Länsstyrelsen vid samråd med kommunerna om översiktsplaner verka för att riksintressena blir tillgodosedda. Kommittén menar dock att

kommuners planerade användning av ett markområde kan ha en negativ inverkan på totalförsvarets intressen, även om området inte pekats ut som ett riksintresse för totalförsvaret. Kommittén föreslår därför att det införs ett krav på Länsstyrelsen att utöver de utpekade riksintressena även lyfta fram andra aspekter av totalförsvarets intressen i samrådet om översiktsplaner.

Kommittén föreslår också att Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot kommunala beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser utökas till att även gälla då beslutet kan antas innebära att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas i något annat avseende än att ett utpekat riksintresse inte tillgodoses.

Förslaget innebär därmed att ytterligare en överprövningsgrund för Länsstyrelsen, ”*totalförsvarets intressen påtagligt motverkas*”, införs utöver de fem som redan finns (riksintressen, mellankommunal samordning, miljö kvalitetsnormer, strandskydd, hälsa och säkerhet).

Staten genom en granskningsmyndighet ges möjlighet att ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser, upplåtelser och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

I slutbetänkandet konstateras att det i dag inte finns något krav i lagstiftningen på att totalförsvarets intressen ska beaktas vid överlåtelser eller upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. I sin analys identifierar kommittén flera konsekvenser av detta. En konsekvens kan bli att totalförsvarsviktig egendom skingras eller förstörs. En annan konsekvens är att en antagonist genom att förvärva eller nyttja en fastighet inom ett från totalförsvars synpunkt viktigt område kan få en sådan kontroll över geografin att det blir möjligt att skada svenska försvarsförberedelser. En permanent eller tillfällig rådighet över infrastruktur, såsom en hamn eller en flygplats, anses också möjliggöra för en antagonist att agera för att skada Sveriges totalförsvaret. Genom utvalda förvärv eller nyttjanden av egendom i Sverige kan främmande makt försvåra svensk försvarsverksamhet, utöva olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en verksamhet som är riktad mot Sveriges säkerhet.

I slutbetänkandet framförs att en angränsande brist i dagens system är att kommuner och landsting utan närmare begränsningar kan överlåta, upplåta eller avveckla vissa fysiskt skyddade anläggningar, exempelvis ett berggrum, som byggts upp eller bekostats av staten för det civila försvarets behov. Även detta anses

kunna medföra en risk för att totalförsvarsviktig egendom skingras eller förstörs.

Kommittén föreslår att det införs en ordning som innebär att totalförsvarets intressen ska beaktas inför överlåtelse och upplåtelse samt i vissa fall avveckling av närmare utpekad egendom, som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det innebär att staten ges möjlighet att granska och ytterst förbjuda sådana förfaranden om väsentliga totalförsvارينtressen så kräver.

Kommittén bedömer att ett kontrollsystem som utmynnar i att staten kan hindra en tilltänkt överenskommelse är ett lämpligt och effektivt komplement och alternativ till den befintliga expropriationslagstiftningen. Kommittén menar att förslaget om ett kontrollsystem är både mindre ingripande för den enskilde och mindre betungande och kostsamt för staten, än att staten löser in egendomen.

Kommittén föreslår att kontrollsystemet ska omfatta

- hamnar och flygplatser
- fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret samt
- skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar

Hamnar och flygplatser

I betänkandet förs ett resonemang om hamnars och flygplatsers betydelse för totalförsvaret som handlar om ägande och nyttjande av dessa och hur rådigheten över en hamn eller flygplats kan innebära en stor strategisk fördel för en antagonist. Kommittén konstaterar dock att det inte är nödvändigt att alla hamnar och flygplatser ska omfattas av granskning. Kommittén har eftersträvat avgränsningar som gör att exempelvis mindre flygplatser samt enskilda fritidshamnar och fiskehamnar faller utanför tillämpningsområdet.

Fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret

Även när det gäller ägande och nyttjande av fastigheter i skyddsvärda geografiska områden ser kommittén att en statlig kontroll av överlåtelser och upplåtelser kan vara ett betydelsefullt verktyg för att värna totalförsvarets intressen. Inget av de utpekade områdena ligger inom Stockholms stads kommungränser varför förslaget inte beskrivs närmare här.

Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar
Kommittén anser att även anläggningar för civilt försvar som försetts med förstärkt fysiskt skydd och som ägs av kommuner och landsting bör omfattas av ett statligt kontrollsystem. Det rör sig i de flesta fall om anläggningar som inrättats för ledning inom ramen för den tidigare statliga civilförsvarsorganisationen. Verksamheten, liksom rådigheten över den materiel och de anläggningar som tillhörde verksamheten, överfördes under 1990-talet i huvudsak från staten till kommunerna. Det finns också exempel på anläggningar med förstärkt fysiskt skydd i anslutning till landstingsägda sjukhus.

Påverkan, ansvar och granskning

Eftersom ett kontrollsystem kan innebära en inskränkning i enskilda ägares rätt att fritt få förfoga över egendom och också kan medföra en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen har kommittén gjort bedömningen att det för närvarande saknas möjligheter att peka ut annan egendom än den nämnda, dvs. hamnar och flygplatser, fastigheter i skyddsvärda geografiska områden samt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.

Kommittén konstaterar att det föreslagna kontrollsystemet innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen när det gäller kommunernas rätt att fritt förfoga över egendom. Enligt kommittén är det dock angeläget med en enhetlig nationell reglering för att skyddet av viktiga totalförsvarsintressen ska kunna uppnås och att intrånget i den kommunala självstyrelsen därmed är godtagbart.

Kommittén föreslår att Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län blir granskningsmyndigheter och ges behörighet att godkänna, villkora och förbjuda förfaranden enligt lagen.

Granskningen ska enligt förslaget äga rum på förhand, dvs före en tilltänkt överlåtelse, upplåtelse eller i förekommande fall avveckling. För kommuner och landsting föreslås granskningen inledas med ett obligatoriskt samrådsförfarande med granskningsmyndigheten. Om samråd inte sker trots att överlåtelsen eller upplåtelsen omfattas av lagen, föreslås granskningsmyndigheten, inom vissa tidsramar kunna inleda granskningsförfarande på eget initiativ.

Om det är uppenbart att förfarandet inte strider mot väsentliga totalförsvarsintressen, föreslås granskningsmyndigheten kunna besluta att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd. För de fall som inte kunnat lösas inom ett samrådsförfarande eller avslutas

utan åtgärd föreslås att granskningsmyndigheten kan fatta beslut om fördjupad granskning.

Om det efter en fördjupad granskning står klart att en överlåtelse kan ske utan att det strider mot totalförsvarets intressen, ska granskningsmyndigheten, enligt förslaget, besluta att ärendet ska avslutas utan ytterligare åtgärder. I andra fall föreslås granskningsmyndigheten kunna besluta om att villkora eller ytterst förbjuda den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen. Granskningsmyndigheten ges i förslaget även möjlighet att ingripa i efterhand inom ett år från det att överlåtelsen eller upplåtelsen fullföljts, om obligatoriskt samråd inte skett.

Inlösen

Kommittén föreslår att en förbjuden försäljning av en fastighet belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område ska medföra rätt till statlig inlösen för *enskild* ägare utifrån de villkor som överenskommits mellan de tilltänkta eller tidigare parterna.

Någon kompensationsrätt föreslås däremot inte i förhållande till kommuner och landsting. Kommittén anser att kommuner och landsting har ett ansvar och incitament att värna totalförsvarets intressen, inklusive ett starkt egenintresse av att totalförsvarsviktig infrastruktur inom kommunen, såsom en hamn eller flygplats, inte utsätts för risker i samband med en upplåtelse eller överlåtelse. Kommuner har också större möjligheter än enskilda att bedöma lämpligheten i tilltänkta affärer, inte minst genom upparbetade kommunikationsvägar till länsstyrelser och Försvarsmakten.

Synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret, fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har respekt för att Sveriges totalförsvaret behöver omges av lagstiftning som säkerställer dess funktion och förmågor, samt att dessa kan bibehållas och stärkas. För stadens del innebär kommitténs förslag, tillsammans med andra nationella inriktningsbeslut, att stadens långvariga arbete med krisberedskap nu breddas så att det även omfattar beredskap för det civila försvaret.

Kontoren anser övergripande att det först och främst är angeläget att staten pekar ut en tydlig inriktning och ambitionsnivå samt principer för finansiering av det civila försvaret. I en sådan inriktning bör det även tydliggöras att staten tar ansvar för de uppgifter inom det civila försvaret som idag inte utförs av någon aktör i fredstid, till exempel beredskapslager av förnödenheter.

Kontoren vill också hävda att genom en tydlig struktur för ledningsförhållanden och organisation av det civila försvaret är det avsevärt mycket enklare för olika aktörer att förstå sin roll och ta sitt ansvar. I övrigt anser kontoren att det är viktigt att ansvarsprincipen upprätthålls så långt som möjligt även inom det civila försvaret.

Kontoren konstaterar att den föreslagna formuleringen om att kommuner ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet är så allmän och generell att den inte ger någon vägledning om hur totalförsvarets krav ska beaktas, vilken ambitionsnivå som bör hållas eller vilka förväntningar som andra aktörer kan ha på kommunerna. För att kommuner ska kunna beakta totalförsvarets krav är det nödvändigt att innebörden av detta tydliggörs.

Det är också nödvändigt att det finns tydligt utpekade aktörer som tar ansvar för såväl etablering som drift och finansiering av totalförsvarsviktiga anläggningar. Kontoren ser ingen möjlighet för kommuner att beakta krav om att bevara anläggningar som saknar huvudman eller ansvarig verksamhetsutövare. Varje anläggning som ska bevaras måste också ha en tydlig beskrivning av dess funktion, verksamhet och värden, så att ärendet går att hantera i en beslutsprocess.

Kontoren anser att det inte finns skäl för att skapa ytterligare en överprövningsgrund för kommunala planer än de som finns idag. Att staten inte pekat ut riksintressen för totalförsvarets civila del är ingen tillräcklig grund. Kommunala planer förhåller sig alltid till riksintressen och väger dessa mot andra allmänna och enskilda intressen. Att tillföra en ny, odefinierad överprövningsgrund riskerar att resultera i oönskade och tidskrävande tolkningsfrågor mellan kommuner och Länsstyrelsen. Förutsägbarhet i den fysiska planeringen är av stor vikt för att inte fördröja och fördyra viktiga projekt.

Kontoren har förståelse för att det finns anläggningar och fastigheter där det måste kunna säkerställas att inte antagonistisk verksamhet ska kunna etablera sig eller ta över. Kontoren anser att införandet av ett kontrollsystem är rimligt men att det förslag som kommittén föreslår, där kommuner inte skulle erhålla ersättning genom inlösen av en fastighet där en försäljning stoppats, är oskäligt. Ett system med en kravställande kontrollfunktion utan egna ekonomiska åtaganden riskerar att få oproportionerliga konsekvenser för fastighetsägaren. Kontoren anser att det vid en av

staten stoppad överlåtelse därför inrättas ett system för statlig förköpsrätt. Om staten samverkar med kommuner och gör tydligt vad som krävs för att beakta totalförsvarets krav torde dock den typen av situationer kunna undvikas redan i ett tidigare stadium.

Kontoren föreslår att remissen besvaras med hänvisning till vad som anförts i stadsledningskontorets, exploateringskontorets, fastighetskontorets, stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande.

Magdalena Bosson
Stadsdirektör

Johan Castwall
Förvaltningschef
Exploateringskontoret

Håkan Falk
t.f. Förvaltningschef
Fastighetskontoret

Anette Scheibe Lorentzi
Förvaltningschef
Stadsbyggnadskontoret

Gunilla Glantz
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Digitala signaturer

Detta dokument har signerats digitalt av följande personer

Namn	Datum
Magdalena, Bosson	2019-09-06
Johan, Castwall	2019-09-06
Anette, Scheibe Lorentzi	2019-09-08
GUNILLA, GLANTZ	2019-09-10
Håkan, Falk	2019-09-09