

Kommunstyrelsen

## **Förbättrat skydd för totalförsvaret**

*Yttrande över slutbetänkande från Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, SOU 2019:34*

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen antar stadsledningskontorets förslag på yttrande enligt bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 21 oktober 2019.

### **Sammanfattning**

I betänkandet ”Förbättrat skydd för totalförsvaret, SOU 2019:34” föreslås att det införs en generell uttrycklig skyldighet i lag för kommuner och regioner att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Det föreslås även att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret är hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Det införs också ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller en region efter medgivande från staten. Till sist föreslås att staten genom länsstyrelsen ges en utökad möjlighet att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen.

### **Ärendet**

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 under våren 2017 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över delar av regelverket som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet. I slutbetänkandet ”Förbättrat skydd för totalförsvaret” (SOU 2019:34) redovisas uppdraget och förslaget har nu lämnats på remiss till bland annat Nacka kommun.

### **Förslagen i betänkandet i korthet**

Kommittén gör bedömningen att nuvarande lagstiftning generellt sett är adekvat och motiverad för att värna skyddet för totalförsvaret. Kommittén bedömer dock att

ansvarsförhållandet mellan stat och kommun behöver förtydligas för att stärka skyddet för totalförsvaret.

### **Kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet**

I betänkandet konstateras att nuvarande lagstiftning inte uttryckligen kräver att totalförsvarets intressen ska beaktas i kommunal verksamhet och att kommuner och regioner därför kan fatta beslut som anses kan få negativa konsekvenser för totalförsvaret. Som exempel nämns bland annat frågan om Stockholmsregionens drivmedelsförsörjning och avveckling av drivmedelsdepåerna i Bergs oljehamn och Loudden. Kommittén föreslår att det införs ett förtydligande av kommuners och regioners skyldigheter att beakta totalförsvarets krav i all verksamhet. Detta generella krav föreslås föras in i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Förtydligandet innebär att det införs ett krav på att kommuner och regioner vid behov ska samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret. Syftet med den förslagna bestämmelsen är att stärka kommunernas medvetenhet om totalförsvarets betydelse och behov samt att säkerställa att totalförsvarets intressen beaktas i nödvändig utsträckning i det kommunala beslutsfattandet.

### **Länsstyrelsen ges utökad möjlighet att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen**

I betänkandet konstateras att det är viktigt att totalförsvarets intressen i dess helhet kan beaktas 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 bedömer att tillfälliga behov och ekonomiska intressen inte bör kunna ges företräde framför statens möjligheter att bevaka totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen. Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen, vid samråd med kommunerna om översiktsplaner, verka för att riksintressena blir tillgodosedda. Kommittén föreslår att det införs ett krav på länsstyrelsen att, utöver de utpekade riksintressena, även lyfta fram andra aspekter av totalförsvarets intressen i samråd 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 föreslås införas.

### **Statligt kontrollsystem för granskning och förbud för egendomsupplåtelse 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 överlåtelse eller upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Kommittén identifierar 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 totalförsvär. 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 regioner 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 totalförsvärs viktig egendom skingras eller förstörs.

Kommittén föreslår att det införs en ordning som innebär att totalförsvärets intressen ska beaktas inför överlåtelse och upplåtelse samt i vissa fall avveckling av närmare utpekad egendom, som är av väsentligt intresse för totalförsväret. Det innebär att staten ges möjlighet att granska och ytterst förbjuda sådana förfaranden om väsentliga totalförsvärintressen 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 föreslår att kontrollsystemet ska omfatta hamnar och flygplatser, fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försväret samt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.

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, det vill säga 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 totalförsvärintressen 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. Av slutbetänkandet framgår hur processen kring den tilltänkta granskningen ska ske och vilka ingripanden granskningsmyndigheten kan vidta.

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 överenskommit mellan de tilltänkta eller tidigare parterna. Någon kompensationsrätt föreslås däremot inte i förhållande till kommuner och regioner. Kommittén anser att kommuner och regioner har ett ansvar och incitament att värna totalförsvärets intressen, inklusive ett starkt egenintresse av att totalförsvärs viktig 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.

## **Stadsledningskontorets bedömning och förslag på yttrande**

Det kan konstateras att Sveriges totalförsvarsverksamhet är en angelägen fråga och det är därför positivt att det genomförs en översyn av regelverket. De författningsförslag som anges i betänkandet bedöms däremot innebära en inskränkning i det kommunala självstyret och det grundlagsfästa egendomsskyddet. Säkerhetsskyddslagstiftningen medför redan att det finns en adekvat reglering för att skydda och värna om totalförsvarsverksamheten.

Det föreligger inte något behov av en generell regel av innebörd att totalförsvarets krav ska beaktas i all verksamhet inom kommuner och landsting. Den generella regel som föreslås ger inte heller någon tydlig vägledning om hur totalförsvarets krav kommer att påverka kommunen i dess utövande av det kommunala självstyret. Kommunala planer förhåller sig redan idag 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 för kommunen betydande stadsutvecklingsprojekt. Planmonopolet utgör en av de viktigaste legala förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen och det bör därför inte införas en inskränkning av kommunens planmonopol i enlighet med kommitténs förslag.

Kommittén föreslår att staten ska ges möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser/upplåtelser och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det kan konstateras att kommitténs innebär en inskränkning av det kommunala självstyret. I den mån staten ser skäl att villkora eller förbjuda överlåtelser/upplåtelser och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret bedöms nuvarande reglering om expropriation ge staten fullt tillräckliga möjligheter att ta mark i anspråk för totalförsvaret. Det föreligger därmed inget behov av den föreslagna regleringen. Vad gäller ersättning vid inlösen ska det särskilt lyftas fram att inte ska göras någon åtskillnad om fastighetsägaren är offentlig eller enskild. Det kan även konstateras att det föreslagna statliga kontrollsystemet inte enbart utgör en inskränkning för offentliga aktörer utan även för enskildas rättigheter utifrån det grundlagsfästa egendomsskyddet. De föreslagna inskränkningarna i äganderätten är inte tillräckligt motiverade och står inte heller i proportion till de ändamål som anges i slutbetänkandet.

Av kommitténs utredning beskrivs att det finns exempel på att tilltänkta eller redan fattade kommunala beslut uppmärksammas och ifrågasatts utifrån sin lämplighet från totalförsvarsynpunkt. Redan beslutad avveckling av drivmedelsdepåerna i Bergs oljehamn omnämns som exempel på hur kommunala beslut kan påverka väsentliga totalförsvarsintressen gällande den kommunala planerade markanvändningen för bostäder.



Med anledning av detta ska det noteras att Nacka kommun och tomträttsinnehavaren för området Bergs gård har ingått avtal om att drivmedelsbolaget ska avveckla sin verksamhet. Det planeras att det ska byggas drygt 2 000 bostäder och nya verksamheter på Bergs gård som en del av det nya Nacka stad. Byggnationen av dessa bostäder ingår som en betydande del av det tunnelbaneavtal (Stockholmsförhandlingen) som slutits och där staten är en av parterna. Nacka kommun har genom tunnelbaneavtalet åtagit sig att 13 500 bostäder ska byggas. Då staten är part i detta avtal måste det förutsättas att de föreslagna bestämmelserna i slutbetänkandet inte medför någon påverkan på kommunens möjligheter att fullgöra bostadsåtagandet.

### **Ekonomiska konsekvenser**

I slutbetänkandet anges att förslagen endast kommer medföra en mycket begränsad kostnadsökning för kommuner som äger sådan egendom som utpekats i betänkandet. I de fall en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse inte kommer till stånd med anledning av lagförslaget bedömer kommittén att det kan bli aktuellt med indirekta kostnader, såsom förlorade förväntansvärden, i förhållande till en överlåtelse eller upplåtelse som inte blir av.

### **Konsekvenser för barn**

Konsekvenserna för barn, utifall de föreslagna författningsändringarna vinner laga kraft, bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för barn.

### **Bilagor**

1. Sammanfattning och författningsförslag, SOU 2019:34
2. Förslag på yttrande

Mats Bohman  
Trafik- och fastighetsdirektör

Terese Kaliniski  
Säkerhetschef