

Försvarsfastigheter i framtiden

Betänkande av Försvarsfastighetsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:61

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24003-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Vid regeringssammanträde den 26 januari 2012 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter.

Vid regeringssammanträde den 11 oktober 2012 beslutade regeringen, genom tilläggsdirektiv, att förlänga utredningstiden och ge utredaren i uppdrag att även föreslå hur ansvaret för den framtida förvaltningen, inklusive finansieringen, av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras.

Till särskild utredare förordnades från och med den 15 februari 2012 landshövdingen Ingemar Skogö.

Att som experter biträda utredningen förordnades från och med den 1 mars 2012 departementssekreteraren Karina Aldén, ämnesrådet Johan Appelberg, departementssekreteraren Patrik Asplund, departementssekreteraren Joakim Jägare, kanslirådet Fredrik Linder, ämnessakkunniga Monica Lundberg och ämnesrådet Lena Westin samt från och med den 1 januari 2013 kanslirådet Kristina Ekengren och departementssekreteraren Hans Mildemberger. Karina Aldén entledigades från sitt uppdrag från och med den 31 augusti 2012.

Som sekreterare i utredningen förordnades från och med den 12 mars 2012 departementssekreteraren Björn-Owe Björk och från och med den 7 januari 2013 civilekonomen Svante Eriksson.

Utredningen har antagit namnet Försvarsfastighetsutredningen.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter, varför betänkandet är skrivet i vi-form. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande *Försvarsfastigheter i framtiden* (SOU 2013:61).
Utredningens arbete är härmed avslutat.

Stockholm i september 2013

Ingemar Skogö

/Björn-Owe Björk
Svante Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	21
1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	21
2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	26
3 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)	27
4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	29
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	32
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.....	33
7 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk	34
8 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.....	35
9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten	36
10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	38

11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet	39
12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	40
13	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	41
14	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	42
15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter	43
16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer	44
17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen	46
18	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)	49
19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter	50
20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.	52
21	Förslag till förordning om ändring i förfogandeförordningen (1978:558)	54
22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1227) med instruktion för Harpsunds nämnden	55
23	Förslag till förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384)	56
24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor	57

25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet	60
26	Förslag till förordning om ändring i strålskyddsförordningen (1988:293)	61
27	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap	62
28	Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)	64
29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen	65
30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt.....	66
31	Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg.....	68
32	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:657) om användning av tretungad flagga	69
1	Utredningens uppdrag	71
1.1	Bakgrund	71
1.2	Uppdraget enligt direktiven	74
1.2.1	Ursprungliga direktiv	74
1.2.2	Tilläggsdirektiv	76
1.3	Utgångspunkter, avgränsningar m.m.....	77
1.4	Utredningens genomförande	79
1.5	Annat pågående utredningsarbete.....	82
1.5.1	Utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter	82
1.5.2	Utredningen om säkerhetsskyddslagen	83
1.6	Betänkandets disposition.....	84

2	Gällande rätt och vissa aktörer	85
2.1	Allmänna regelverk	85
2.1.1	Budgetlagen (2011:203)	85
2.1.2	Förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning	87
2.1.3	Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag	88
2.1.4	Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.	88
2.1.5	Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.	91
2.1.6	Lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter	92
2.1.7	Jordabalken (1970:994)	93
2.1.8	Expropriationslagen (1972:719)	94
2.1.9	Förordningen (1971:1152) om allmänna jordbruksarrenden	94
2.1.10	Jordförvärvslagen (1979:230) och lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället.....	95
2.1.11	Bostadsförvaltningslagen (1977:792)	95
2.1.12	Förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen.....	95
2.2	Regler avseende försvarsområdet m.m.....	97
2.2.1	Miljöbalken (1998:808)	97
2.2.2	Övriga miljöfrågor.....	102
2.2.3	Bevakning av riksintressen enligt plan- och bygglagen (2010:900)	103
2.2.4	Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)	106
2.2.5	Vissa frågor om anställning.....	108
2.2.6	Skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523)	109
2.2.7	Övnings- och skjutfält	110
2.3	Vissa berörda aktörer	111
2.3.1	Statens fastighetsverk.....	111
2.3.2	Statligt ägda bolag och regler som styr dessa.....	112

3	Beskrivning av Fortifikationsverket	115
3.1	Myndighetens uppdrag	115
3.2	Mål enligt regleringsbrev	117
3.3	Organisation och personal	118
3.4	Fortifikationsverkets verksamhet	120
3.4.1	Förvaltning.....	121
3.4.2	Uppdragsverksamhet.....	136
3.4.3	Avyttring	140
3.5	Ekonomi och finansiering	144
4	Beskrivning av Försvarmaktens lokalförsörjning	149
4.1	Inledning.....	149
4.2	Omfattning av Försvarmaktens fastighetsutnyttjande	150
4.3	Definitioner.....	152
4.4	Försvarmaktens organisation avseende lokalfrågor	152
4.4.1	Högkvarteret.....	154
4.4.2	Ledningsstaben	154
4.4.3	Produktionsledningen	154
4.4.4	Lokalplaneringsenheterna	155
4.4.5	Garnisonerna.....	156
4.5	Försvarmaktens system för lokalförsörjning.....	156
4.5.1	Central planering	156
4.5.2	Garnisonsplanering.....	156
4.5.3	Anskaffning.....	157
4.5.4	Förvaltning (vidmakthållande)	158
4.5.5	Avveckling.....	159
5	Överväganden och förslag om förvaltningsansvar.....	161
5.1	Utgångspunkter för analysen	162
5.1.1	Bakgrund	162
5.1.2	Fastighetsförvaltning i bolag eller myndighet?.....	163
5.1.3	Analysens uppläggning.....	165
5.2	Indelning av fastighetsbeståndet som grund för analysen ..	167

5.3	Restriktioner i utredningsdirektiven m.m.	169
5.3.1	Fastigheter som staten inte längre behöver.....	170
5.3.2	Kulturhistoriskt värdefulla objekt	173
5.3.3	Det slutna beståndet	176
5.3.4	Militära flygplatser och övnings- och skjutfält m.m.	178
5.4	Tänkbara alternativ.....	182
5.5	Utvärdering av alternativen	184
5.5.1	Vad avses med effektiv förvaltning?	185
5.5.2	Samordningsfördelar.....	187
5.5.3	Påverkan på statsbudgeten m.m.....	188
5.5.4	Möjlighet för hyresgästerna att bedriva sin verksamhet.....	198
5.5.5	Möjlighet att utöva tillsyn m.m.....	203
5.5.6	Organisering av försvaret och hantering av omställningar.....	207
5.6	Säkerhetsanalys.....	211
5.7	Sammanfattande slutsatser och förslag avseende förvaltningsansvaret	214
5.8	Genomförande av den fortsatta omstruktureringen	220
6	Överväganden och förslag om effektivare lokalförsörjning.....	227
6.1	Hyresmodell	228
6.1.1	Inledning.....	228
6.1.2	Problem som påtalats med dagens modell.....	229
6.1.3	Våra överväganden	231
6.2	Försvarmaktens ansvar och organisation för lokalförsörjning	232
6.2.1	Inledning.....	232
6.2.2	Problem som påtalats med nuvarande ordning	233
6.2.3	Våra överväganden	235
6.3	Terminologi och nyckeltal för försvarsfastigheter.....	244
6.4	Enhetlig finansieringsmodell för berörda myndigheter.....	246
6.4.1	Finansiering av fastigheter.....	246
6.4.2	Våra överväganden	249

6.5	Avkastningskrav på berörda fastighetsförvaltande myndigheter	249
6.5.1	Avkastningskrav i fastighetsförvaltande bolag	250
6.5.2	Utgångspunkter för att fastställa avkastningskrav ...	251
6.5.3	Alternativa modeller för avkastningskrav	253
6.5.4	Hyressättning på marknadsliknande villkor	259
6.5.5	Beslutsprocessen för investeringar	260
6.5.6	Våra överväganden.....	261
7	Övriga frågor	263
7.1	Länsstyrelsernas lokaler för krisledning.....	263
7.1.1	Hur ser det ut i dag?	264
7.1.2	Synpunkter som framförts på nuvarande ordning m.m.....	267
7.1.3	Våra överväganden.....	270
7.2	Utlandscamper	272
7.2.1	Inledning	272
7.2.2	Iakttagelser och problem med nuvarande ordning...	274
7.2.3	Våra överväganden.....	276
7.3	Skydds- och anläggningskompetens.....	277
7.3.1	Bakgrund	277
7.3.2	Våra överväganden.....	282
8	Förslagets konsekvenser	285
8.1	Konsekvenser för Försvarmaktens samlade verksamhet ...	285
8.2	Kostnadskonsekvenser	287
8.3	Fastighetsbildningsfrågor	288
8.4	Konsekvenser för tillsyn och bevakning av riksintresse.....	289
8.5	Miljökonsekvenser.....	290
8.6	Frågor om verksamhetsövergång.....	291

9	Allmänna överväganden om författningsförslag.....	295
9.1	Bakgrund.....	295
9.2	Olika sätt att fastställa tillämpningsområde för regler om försvarsrelaterad verksamhet.....	296
9.3	Vissa allmänna överväganden avseende våra förslag till författningsändringar	298
9.4	Vissa överväganden avseende sekretess och säkerhetsskyddslagstiftningen m.m.	300
9.4.1	Sekretess avseende uppgifter rörande rikets säkerhet.....	300
9.4.2	Säkerhetsskyddad upphandling och övriga frågor avseende säkerhetsskyddslagstiftningen.....	303
10	Författningskommentarer.....	305
10.1	Förslaget till ändring i miljöbalken	305
10.2	Förslaget till ändring i plan- och bygglagen	306
10.3	Förslaget till ändring i strålskyddslagen	307
10.4	Förslaget till ändring i lagen om brandfarliga och explosiva varor.....	307
10.5	Förslaget till ändring i lagen om offentlig anställning	308
10.6	Förslaget till ändring i lagen om fullmaktsanställning.....	308
10.7	Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Statens fastighetsverk.....	309
10.8	Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Fortifikationsverket	309
10.9	Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Försvarsmakten	309
10.10	Förslaget till ändring i förordningen med länsstyrelseinstruktion.....	310
10.11	Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Regeringskansliet	310

10.12 Förslaget till ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	310
10.13 Förslaget till ändring i miljötillsynsförordningen.....	310
10.14 Förslaget till ändring i miljöprövningsförordningen.....	311
10.15 Förslaget till ändring i förordningen om miljöledning i statliga myndigheter	311
10.16 Förslaget till ändring i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer	311
10.17 Förslaget till ändring i förordningen om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen	311
10.18 Förslaget till ändring i avfallsförordningen.....	312
10.19 Förslaget till ändring i förordningen om energieffektiva åtgärder för myndigheter.....	313
10.20 Förslaget till ändring i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.	313
10.21 Förslaget till ändring i förfogandeförordningen.....	313
10.22 Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Harpsundsnämnden.....	314
10.23 Förslaget till ändring i rennäringsförordningen.....	314
10.24 Förslaget till ändring i förordningen om brandfarliga och explosiva varor	314
10.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen om elektromagnetisk kompatibilitet.....	315
10.26 Förslaget till ändring i strålskyddsförordningen	315
10.27 Förslaget till ändring i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap	315
10.28 Förslaget till ändring i säkerhetsskyddsförordningen	316

10.29 Förslaget till ändring i förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen	316
10.30 Förslaget till ändring i förordningen om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt	316
10.31 Förslaget till ändring i kungörelsen med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg	317
10.32 Förslaget till ändring i förordningen om användning av tretungad flagga	317

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2012:6.....	319
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2012:103.....	327
<i>Bilaga 3</i> Fördelning av Fortifikationsverkets anställda.....	329
<i>Bilaga 4</i> Indelning i områden för värdering av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd.....	331
<i>Bilaga 5</i> Värderingens områden i relation till tänkbara alternativ	335

Sammanfattning

Bakgrund

Vårt huvuduppdrag är att förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter. Dessa fastigheter förvaltas i dag av Fortifikationsverket, vilket ska avvecklas. Vi ska föreslå vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltning av verkets fastigheter. Enligt utredningsdirektiven syftar omstruktureringen till att få en mer effektiv struktur på förvaltningen samtidigt som förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrats eller försvåras.

Fortifikationsverket äger och förvaltar merparten av Sveriges försvarsfastigheter. Fastighetsbeståndet är brett och inkluderar allt från kaserner, kontor och förråd till byggnadsminnen, flygplatser, hamnar, berggrum och moderna övningsanläggningar. Verket förvaltar även stora markområden.

Fortifikationsverkets klart största hyresgäst är Försvarsmakten, som hyr cirka 85 procent av den lokalyta verket hyr ut. Övriga hyresgäster utgörs främst av andra myndigheter och organisationer inom försvarsområdet, såsom Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut. Därtill har Fortifikationsverket även såväl andra statliga som enskilda hyresgäster.

År 2012 omsatte Fortifikationsverket cirka 3,5 miljarder kronor, varav cirka 2,2 miljarder kronor härrörde från hyror och arrenden i det egna fastighetsbeståndet och resten från andra typer av tjänster.

De senare intäkterna kommer främst från ett uppdrag som Fortifikationsverket har haft sedan år 2007, nämligen att hyra in lokaler m.m. åt Försvarsmakten, i de fall förhyrning sker av andra värden än Fortifikationsverket. Av Försvarsmaktens totala kostnader för hyror, arrenden och fastighetsdrift år 2012 (cirka 2,6 miljarder kronor) avsåg 76 procent förhyrningar hos Fortifikationsverket

och 24 procent andra fastighetsägare. Relationen mellan de två myndigheterna innebär att Fortifikationsverket, utöver att vara hyresvärd, åt Försvarsmakten hanterar många av de hyresgästfrågor som normalt ligger på en myndighet som hyr lokaler. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor avviker därmed på flera punkter från vad som sedan närmare tjugo år tillbaka gäller för övriga statliga myndigheter, däribland för flertalet övriga försvarsmyndigheter.

I betänkandet lämnar vi i huvudsak tre typer av förslag, vilka sammanfattas nedan. Dessa avser vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket, andra typer av åtgärder som kan bidra till att effektivisera fastighetsförvaltningen och Försvarsmaktens lokalförsörjning samt vissa övriga frågor. Vi bedömer att förslagen i de två senare delarna i huvudsak är oavhängiga av den förstnämnda och därmed bör genomföras oavsett vem som förvaltar försvarsfastigheterna.

Överväganden om förvaltningsansvar

De av Fortifikationsverkets fastigheter som staten inte längre behöver för försvarsändamål bör avyttras till marknaden. Fortifikationsverket genomför kontinuerligt sådana försäljningar. Utöver de objekt verket för närvarande har i sin försäljningsplan bedömer vi att det i dagens bestånd eventuellt kan finnas ytterligare försvarsfastigheter som staten inte längre behöver och som därför skulle kunna avyttras till marknaden. Vi kan dock inte lämna ett konkret förslag om vilka fastigheter det bör handla om, då befintligt underlagsmaterial inte ger grund för att med säkerhet avgöra hur stor denna avyttringspotential är eller när den kan realiseras.

Beträffande de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål bedömer vi att en betydande andel, av olika skäl, vore olämplig att överlåta till bolag. Det gäller i första hand försvarsanläggningar (i synnerhet tungt fortifikatoriskt skyddade befästningsanläggningar o.d.) och fastigheter av särskilt kulturhistoriskt intresse, verksamhetsmässigt sammanhängande geografiska enheter där sådana objekt ingår samt militära flygplatser och marina basområden. I de fall dessa typer av fastigheter fortsatt behövs för försvarsändamål bör de även fortsättningsvis förvaltas i myndighetsform.

Där så är möjligt bör de fördelar som finns med att bedriva fastighetsförvaltning i bolagsform tas tillvara. Utgångspunkten bör vara att fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål, men som inte behöver förvaltas i myndighetsform, i normalfallet bör överlåtas till bolag. Beträffande sådana fastigheter bör ambitionen på kort sikt vara att fastigheterna inom åtta stycken kasernområden o.d.¹, ofta inkluderande ett övnings- och skjutfält inom området, ska övergå till förvaltning i bolagsform, medan Fortifikationsverkets resterande fastigheter fortsatt förvaltas i myndighetsform. På längre sikt kan det finnas skäl att gå vidare och överlåta även ytterligare fastigheter till bolag. Vi bedömer att Specialfastigheter Sverige AB är det statligt ägda bolag som det är lämpligt att överlåta försvarsfastigheter till.

Den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör i ett första steg hanteras inom ramen för en ny fastighetsförvaltande myndighet. Denna bör skapas genom att såväl Fortifikationsverket som Statens fastighetsverk avvecklas i nuvarande form och att deras verksamheter i stället bildar grund för den nya myndigheten. Till den nya myndigheten bör initialt föras samtliga fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. Inom ramen för den nya myndigheten kan sedan arbetet med omstrukturering av det aktuella fastighetsbeståndet fullföljas utan fördröjning, däribland genomförandet av den av oss förordade överlåtelsen av vissa försvarsfastigheter till bolag.

Beträffande försvarsfastigheter bör den nya myndigheten ges ett i huvudsak tredelat uppdrag: *att* förvalta de försvarsfastigheter som långsiktigt ska förvaltas i myndighetsform, *att* pröva möjligheten att till lämpligt statligt bolag avyttra de fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål, men som inte behöver förvaltas i myndighetsform, samt *att* skilja ut och till marknaden avyttra de fastigheter i Fortifikationsverkets nuvarande bestånd som staten inte längre behöver för försvarsändamål.

Vi bedömer att den nya myndigheten bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2015. För att genomföra bildandet av den nya myndigheten bör regeringen tillsätta en särskild utredning (organisationskommitté).

¹ Arvidsjaur, Enköping, Halmstad, Kungsängen, Karingberget, Revinge, Skövde och Umeå.

Andra typer av åtgärder för effektivare lokalförsörjning m.m.

I samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör nuvarande hyresmodell ("Hyresmodell 2006") avvecklas. För försvarsfastigheterna bör i stället tillämpas branschmässiga hyresavtal.

Lokaler utgör en viktig, strategisk resurs för Försvarsmaktens verksamhet och representerar den tredje största kostnadsposten i myndighetens budget. De speciella regler som hittills gällt för Försvarsmaktens lokalförsörjning, och som avviker från vad som gäller för övriga myndigheter, har inte gynnat myndighetens förmåga att avseende lokalresurserna utöva nödvändig styrning, hushållning och rationalisering. Alla särbestämmelser av detta slag bör därför upphöra.

Mot denna bakgrund bör Försvarsmakten överta det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning. Inför detta bör Försvarsmakten se över sina interna processer, kompetens och organisation för att ge lokalförsörjningsfrågorna nödvändig prioritet. Bland annat måste Försvarsmakten skaffa sig egna resurser för att överta de uppgifter som för närvarande uppdragits åt Fortifikationsverket samt för att kunna uppträda fullt professionellt som hyresgäst med kompetens inom hyresjuridik och fastighetsekonomi vid hyresförhandlingar och upphandling av fastighetsrelaterade tjänster.

I syfte att underlätta jämförelser bör den myndighet som framöver ska förvalta försvarsfastigheter i tillämpliga delar, och där så inte redan sker, anpassa sin terminologi och sina nyckeltal till vad som används i fastighetsbranschen i övrigt.

För fastigheter som i dag finansieras med lån och/eller statskapital bör en enhetlig finansieringsmodell med lån i Riksgälden införas för både nya och befintliga fastigheter avseende nuvarande Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Avkastningspliktigt statskapital bör inlevereras till statens centralkonto och redovisas mot inkomsttitel. En översyn bör göras av vilka fastigheter som ska finansieras direkt med anslag.

Regeringen bör överväga att införa ett enhetligt avkastningskrav för fastighetsförvaltande myndigheter. Ett sådant avkastningskrav bör utgå från det genomsnittliga lånet för fastigheter, då det torde vara den bas som bäst kombinerar enkelhet med att ge rätt signaler för att styra verksamheten effektivt.

Övriga frågor

Länsstyrelsernas lokaler för krisledning

Genom tilläggsdirektiv gavs utredningen i oktober 2012 i uppdrag att föreslå hur ansvaret för den framtida förvaltningen, inklusive finansieringen, av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras.

Att länsstyrelserna har tillgång till särskilda lokaler för krisledning (ledningsplatser) hänger samman med deras roll som regionalt områdesansvariga i det svenska systemet för krishantering. Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för att driva, förvalta och utveckla ledningsplatserna, vilket finansieras via det av MSB disponerade ramanslaget Krisberedskap (utgiftsområde 6, anslag 2:4).

Vi bedömer att länsstyrelserna även framöver behöver ha tillgång till lokaler för krisledning för att kunna lösa de uppgifter de ålagts av statsmakterna. För närvarande föreligger dock i flera avseenden osäkerheter om hur en ändamålsenlig ledningsplats bör utformas, t.ex. om vilka förutsättningar som framöver kommer att finnas för ökad samverkan och eventuell samlokalisering med andra organ. Mot denna bakgrund bör en fördjupad analys göras avseende länsstyrelsernas framtida behov av ledningsplatser och hur dessa bör utformas. Vi föreslår att regeringen ger ett gemensamt uppdrag till MSB och länsstyrelserna att analysera dessa frågor, inklusive lämplig ansvarsfördelning och finansiering.

I avvaktan på ett sådant fördjupat analysunderlag föreslår vi att dagens lösning tills vidare fortsatt upprätthålls.

Utlandscamper

Enligt sin instruktion ska Fortifikationsverket ansvara för anskaffning av mark samt för etablering, förvaltning och avyttring av byggnader, anläggningar m.m. för försvarets behov i samband med internationella fredsbevarande och humanitära insatser. Denna verksamhet benämns i dagligt tal som camper och campförsörjning. Försvarsmakten och Fortifikationsverket har dock delvis avtalat bort Fortifikationsverkets ansvar i denna del, med resultatet att verket endast tillhandahåller kompetens (personal) till olika uppdrag åt Försvarsmakten. Fortifikationsverkets roll i campförsörjningen är att bistå Försvarsmakten med kompetens i form av pro-

jektledning, projektering, viss förvaltningskompetens och dokumentation.

Vi föreslår att ansvaret för utlandscamperna helt förs över till Försvarmakten. För hanteringen av dessa frågor bör Försvarmakten organisera och inrätta ett sammanhållet materielsystem för campförsörjning.

I samband med detta bör Fortifikationsverkets nuvarande kompetens avseende campförsörjning överföras till Försvarets materielverk. Vidare bör Försvarmakten framgent ha möjlighet att i egen regi kunna upprätta temporära camper medan man för permanenta camper bör överväga att teckna hyresavtal med företag som upprättar och äger camperna.

Utöver Försvarmakten har MSB för närvarande i uppdrag att tillhandahålla camper för internationella insatser, främst i samband med civilt katastrofbistånd o.d. Enligt vår mening bör regeringen överväga om det är kostnadseffektivt för staten att två olika myndigheter har uppdrag avseende campförsörjning.

Skydds- och anläggningskompetens

I vårt uppdrag ingår att se över och analysera hur den fortifikatoriska kompetensen för skydds- och anläggningsteknik, som i dag finns vid framför allt Fortifikationsverket, bör värderas och hanteras utifrån det militära och civila samhällets behov. Vi ska även föreslå hur denna kompetens i ett vidare perspektiv bör hanteras i framtiden.

Enligt vår mening bör den skydds- och anläggningskompetens som finns vid Fortifikationsverket fortsatt upprätthållas av en statlig myndighet. Vi föreslår att den fortifikatoriska kompetensen övertas av den nya fastighetsförvaltande myndighet vi anser bör inrättas.

Den nya myndigheten bör också ges i uppdrag att på affärs- mässig grund tillhandahålla skydds- och anläggningskompetens till andra aktörer med behov av att skydda samhällskritisk infrastruktur.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)¹ att 9 kap. 8 §, 15 kap. 29 §, 16 kap. 13 §, 21 kap. 7 § och 26 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 §

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av mark- och miljödomstol.

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

Regeringen får föreskriva att ansökan om tillstånd för vissa slag av verksamheter skall prövas av länsstyrelsen. Om den miljöfarliga verksamheten kan antas ha en liten miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att en kommunal nämnd skall pröva frågor om tillstånd. Tillstånd som rör Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt *eller, såvitt avser [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag, verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader*

¹ Senaste lydelsen av 9 kap. 8 § 2010:923, av 16 kap. 13 § 2010:882, av 21 kap. 7 § och 26 kap. 3 § 2011:608.

på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål, skall alltid prövas av länsstyrelsen.

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

15 kap.

29 §

Regeringen eller efter regeringens bestämmande generalläkaren får meddela särskilda föreskrifter för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i detta kapitel.

Regeringen eller efter regeringens bestämmande generalläkaren får meddela särskilda föreskrifter för Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som avviker från vad som föreskrivs i detta kapitel. *Sådana föreskrifter får också meddelas för [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag med begränsning till verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

16 kap.

13 §

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt *eller, såvitt avser [Ny myndighet], domar och beslut som gäller verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

21 kap.**7 §**

Om mark- och miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av sådan anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. *Detsamma ska gälla för en statlig myndighets beslut som rör [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag, och som gäller verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

26 kap.**3 §**

Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) i enlighet med vad regeringen bestämmer.

Bestämmelser om tillsyn finns också i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Varje kommun utövar genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälso-skyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet. Detta gäller inte verksamheter som utövas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt *eller, såvitt avser [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag, sådana verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20xx.

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 13 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

7 §

Om ett 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.

Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller en fråga som har särskild betydelse för [Ny myndighet] eller för statligt ägt aktiebolag såvitt avser innehav av fast egendom eller byggnader och anläggningar på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20xx.

3 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs i fråga om strålskyddslagen (1988:220)² att 30 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet skall utöva tillsynen över efterlevnaden såvitt avser solarieverksamhet som bedrivs inom kommunen.

Efter åtagande av en kommun får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även beträffande annan verksamhet överlåta åt sådan nämnd att i ett visst avseende utöva tillsynen.

Det som sägs i andra stycket gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, *Fortifikationsverket* eller Försvarets radioanstalt. I fråga om sådan verksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter åtagande av generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

Det som sägs i andra stycket gäller inte verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller av [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag såvitt avser verksamhet som rör fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål. I fråga om sådan verksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter åtagande av generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

² Senaste lydelsen av 30 § 2006:653.

Om överlåtelse av tillsynen sker enligt denna paragraf, skall vad som sägs i lagen om tillsynsmyndighet gälla även en sådan nämnd som avses i första stycket eller generalläkaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20xx.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor att 17, 18 och 21 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket ska prövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Föreslagen lydelse

17 §

Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, *och* Totalförsvarets forskningsinstitut ska prövas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska också pröva frågor om sådant tillstånd för [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag för verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall ska prövas av den kommun där hanteringen ska bedrivas.

18 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska pröva frågor om tillstånd till explosiva varor som avser

1. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning,

2. annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering som nämns i 1,

3. gränsöverskridande överföring,
 4. import, och
 5. sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och *Fortifikationsverket* behöver ha tillstånd till.
5. sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut behöver ha tillstånd till. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska också pröva frågor om sådant tillstånd för sådan hantering hos [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag för verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras. Gäller frågan förvaring i flyttbart förråd och ska förvaringen ske i mer än en kommun, ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller där verksamheten huvudsakligen ska bedrivas.

21 §

Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt denna lag har också, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen.

Försvarsmakten får, efter medgivande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i stället för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utöva viss tillsyn över Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstituts och *Fortifikations-*

Försvarsmakten får, efter medgivande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i stället för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utöva viss tillsyn över Försvarsmaktens, Försvarets materielverks och Totalförsvarets forskningsinstituts hantering och

verkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor. *import av brandfarliga och explosiva varor samt över sådan hantering som utförs av [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag inom ramen för verksamhet som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över hanteringen av brandfarliga varor som transporteras i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2005:403).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20xx.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:260) om offentlig anställning³ att 31 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

31 §

En arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen, Försvarsmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Förvarshögskolan eller Försvarets radioanstalt får med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa.

En arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen, Försvarsmakten, [*Ny myndighet*], Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Förvarshögskolan eller Försvarets radioanstalt får med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20xx.

³ Senaste lydelsen av 31 § 2010:463.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:261) om fullmaktsanställning⁴ att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

En arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen, Försvarsmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Försvarets radioanstalt får skiljas från sina arbetsuppgifter enligt 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

En arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen, Försvarsmakten, [*Ny myndighet*], Försvarets materielverk, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Försvarets radioanstalt får skiljas från sina arbetsuppgifter enligt 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20xx.

⁴ Senaste lydelsen av 9 § 1997:179.

**7 Förslag till
förordning om ändring av förordningen
(2007:757) med instruktion för Statens
fastighetsverk**

Härigenom föreskrivs att förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk ska upphöra att gälla vid utgången av år 20xx.

8 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket

Härigenom föreskrivs att förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket ska upphöra att gälla vid utgången av år 20xx.

9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten⁵ att 5 a § och 32 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Försvarmakten ska, utöver vad som följer av miljöbalken och i den utsträckning myndighetens resurser medger det, avhjälpa föroreningskador

1. på fastigheter som avvecklats till följd av riksdagens eller regeringens beslut om reducering av Försvarmaktens organisation, och

2. i enlighet med Försvarmaktens inventering av förorenade områden som orsakats av tidigare militär verksamhet.

Försvarmakten ska vid avhjälpande enligt första stycket 1 prioritera åtgärder på fastigheter som kan antas ha ett inte obetydligt marknadsvärde. Innan beslut om avhjälpande fattas ska samråd ske med *Fortifikationsverket*.

Försvarmakten ska vid avhjälpande enligt första stycket 1 prioritera åtgärder på fastigheter som kan antas ha ett inte obetydligt marknadsvärde. Innan beslut om avhjälpande fattas ska samråd ske med [*Ny myndighet*].

32 §

Försvarmakten får meddela föreskrifter för *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Kustbevakningen för den del av deras verksamhet som under höjd beredskap ska bedrivas av Försvarmakten.

Försvarmakten får meddela föreskrifter för Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Kustbevakningen för den del av deras verksamhet som under höjd beredskap ska bedrivas av Försvarmakten. *Försvarmakten får också meddela sådana föreskrifter för [*Ny myndighet*] och statligt*

⁵ Senaste lydelse av 5 a § 2010:650.

ägt aktiefbolag för verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion att 50 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

50 §

De delar av landshövdingens tjänstebostad som är avsedda för representation ska vara försedda med möbler och annan inredning enligt inventarieförteckning som fastställs av *Statens fastighetsverk*.

De delar av landshövdingens tjänstebostad som är avsedda för representation ska vara försedda med möbler och annan inredning enligt inventarieförteckning som fastställs av [*Ny myndighet*].

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet⁶ att i bilaga 1 under rubrik ”5. Socialdepartementet” avsnitt ”5.3 Myndigheter m.fl.” ordet ”Fortifikationsverket” ska strykas och att ordet ”Statens fastighetsverk” ska bytas ut mot ”[Ny myndighet]”.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

⁶ Senaste lydelsen av bilaga 1 2013:8.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd⁷ att 41 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §
Generalläkaren får meddela de ytterligare föreskrifter för Försvarsmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Innan sådana föreskrifter meddelas ska generalläkaren höra Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Socialstyrelsen inom den hörda myndighets ansvarsområde.

41 §
Generalläkaren får meddela de ytterligare föreskrifter för Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. *Generalläkaren får också meddela sådana föreskrifter för [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag, för verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.* Innan föreskrifter meddelas ska generalläkaren höra Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Socialstyrelsen inom den hörda myndighets ansvarsområde.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

⁷ Senaste lydelsen av 41 § 2011:625.

13 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13)⁸ att 2 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1.

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 21 § första stycket 1. *Detsamma ska gälla för [Ny myndighet] och statligt ägt aktieföretag, för sådana verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

⁸ Senaste lydelsen av 2 kap. 4 § 2011:702.

14 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:251) att 1 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

8 §

I 9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken finns en bestämmelse om att tillstånd som rör Försvarsmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt alltid ska prövas av länsstyrelsen.

I 9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken finns en bestämmelse om att tillstånd som rör Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller, såvitt avser [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag, verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål, alltid ska prövas av länsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter⁹ att i bilaga 1 ordet ”Fortifikationsverket” ska strykas och att ordet ”Statens fastighetsverk” ska bytas ut mot ”[Ny myndighet]”.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

⁹ Senaste lydelsen av bilaga 1 2013:423.

16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer¹⁰ att 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

Generalläkaren får i det enskilda fallet ge dispens från krav i

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, och

2. förordning (EG) nr 1272/2008.

Dispens enligt första stycket får ges endast om det behövs med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarsmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Innan generalläkaren ger en dispens, ska han eller hon samråda med Kemikalieinspektionen.

Dispens enligt första stycket får ges endast om det behövs med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt samt [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag, för verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål. Innan generalläkaren ger en dispens, ska han

¹⁰ Senaste lydelsen av 24 § 2010:965.

eller hon samråda med Kemikalie-
inspektionen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:846) om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen¹¹ att 9, 15 och 16 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Det är förbjudet att leverera köldmedium som utgörs av f-gaser till andra mottagare än

1. den som enligt bestämmelserna i denna förordning får fylla på f-gaser i kyl-, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustning,

2. den som tillverkar kyl-, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustning som innehåller f-gaser,

3. den som bedriver verksamhet för forskning, utbildning och utveckling av kyl-, luftkonditionerings- och värmepumpsutrustning om f-gaserna är avsedda för sådan utrustning,

4. den som bedriver verksamhet för rening eller destruktion av f-gaser, eller

5. Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller *Fortifikationsverket*, om f-gaserna är avsedda för dessa myndigheters verksamhet.

5. Försvarsmakten *eller* Försvarets materielverk om f-gaserna är avsedda för dessa myndigheters verksamhet, *eller*

6. *[Ny myndighet] eller statligt ägt aktiebolag om f-gaserna är avsedda för sådana verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

¹¹ Senaste lydelsen av 16 § 2011:447.

15 §

Det är förbjudet att leverera köldmedier som utgörs av CFC, övriga CFC eller HCFC till andra mottagare än dem som bedriver verksamhet för destruktion av sådana köldmedier. Köldmedier som utgörs av HCFC får också levereras till Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket.

Det är förbjudet att leverera köldmedier som utgörs av CFC, övriga CFC eller HCFC till andra mottagare än dem som bedriver verksamhet för destruktion av sådana köldmedier. Köldmedier som utgörs av HCFC får också levereras till Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt till [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag för sådana verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.

16 §

Trots förbudet i 10 § får

1. CFC och övriga CFC

a) användas som arbetsmedium i en stationär kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning av typ enhetsaggregat med högst 900 gram köldmedium, om utrustningen var i bruk den 1 januari 2005 och sedan dess har fortsatt och fortsätter att vara i bruk på samma plats, eller

b) överlåtas och saluhållas i den mån detta är tillåtet enligt EU-förordningen om ozonnedbrytande ämnen, och

2. HCFC

a) till och med den 31 december 2014 användas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket för påfyllning av en kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning, om utrustningen var i bruk den 1 juni 2002 och sedan dess

2. HCFC

a) till och med den 31 december 2014 användas av Försvarsmakten och Försvarets materielverk samt av [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag för sådana verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri

har fortsatt och fortsätter att vara i bruk och HCFC inte kan ersättas med något annat ämne, grund, som nyttjas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål för påfyllning av en kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning, om utrustningen var i bruk den 1 juni 2002 och sedan dess har fortsatt och fortsätter att vara i bruk och HCFC inte kan ersättas med något annat ämne,

b) till och med den 31 december 2014 användas som arbetsmedium i en kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning med mer än 3 kilogram köldmedium, om utrustningen var i bruk den 1 juni 2002 och sedan dess har fortsatt och fortsätter att vara i bruk,

c) användas som arbetsmedium i en kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning med högst 3 kilogram köldmedium, om utrustningen var i bruk den 1 juni 2002 och sedan dess har fortsatt och fortsätter att vara i bruk, eller

d) överlåtas och saluhållas i den mån detta är tillåtet enligt EU-förordningen om ozonnedbrytande ämnen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

18 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2011:927) att 72 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Generalläkaren får meddela föreskrifter som avviker från 15 kap. miljöbalken och denna förordning i fråga om hantering av hushållsavfall och farligt avfall inom Försvarsmakten, *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. Generalläkaren ska höra Naturvårdsverket innan sådana föreskrifter meddelas.

Föreslagen lydelse

72 §

Generalläkaren får meddela föreskrifter som avviker från 15 kap. miljöbalken och denna förordning i fråga om hantering av hushållsavfall och farligt avfall inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. *Sådana föreskrifter får även meddelas för [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag, för verksamheter och åtgärder som rör fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.* Generalläkaren ska höra Naturvårdsverket innan sådana föreskrifter meddelas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:893) om energieffektiva åtgärder för myndigheter att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Förordningens syfte är att bidra till en effektiv slutanvändning av energi i den offentliga sektorn i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG.

Förordningen gäller för domstolar och för förvaltningsmyndigheter under regeringen med undantag för

1. myndigheter som har färre än 25 personer anställda,
2. myndigheter som endast tillfälligt hyr lokaler för sin verksamhet, eller
3. myndigheter som inte har regelbunden verksamhet.

Förordningen gäller Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket endast i den utsträckning en tillämpning inte står i motsättning till arten och huvudsyftet med deras verksamhet. Förordningen gäller inte för materiel som endast används för militära ändamål.

Förordningen gäller Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt endast i den utsträckning en tillämpning inte står i motsättning till arten och huvudsyftet med deras verksamhet. *Detsamma ska gälla [Ny myndighet] för verksamheter och åtgärder såvitt avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.* Förordningen gäller inte för materiel som endast används för militära ändamål.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.¹² att 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Följande fastighetsförvaltande myndigheter får besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar inom eller utom landet om egendomens värde inte överstiger de belopp som anges nedan.

1. Fortifikationsverket	20 000 000 kr	1. [Ny myndighet]	20 000 000 kr
<i>Statens fastighetsverk</i>	20 000 000 kr		
2. Trafikverket	15 000 000 kr		
Luftfartsverket	15 000 000 kr		
Naturvårdsverket	15 000 000 kr		
3. Sjöfartsverket	5 000 000 kr		
Skogsstyrelsen	5 000 000 kr		
Kammarkollegiet	5 000 000 kr		
Affärsverket svenska kraftnät	5 000 000 kr		
Sveriges lantbruksuniversitet	5 000 000 kr		

6 §

Andra fastighetsförvaltande myndigheter än de som nämns i 5 § får uppdra åt *Statens fastighetsverk* att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde inte överstiger 15 000 000 kr.

Även de myndigheter som nämns i 5 § 3 får uppdra åt *Statens*

Andra fastighetsförvaltande myndigheter än de som nämns i 5 § får uppdra åt [Ny myndighet] att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde inte överstiger 15 000 000 kr.

Även de myndigheter som nämns i 5 § 3 får uppdra åt [Ny

¹² Senaste lydelsen av 5 § 2010:136 och av 6 § 2006:377.

fastighetsverk att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde överstiger 5 000 000 kr men inte 15 000 000 kr.

myndighet] att besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar om egendomens värde överstiger 5 000 000 kr men inte 15 000 000 kr.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

21 Förslag till förordning om ändring i förfogandeförordningen (1978:558)

Härigenom föreskrivs i fråga om förfogandeförordningen (1978:558)¹³ att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Om förfogande för Försvarsmaktens räkning beslutar Försvarsmakten, *Fortifikationsverket* och Försvarets materielverk.

Beslut om förfogande över fastighet, som behövs för sådant befästningsarbete eller liknande arbete som inte är av tillfällig natur får dock endast meddelas av Försvarsmakten och *Fortifikationsverket*.

Ett beslut som Försvarsmakten fattar om förfogande får meddelas av befattningshavare som har lägst majors tjänstegrad eller som är lägst chef för bataljon eller annan enhet av motsvarande storlek eller som uppehåller befattning som transportledare eller militärt flygplats-, hamn- eller stationsbefäl.

Om förfogande för Försvarsmaktens räkning beslutar Försvarsmakten, *[Ny myndighet]* och Försvarets materielverk.

Beslut om förfogande över fastighet, som behövs för sådant befästningsarbete eller liknande arbete som inte är av tillfällig natur får dock endast meddelas av Försvarsmakten och *[Ny myndighet]*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

¹³ Senaste lydelsen av 1 § 1994:393.

22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1227) med instruktion för Harpunds nämnden

Härigenom föreskrivs att förordningen (2007:1227) med instruktion för Harpunds nämnden¹⁴ att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kostnaderna i verksamheten ska täckas med verksamhetens intäkter. Avgiftsförordningen (1992:191) ska inte tillämpas på Harpunds nämnden.

Om verksamheten vid Harp-
sund resulterat i ett överskott får
nämnden i årsbokslutet balan-
sera ett överskott motsvarande
tidigare underskott. Nämnden
får därutöver i årsbokslutet
balansera högst 70 procent av
återstående överskott. Den del
av överskottet som inte balan-
seras ska betalas in till *Statens*
fastighetsverk senast sex månader
efter räkenskapsårets utgång.

Om verksamheten vid Harp-
sund resulterat i ett överskott får
nämnden i årsbokslutet balan-
sera ett överskott motsvarande
tidigare underskott. Nämnden
får därutöver i årsbokslutet
balansera högst 70 procent av
återstående överskott. Den del
av överskottet som inte balan-
seras ska betalas in till [*Ny*
myndighet] senast sex månader
efter räkenskapsårets utgång.

Om verksamheten vid Yxtaholm resulterat i ett överskott får
nämnden i årsbokslutet balansera ett överskott motsvarande
tidigare underskott. Nämnden får därutöver i årsbokslutet
balansera högst 70 procent av återstående överskott. Den del av
överskottet som inte balanseras ska betalas in till Länsstyrelsen i
Södermanlands län senast sex månader efter räkenskapsårets
utgång.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

¹⁴ Senaste lydelsen av 3 § 2011:1090.

23 Förslag till förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384)

Härigenom föreskrivs i fråga om rennäringsförordningen (1993:384)¹⁵ att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Frågor om upplåtelse enligt 32 § rennäringslagen (1971:437) som avser annat än tillgodogörande av mineraliska ämnen som inte omfattas av minerallagen (1991:45) eller skogsavverkning prövas av länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Om upplåtelsen avser tomt- rätt eller är av särskild vikt eller har principiell betydelse, prövas frågan efter samråd med *Statens fastighetsverk*. Har myndigheterna olika uppfattning huruvida upplåtelse bör ske, skall frågan hän- skjutas till regeringen.

Om upplåtelsen avser tomt- rätt eller är av särskild vikt eller har principiell betydelse, prövas frågan efter samråd med [*Ny myndighet*]. Har myndigheterna olika uppfattning huruvida upplåtelse bör ske, skall frågan hän- skjutas till regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

¹⁵ Senaste lydelsen av 2 § 1998:221.

24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor att 12, 13 och 26 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Inträffar en olycka till följd av en brand eller explosion vid tillståndspliktig hantering av brandfarliga eller explosiva varor eller vid hantering av sådana varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller *Fortifikationsverket*, ska tillståndshavaren snarast underrätta tillsynsmyndigheten om olyckan. Detsamma gäller om det inträffar en händelse som har inneburit en hög risk för att en sådan olycka skulle ha kunnat inträffa.

Inträffar en olycka till följd av en brand eller explosion vid tillståndspliktig hantering av brandfarliga eller explosiva varor eller vid hantering av sådana varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller *[Ny myndighet]*, ska tillståndshavaren snarast underrätta tillsynsmyndigheten om olyckan. Detsamma gäller om det inträffar en händelse som har inneburit en hög risk för att en sådan olycka skulle ha kunnat inträffa.

13 §

En tillsynsmyndighet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker som ett led i tillsynen. Polismyndigheten behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Tullverket behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av explosiva varor som sker i samband med beslag av sådana varor.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och *Fortifikationsverket* behöver ha tillstånd endast för

1. tillverkning av explosiva varor,

2. sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning,
3. förvaring av explosiva varor på fasta platser, och
4. hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.

För hantering av brandfarliga och explosiva varor som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål behöver [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag tillstånd endast för hantering enligt tredje stycket ovan.

26 §

Försvarmakten får, efter samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, meddela föreskrifter om

1. hantering av brandfarliga och explosiva varor inom sitt eget, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitut och *Fortifikationsverkets* område, och
1. hantering av brandfarliga och explosiva varor inom sitt eget, Försvarets materielverks och Totalförsvarets forskningsinstitut samt för sådan hantering inom [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag som rör fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål, och

2. undantag från tillämpningen av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, när det gäller fältmässig övning, under höjd beredskap och när det finns skäl av synnerlig betydelse för landets säkerhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet¹⁶ att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Tillsyn över efterlevnaden av denna förordning och föreskrifter meddelade med stöd av förordningen utövas av

1. Post- och telestyrelsen, i fråga om radio- och teleterminalutrustning som avses i 2 § lagen (2000:121) om radio- och teleterminalutrustning,
2. Transportstyrelsen, i fråga om utrustning som avses i 10 §, och
3. Elsäkerhetsverket, i fråga om övrig utrustning.

I fråga om användningen av annan utrustning än den som avses i första stycket 1 hos Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut gäller dock att tillsynen utövas av Försvarets materielverk.

I fråga om användningen av annan utrustning än den som avses i första stycket 1 hos Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut gäller dock att tillsynen utövas av Försvarets materielverk. *Detsamma ska gälla i fråga om användningen av sådan utrustning hos [Ny myndighet] och hos statligt ägt aktieföretag i verksamhet som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvaret forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

¹⁶ Senaste lydelsen av 12 § 2009:1376.

26 Förslag till förordning om ändring i strålskyddsförordningen (1988:293)

Härigenom föreskrivs i fråga om strålskyddsförordningen (1988:293)¹⁷ att 16 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

I fråga om solarieverksamhet ska en kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ha tillsyn inom kommunen över att strålskyddslagen (1988:220) och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen följs. Om det finns särskilda skäl får Strålsäkerhetsmyndigheten i det enskilda fallet, efter samråd med kommunen, besluta att tillsynen i stället ska utövas av Strålsäkerhetsmyndigheten.

Efter åtagande av en kommun får Strålsäkerhetsmyndigheten, utom i de fall som anges i tredje stycket, överlåta åt en sådan nämnd att utöva tillsynen även i fråga om annat än solarieverksamhet.

I fråga om verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, *Fortifikationsverket* eller Försvarets radioanstalt får Strålsäkerhetsmyndigheten efter åtagande av generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

I fråga om verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller av [Ny myndighet] och statligt ägt aktiebolag såvitt avser verksamhet som rör fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål får Strålsäkerhetsmyndigheten efter åtagande av generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

¹⁷ Senaste lydelsen av 16 § 2008:457.

27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap¹⁸ att 22, 31, 32 och 34 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarets högskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och *Fortifikationsverket* ska lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen vid höjd beredskap.

Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarets högskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och *[Ny myndighet]* ska lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen vid höjd beredskap.

31 §

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Försvarets högskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, *Fortifikationsverket*, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Regeringskansliet ska ha säkra kryptografiska funktioner.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Försvarets högskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, *[Ny myndighet]*, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Regeringskansliet ska ha säkra kryptografiska funktioner.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar vilka övriga myndigheter som ska ha säkra kryptografiska funktioner.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutar även vilka företag som efter överenskommelse ska få tillgång till säkra kryptografiska funktioner. Myndigheten för samhällsskydd och

¹⁸ Senaste lydelsen av 22, 31 och 32 §§ 2010:1477 samt av 34 § 2008:1003.

beredskap får därutöver ingå avtal om tilldelning med kommuner och organisationer som har behov av säkra kryptografiska funktioner.

32 §

Försvarmakten svarar för att Försvarmakten, Försvarets materielverk, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och *Fortifikationsverket* tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt svarar för att övriga som enligt 31 § ska ha säkra kryptografiska funktioner tilldelas sådana.

Försvarmakten svarar för att Försvarmakten, Försvarets materielverk, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet och *[Ny myndighet]* tilldelas säkra kryptografiska funktioner. Försvarets radioanstalt svarar för att övriga som enligt 31 § ska ha säkra kryptografiska funktioner tilldelas sådana.

34 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får

1. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 9 § om risk- och sårbarhetsanalyser,
 2. meddela föreskrifter om sådana säkerhetskrav som avses i 30 a § med beaktande av nationell och internationell standard, samt
 3. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 16–20 samt 33 §§, utom i fråga om Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och *Fortifikationsverket*.
3. meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 16–20 samt 33 §§, utom i fråga om Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Förvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och *[Ny myndighet]*.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

28 Förslag till författning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)¹⁹

dels att 39 § ska ha följande lydelse,

dels att i bilagan ordet ”Fortifikationsverket” ska utgå och att ”Statens fastighetsverk” ska bytas ut mot ”[Ny myndighet]”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §

Säkerhetsskyddet ska kontrolleras av

1. Försvarsmakten när det gäller *Fortifikationsverket* och Försvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet utom Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens haverikommission, och

1. Försvarsmakten när det gäller *[Ny myndighet]* och statligt ägt aktiebolag inom verksamhet som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål och Försvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet utom Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens haverikommission, och

2. Rikspolisstyrelsen när det gäller Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens haverikommission och övriga myndigheter utom Justitiekanslern.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

¹⁹ Senaste lydelsen av 39 § 2008:919 och av bilagan 2012:668.

29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen²⁰ att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

Rätt att begära upplysningar eller att begära medverkan enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen tillkommer – förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – följande totalförsvarsmyndigheter, nämligen Försvarsmakten, [Ny myndighet], Försvarets materielverk, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Kommerskollegium, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens energimyndighet och länsstyrelserna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

²⁰ Senaste lydelsen av 1 § 2010:127.

30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt²¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
	Bilaga
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlingen
Domstolsverket	Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket	Ekonomistyrningsverket
<i>Fortifikationsverket</i>	Försvarets materielverk
Försvarets materielverk	Försvarmakten
Försvarmakten	Försäkringskassan
Försäkringskassan	Göteborgs universitet
Göteborgs universitet	Kammarkollegiet
Kammarkollegiet	Karolinska institutet
Karolinska institutet	Kriminalvården
Kriminalvården	Kungl. Tekniska Högskolan
Kungl. Tekniska Högskolan	Lantmäteriet
Lantmäteriet	Luftfartsverket
Luftfartsverket	Lunds universitet
Lunds universitet	Migrationsverket
Migrationsverket	Naturvårdsverket
Naturvårdsverket	Regeringskansliet
Regeringskansliet	Riksgäldskontoret
Riksgäldskontoret	Sjöfartsverket
Sjöfartsverket	Skatteverket
Skatteverket	Statskontoret
<i>Statens fastighetsverk</i>	Sveriges lantbruksuniversitet
Statskontoret	Trafikverket
Sveriges lantbruksuniversitet	Umeå universitet
Trafikverket	Uppsala universitet
Umeå universitet	<i>[Ny myndighet]</i>
Uppsala universitet	

²¹ Senaste lydelsen av bilagan 2012:719.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

31 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg

Härigenom föreskrivs i fråga om kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg²² att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Utan särskilt medgivande får följande krigsmateriel medföras av innehavaren i luftfartyg vid färd mellan orter i Sverige eller sändas med luftfartyg från en ort till en annan i Sverige, nämligen

1. av en person som tillhör räddningstjänsten, Polisen, Tullverket eller Kustbevakningen: vapen som innehas för tjänsten med tillhörande ammunition;

2. av den som enligt meddelat tillstånd eller annars enligt vapenlagen (1973:1176) har rätt att i Sverige inneha skjutvapen: vapen och ammunition som bäraren lagligen får inneha;

3. av den som fått tillstånd att i Sverige tillverka eller försälja krigsmateriel: den krigsmateriel som tillståndet omfattar;

4. av den som fått tillstånd att i Sverige bedriva handel med skjutvapen eller med explosiva varor: den krigsmateriel som tillståndet gäller; samt

5. av Försvarmakten, Försvarets materielverk, *Fortifikationsverket*, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan: all krigsmateriel.

5. av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan: skolan: all krigsmateriel.

Medgivande till luftbefordran av annan krigsmateriel mellan orter i Sverige lämnas av Transportstyrelsen, om befordran skall ske med svenskt luftfartyg eller med annat luftfartyg, som enligt särskilt beslut är att jämställa med svenskt luftfartyg.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

²² Senaste lydelsen av 2 § 2008:1212.

32 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:657) om användning av tretungad flagga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:657) om användning av tretungad flagga²³ att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Den tretungade flaggan används som örlogsflagga, förutom av Försvarsmakten, av *Fortifikationsverket*, Försvarets materielverk, Förvarshögskolan, Försvarets radioanstalt och Statens försvarshistoriska museer.

Den tretungade flaggan används som örlogsflagga, förutom av Försvarsmakten, av Försvarets materielverk, Förvarshögskolan, Försvarets radioanstalt och Statens försvarshistoriska museer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 20xx.

²³ Senaste lydelsen av 1 § 1996:1478.

1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel ges först en bakgrund till utredningsuppdraget (1.1) och beskrivs innehållet i utredningsdirektiven (1.2). Därefter redogörs för utredningens utgångspunkter och avgränsningar m.m. (1.3) samt dess genomförande (1.4). Vidare beskrivs annat pågående utredningsarbete av relevans för vårt arbete (1.5). Slutligen redogörs för betänkandets disposition (1.6).

1.1 Bakgrund

I början 1990-talet reformerades den statliga fastighetsförvaltningen. Detta efter att riksdagen i december 1991 fattade beslut om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av Byggnadsstyrelsen, m.m.¹ och i december 1992 om en ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.²

Riktlinjerna innebär bl.a. att fastighetsförvaltningen bör vara skild från brukandet av lokaler och mark, att statens fastighetsförvaltning bör bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt avkastningskrav samt att de fastigheter som av historiska eller andra skäl är olämpliga att överlåta till bolag bör läggas i en samordnad förvaltning i myndighetsform.

Riksdagens beslut innebar att Byggnadsstyrelsen avvecklades. Huvuddelen av Byggnadsstyrelsens fastighetsbestånd fördes över till Vasakronan AB och Akademiska Hus AB. Staten behöll dock huvudsakligen äganderätten till vissa kulturfastigheter och merparten av försvarets fastigheter. För förvaltningen av den förstnämnda typen inrättades Statens fastighetsverk, som inledde sin verksamhet den 1 januari 1993. På försvarsområdet inrättades – genom ombildning av den tidigare Fortifikationsförvaltningen – en

¹ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.

² Prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

ny avgiftsfinansierad förvaltningsmyndighet, Fortifikationsverket, med uppgift att ansvara för juridisk, ekonomisk och teknisk förvaltning av försvarsfastigheter. Fortifikationsverket inledde sin verksamhet den 1 juli 1994.

I samband med reformen delades de tidigare försvarsfastigheterna upp beroende på hur försvarsspecifika de var. En del av fastigheterna, framför allt kontorsfastigheter, betraktades som generellt användbara placeringsfastigheter och fördes in i det konkurrensutsatta statliga fastighetsbolaget Vasakronan. En annan del var fästningar som saknar militär användning, men som är en del av kulturarvet. Dessa fördes till Statens fastighetsverk. En tredje del var de avstyckningsbara bostadsfastigheterna, som fördes in i det konkurrensutsatta Kasernen Fastighets AB (detta bolag har senare uppgått i Vasallen AB). Återstoden var huvudsakligen s.k. ändamålsfastigheter, som Fortifikationsverket fick förvaltar- och ägaransvaret för. I ändamålsfastigheterna ingår mark, anläggningar (befästningar, flygbaser m.m.) och lokaler.³

En utgångspunkt för reformen var att myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor vidgades och att de gavs möjlighet att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut. På försvarsområdet skiljer sig dock ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsfrågor mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket i viss mån från vad som gäller för övriga statliga myndigheter. I Fortifikationsverkets instruktion⁴ anges att verket ska bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor. Det innebär exempelvis att Fortifikationsverket har överblick över Försvarsmaktens lokalanvändning och hanterar dess portfölj av hyreskontrakt, däribland Försvarsmaktens externa förhyrningar.

Regeringen gav den 13 maj 2009 en särskild utredare (dir. 2009:45) i uppdrag att göra en översyn av den statliga fastighetsförvaltningen i syfte att analysera grunderna för och organisationen av den nuvarande fastighetsförvaltningen samt lämna förslag till en mer effektiv struktur på fastighetsförvaltningen inom staten.

I april 2011 överlämnade Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:04) betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) till regeringen. Utredningen föreslog i fråga om försvarsfastigheterna bl.a. att Fortifikationsverkets öppna bestånd och det statligt ägda bolaget Specialfastigheter

³ Beskrivningen av hur försvarsfastigheterna uppdelades i samband med reformen är hämtad från betänkandet *Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform* (SOU 1996:97).

⁴ Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

Sverige AB – som ursprungligen var en del av Vasakronan – sammanförs i ett gemensamt bolag. Utredningen föreslog också att ansvaret för försvarsanläggningarna och Försvarsmaktens camper utomlands ska föras över från Fortifikationsverket till Försvarsmakten. Utredningens förslag innebar vidare att Försvarsmakten vid omläggningstillfället engångsvis ska ges en möjlighet att avstå från att fortsätta hyra fastigheter som inte längre behövs i verksamheten och att dessa förs över till en annan aktör för förädling och avveckling. Inom kulturfastighetsområdet föreslog utredaren bl.a. att de statliga byggnadsminnena samlas under en förvaltare, Statens fastighetsverk.

Utredningens betänkande remissbehandlades under våren och sommaren 2011.

I budgetpropositionen för år 2012⁵ konstaterade regeringen att de av riksdagen år 1991 beslutade riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning i huvudsak ligger fast. I propositionen anmälde regeringen också sin avsikt att förbereda ett genomförande av de förslag som lämnades i SOU 2011:31, bl.a. genom att tillkalla en särskild utredare för att förbereda en omstrukturering av statens bestånd av försvarsfastigheter, som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Omstruktureringen innebär att Fortifikationsverket avvecklas som myndighet. Inriktningen bör enligt regeringen vara att ansvaret för det slutna beståndet av försvarsrelaterade anläggningar och utlandscamper ska föras över till Försvarsmakten samt att det öppna beståndet av försvarsrelaterade fastigheter som Fortifikationsverket i dag förvaltar kan förvaltas av en annan statlig huvudman, varvid en möjlighet är bolagisering. Fortifikationsverket förvaltar också ett stort antal statliga byggnadsminnen. Utgångspunkten är att dessa förs över till Statens fastighetsverk. Förändringarna för ansvaret av den mark och de lokaler som Fortifikationsverket förvaltar bör enligt regeringen genomföras snarast möjligt.

⁵ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 2.

1.2 Uppdraget enligt direktiven

1.2.1 Ursprungliga direktiv

De ursprungliga utredningsdirektiven (dir. 2012:6) beslutades av regeringen den 26 januari 2012. I direktiven anges sammanfattningsvis att vi ska förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter. Vi ska lämna förslag om vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltning av försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Utifrån Försvarsmaktens förslag ska vi föreslå vilka fastigheter, dvs. fast egendom, byggnader och anläggningar på ofri grund (i fortsättningen används samlingsbegreppet ”fastigheter”), som staten inte längre behöver och som därför bör avyttras. Syftet med omstruktureringen är att få en mer effektiv struktur på den statliga förvaltningen av försvarsfastigheter samtidigt som förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrats eller försvåras.

Frågor som ska behandlas

I direktiven har regeringen i ett antal punkter angett frågor som utredningen ska behandla. Således ska vi:

- lämna förslag och redovisa till vilken annan myndighet eller vilket statligt ägt bolag enskilda fastigheter eller kategorier av fastigheter inom det öppna beståndet av försvarsfastigheter bör föras,
- lämna förslag och redovisa vilka av de försvarsrelaterade anläggningarna av central betydelse i Fortifikationsverkets slutna bestånd som ska föras över från Fortifikationsverket till Försvarsmakten,
- lämna förslag om och redovisa till vilken annan statlig myndighet andra anläggningar eller kategorier av försvarsfastigheter bör föras som i dag förvaltas av Fortifikationsverket,
- särskilt bedöma om militära flygplatser och övnings- och skjutfält ska kvarstå i myndighetsförvaltning och i så fall vilken myndighet som ska ansvara för förvaltningen,

- lämna förslag och redovisa ansvaret för eventuell vidareförädling och avyttring av sådana fastigheter som staten inte längre har behov av,
- värdera och redovisa samtliga fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket och föreslå former för överlåtelse,
- lämna förslag till former och tidsplan för omstruktureringen av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd,
- belysa konsekvenserna för Försvarmaktens samlade verksamhet av de förändringar i fastighetsförvaltningen som utredningen föreslår,
- se över och analysera hur den fortifikatoriska kompetensen för skydds- och anläggningsteknik bör värderas och hanteras utifrån det militära och civila samhällets behov,
- beräkna och redovisa kostnaderna för omstruktureringen och föreslå hur dessa ska finansieras,
- beräkna kostnaderna för tillkommande förvaltning av fastigheter som förs över till Försvarmakten, Statens fastighetsverk och eventuella andra myndigheter, samt föreslå finansieringen för dessa kostnader,
- belysa de fastighetsbildningsfrågor som kan bli aktuella vid försäljning av fastigheter till bolag,
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att förvaltningen och ägandet av försvarets fastighetsbestånd ska kunna ske på ett säkert och effektivt sätt,
- lämna förslag på metod och tillvägagångssätt för överföringen av Fortifikationsverkets fastigheter,
- belysa frågor om och redovisa konsekvenserna när det gäller tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m. vid en ändrad förvaltning av försvarets fastigheter,
- belysa frågor om och redovisa konsekvenserna när det gäller Försvarmaktens ansvar att bevaka riksintresset för totalförsvaret i ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen vid en ändrad förvaltning av försvarets fastigheter, samt
- lämna förslag som gör det möjligt att ta hänsyn till de nationella miljö kvalitetsmålen.

Utöver de ovan nämnda anges i direktiven även några andra frågor som vi ska behandla. Bland annat framhålls i direktiven att en väsentlig del av försvarsfastigheterna hanteras under 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Inom ramen för uppdraget bör vi därför genomföra en säkerhetsanalys.

Enligt direktiven ska vi också bedöma och redovisa förslagets eventuella konsekvenser för miljön samt beskriva vilka åtgärder som kommer att vidtas för att motverka negativa miljökonsekvenser.

Utöver ovanstående är vi enligt direktiven i övrigt oförhindrade att lämna andra förslag med anledning av omstruktureringen.

Samråd och redovisning av uppdraget

I direktiven anges att utredningen ska inhämta uppgifter och genomföra arbetet i nära samråd med Försvarmakten, Fortifikationsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens fastighetsverk, Specialfastigheter Sverige AB och Vasallen AB.

Under arbetet ska Fortifikationsverket bistå utredningen med underlag och uppgifter om verkets verksamhet.

Vidare anges att vi särskilt ska informera och samråda med utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter (S 2012:02). Vi ska också hålla Regeringskansliet (Social- och Försvarsdepartementen) informerat om hur arbetet fortskrider.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 3 december 2012. Genom tilläggsdirektiv (se nedan) förlängdes dock utredningstiden till den 2 september 2013.

De ursprungliga direktiven återfinns i sin helhet i bilaga 1.

1.2.2 Tilläggsdirektiv

Den 11 oktober 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2012:103) för utredningen. Härigenom utökades uppdraget till att även omfatta att föreslå hur ansvaret för den framtida förvaltningen, inklusive finansieringen, av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras.

Som nämndes ovan innebar tilläggsdirektiven även att utredningstiden förlängdes.

Tilläggsdirektiven återfinns i sin helhet i bilaga 2.

1.3 Utgångspunkter, avgränsningar m.m.

I utredningsdirektiven anges ett flertal utgångspunkter av betydelse för arbetets inriktning. Som framgått av avsnitten 1.1 och 1.2 sägs bl.a. att vi ska lämna förslag om vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltning av försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Som nämnts är en given förutsättning också att Fortifikationsverket ska avvecklas som myndighet. Ett par andra utgångspunkter som nämnts tidigare är att ansvaret för det slutna beståndet av försvarsrelaterade anläggningar och utlandscamper ska föras över till Försvarsmakten och att de statliga byggnadsminnen som Fortifikationsverket i dag förvaltar ska föras över till Statens fastighetsverk. Av tidigare avsnitt har också framgått att syftet med omstruktureringen är att få en mer effektiv struktur på den statliga förvaltningen av försvarsfastigheter samtidigt som förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrats eller försvåras.

I direktiven anges även flera andra utgångspunkter för utredningen. Det handlar framför allt om följande:

- Förvaltningen av statens bestånd av försvarsfastigheter ska ske på affärsmässiga villkor. Utgångspunkten är att försvarsfastigheterna ska upplåtas med samma förutsättningar som fastigheter som nyttjas av andra statliga myndigheter.
- Hyressättningen inom det öppna beståndet bör fastställas mellan fastighetsägare och hyresgäst på marknadsmässiga villkor. Kontraktens formerna bör överensstämma med dem som gäller för fastighetsbranschen i stort.
- Det är ett mål för omstruktureringen att på sikt och varaktigt sänka kostnaderna för förvaltningen av försvarsfastigheterna.
- Omstruktureringen ska innebära att Försvarsmakten även fortsättningsvis kan lösa sina uppgifter och bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt, effektivt och rationellt sätt och att en fortsatt utveckling mot ett tillgängligt och användbart försvar i enlighet med 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut⁶ blir möjlig.

⁶ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

- Utredningen ska vidare beakta vad regeringen anfört i budgetpropositionen för år 2012⁷ om försvarets övnings- och skjutfält.
- En förändrad fastighetsförvaltning ska inte innebära ändringar när det gäller tillsynen över miljöfarlig verksamhet eller Försvarsmaktens ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresset för totalförsvaret i olika sammanhang.
- I övervägandena ska vi beakta att Försvarsmakten inte bestämmer om insatsorganisationens eller grundorganisationens grundläggande struktur samt att insatsorganisationen ska vara styrande för utformningen av grundorganisationen.
- Som framgått ovan gäller som utgångspunkt att ansvaret för kulturhistoriskt värdefulla byggnader ska föras över från Fortifikationsverket till Statens fastighetsverk. Om ansvaret för det öppna beståndet överläts eller säljs till Specialfastigheter Sverige AB kan det på vissa orter finnas flera fastighetsägare inom ett och samma område. Vid fördelningen av ansvaret för försvarsfastigheterna ska utredningen mot denna bakgrund särskilt beakta om det är lämpligt att det inom ett och samma område kan komma att finnas flera olika fastighetsförvaltare. Utgångspunkten är att fastighetsförvaltningen ska kunna bedrivas på det mest kostnadseffektiva sättet.

Utredningsarbetet har bedrivits inom de ramar som ges av direktiven. Det innebär t.ex. att vi har tagit för givet att endast statliga aktörer (myndigheter eller bolag) kan komma i fråga som ägare och förvaltare av de fastigheter som Fortifikationsverket i dag ansvarar för och som fortsatt ska användas för försvarsrelaterad verksamhet. I vilken mån det eventuellt finns förutsättningar för privatisering har således inte övervägts i dessa delar; däremot kan privata aktörer komma i fråga som ägare till de fastigheter som inte längre behövs för statliga ändamål. I enlighet med direktiven har vi också beträffande frågan om lämplig förvaltare av statens bestånd av försvarsfastigheter helt koncentrerat oss på just det bestånd som Fortifikationsverket ansvarar för. Det bör dock nämnas, vilket utvecklas närmare i kapitel 4, att Försvarsmakten i viss utsträckning även hyr fastigheter av andra värdar än Fortifikationsverket, däribland av Statens fastighetsverk och Specialfastigheter. För utredningens del

⁷ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6.

har detta förhållande dock främst betydelse för frågan om Försvarsmaktens hyresgästkompetens.

I några enstaka fall, som kommer att framgå närmare av kapitlen med överväganden och förslag, har vi funnit skäl att problematisera och frånga vissa av de utgångspunkter som anges i direktiven. I inget av dessa fall handlar det dock om några avvikelser från huvudlinjen i direktiven.

Kvantitativa uppgifter i betänkandet, om olika verksamheters omfattning m.m., avser främst tiden fram t.o.m. år 2012. Såvitt kan bedömas har dock utvecklingen under år 2013 inte varit sådan att den bild som förmedlas har förändrats på något påtagligt sätt. Eventuella undantag från detta framgår av den löpande texten.

1.4 Utredningens genomförande

Som underlag för arbetet har vi tagit del av en stor mängd skriftligt material, varav väsentligare källor anges löpande i betänkandet. Vidare har följande underlagsmaterial framtagits genom särskilda uppdrag som vi har initierat:

- Ekonomistyrningsverket (ESV) har, efter att utredningen och ESV kommit överens om detta, analyserat hur överföring av Fortifikationsverkets fastigheter påverkar statens budget och hur en ny modell skulle kunna se ut för att fastställa avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning. Uppdraget redovisades till utredningen den 11 april 2013, i rapporten *Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (ESV 2013:33). Innehållet i rapporten framgår närmare av kapitlen 5 och 6. Rapporten finns också tillgänglig via ESV:s hemsida.
- Falkenborn Advokatbyrå har inventerat vilka lagar och författningar som måste ändras om Fortifikationsverket läggs ned och fastighetsbeståndet och verksamheten flyttas till ett av staten helägt bolag samt till Statens fastighetsverk. Falkenborn har även redovisat förslag på de lag- och förordningsändringar som krävs. Uppdraget redovisades i två etapper. Den 28 december 2012 lämnades promemorian *Försvarsfastighetsutredningen – behov av författningsändringar* och den 20 juni 2013, efter ett uppföljande uppdrag, lämnades promemorian *Utveckling av vissa frågor*. Falkenborn har även tagit fram utredningens för-

fattningsförslag, med de tillhörande allmänna kommentarerna i kapitel 9 och författningskommentarerna i kapitel 10.

- Fortifikationsverket har, efter att utredningen och verket kommit överens om detta, redovisat underlagsmaterial i form av ett stort antal promemorior m.m.⁸
- Försvarsmakten har, efter att utredningen och Försvarsmakten kommit överens om detta, redovisat underlagsmaterial till utredningen. Materialet redovisades i promemoriorna *Redovisning av underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (2012-11-12, dnr 23 250:66120) och *Underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (2013-06-26, dnr 23 250:59628). Därtill har Fortifikationsverket och Försvarsmakten gemensamt belyst vissa frågor om möjligheter till fastighetsutveckling, t.ex. förtätning och ökat blandutnyttjande.
- Jan Ivar Mattsson (seniorrådgivare och tidigare biträdande universitetsdirektör vid Uppsala universitet) har bl.a. analyserat hur Försvarsmaktens hyresgästkompetens kan utvecklas. Uppdraget redovisades löpande till utredningen och dess resultat framgår framför allt av kapitlen 4 och 6, vilka Mattsson varit huvudansvarig för.
- Ulf Johansson (ämnesråd och säkerhetsexpert inom Regeringskansliet) har biträtt oss i arbetet med den säkerhetsanalys som efterfrågats i utredningsdirektiven. Arbetet redovisades till utredningen den 25 juli 2013.

Utöver dessa uppdrag har inom ramen för utredningen även gjorts en värdering av de fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Värderingen genomfördes under sommaren 2012, som

⁸ Med Fortifikationsverkets dnr o.d.: Årsredovisning 2012 (745/2013), PM Beskrivning av Fortifikationsverkets verksamhet 2012 (1684/2012-1) inkl. bilagorna PM Hyresersättning Försvarsmakten 2004-2011 (1684/2012-3) och PM Sammanhållen förvaltning (1684/2012-4), PM Finansiering för externa hyresgästers behov (1684/2012-5), PM IN-avtal (1684/2012-7), PM Svar på frågor från Försvarsfastighetsutredningen i samband med korrektur av beskrivning av FORTV (1684/2012-10) inkl. bilagorna Antalet anställda per avd. och stab 2013-03-14 (1684/2012-11) och Antalet anställda per arbetsställe 2013-03-14 (1684/2012-12), PM OXA (1684/2012-14), PM Effektivare lokalförsörjning för försvarsfastigheter (1684/2012-19), PM avveckling av Fortifikationsverkets och Fortifikationsförvaltningens arkiv (4807/2012-1), PM Försäljningsverksamhet (74041), PM Värdering av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd (74042), PM Finansiering – AGL (98538), Försäljningsplan per 2013-04-15 (121047), PM Enheten för fysiskt skydd – Förslag till inrättande av statligt expertorgan för fysiskt skydd (119546), Sammanställning införhyrningar i Stockholm (134002), Analys Statligt Fastighetsägarperspektiv, Ernst & Young (134003), Förberedande försäljningsplan (134031), Avvecklingsplan inkl. läsanvisningar (134032, 134033).

ett gemensamt uppdrag till tre fastighetskonsultföretag⁹, vilka upphandlades av Fortifikationsverket.

Vidare har synpunkter inhämtats vid olika möten med ett stort antal intressenter. Dels har 10 möten hållits med utredningens expertgrupp. Dels har vi varit i kontakt med närmare ett trettiotal organisationer. De senare kontakterna har oftast skett i form av enskilda, personliga möten, men i några fall via telefon, brev eller e-post eller genom möten med flera organisationer samtidigt. I arbetet har vi varit i kontakt med följande myndigheter och andra organ:

- *Departement:* Finans-, Försvars-, Kultur- och Socialdepartementen.
- *Andra offentliga utredningar:* Alarmeringstjänstutredningen (Fö 2011:04), Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14) och Utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter (S 2012:02).
- *Andra statliga förvaltningsmyndigheter* (i flertalet fall generaldirektören samt andra medarbetare): Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Generalläkaren, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet, Statens fastighetsverk, Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut.
- *Övriga svenska organ:* Officersförbundet, Specialfastigheter Sverige AB, Sveaskog och Vasallen AB.
- *Studiebesök har gjorts vid:* Blekinge flygflottilj (F 17 Ronneby), Första ubåtsflottiljen (Karlskrona), Helikopterflottiljen (Malmslätt), Livgardet (Kungsängen), Livregementets husarer (K 3, Luftburna bataljonen, Karlsborg), Prästtomta övnings- och skjutfält (Kvarn), Skaraborgs regemente (P 4 Skövde) och Trygghetens hus (Östersund).

I den fortsatta framställningen kommer vi i huvudsak att benämna Specialfastigheter Sverige AB som Specialfastigheter och Vasallen AB som Vasallen.

⁹ De tre företagen, vilka arbetade med olika delar, var Forum Fastighetsekonomi, NAI/Svefa Fastighetsekonomi och Värderingsbyrån.

1.5 Annat pågående utredningsarbete

De utredningar och politiska beslut som har legat till grund för dagens statliga fastighetsförvaltning, såväl i allmänhet som på försvarsområdet, beskrevs utförligt så sent som år 2011 av Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:04) i dess betänkande *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31). Vi har därför inte sett behov av att lämna en motsvarande redogörelse för tidigare utredningsarbete på området, utan hänvisar i detta avseende till det nämnda betänkandet. I viss mån kommer dock tidigare utredningsarbete och ställningstaganden att refereras som bakgrund i samband med att vi redovisar våra överväganden och förslag.

I det här sammanhanget finns däremot skäl att översiktligt redogöra för några utredningar som har bedrivits parallellt med vår utredning och som är av relevans för denna.

1.5.1 Utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter

Samtidigt som vår utredning tillsattes, den 26 januari 2012, beslutade regeringen även att tillsätta en utredning om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter (S 2012:02). Enligt sina direktiv (dir. 2012:7 och dir. 2012:104) har utredningen till uppgift att klarlägga vilka fastigheter och byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla för staten i bl.a. Fortifikationsverkets, Riksantikvarieämbetets, Sjöfartsverkets, Trafikverkets med flera myndigheters förvaltning och som bör ägas av staten. Utredningen ska vidare föreslå en samlad förvaltning av statliga myndigheters kulturhistoriskt värdefulla fastigheter hos en myndighet, Statens fastighetsverk. I uppdraget ingår också att inventera vilka kulturhistoriskt värdefulla fastigheter som av kulturhistoriska eller andra skäl inte behöver ägas av staten, och som därmed kan avyttras. En opartisk värdering av dessa fastigheter ska genomföras i nära samarbete med utredningen om omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 september 2013.

Som kommer att framgå närmare av kapitel 5 har utredningen om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter till oss redovisat en lista på vilka av Fortifikationsverkets fastig-

heter som den bedömer vara av särskilt statligt kulturhistoriskt intresse och som fortsatt bör förvaltas i myndighetsform.

1.5.2 Utredningen om säkerhetsskyddslagen

Den 8 december 2011 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppgift att se över säkerhetsskyddslagstiftningen. Syftet är främst att bättre anpassa lagstiftningen till det som krävs för att skydda verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet och till de krav det internationella samarbetet ställer.

Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14) ska enligt sina direktiv (dir. 2011:94) bl.a.:

- analysera vilka verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet eller som behöver skyddas mot terrorism och därför är i behov av säkerhetsskydd,
- föreslå hur reglerna om informationssäkerhet, som en del av säkerhetsskyddet, bör vara utformade,
- analysera vilka förändringar som kan behövas för att bättre anpassa lagstiftningen till de krav på säkerhetsskydd som ställs i det internationella samarbetet,
- analysera hur ett system med säkerhetsklarering kan utformas för svenska förhållanden,
- bedöma inom vilka verksamheter registerkontroll till skydd mot terrorism bör få ske,
- analysera behovet av förändringar av bestämmelserna om säkerhetsskyddad upphandling,
- ta ställning till om kravet på svenskt medborgarskap i säkerhetsskyddslagen bör förändras, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

För vårt arbete torde framför allt frågorna om säkerhetsskyddad upphandling och svenskt medborgarskap ha betydelse.

1.6 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redogörs för gällande rätt avseende fastighetsförvaltning och lokalförsörjning m.m. samt för vissa aktörer på området.

Kapitel 3 utgörs av en beskrivning av Fortifikationsverkets uppdrag, organisation, fastighetsbestånd m.m.

I *kapitel 4* beskrivs Försvarsmaktens organisation och system för lokalförsörjning.

I *kapitel 5* redovisas våra överväganden och förslag om vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. I kapitlet behandlas även frågor om genomförandet av den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter.

I *kapitel 6* redovisas överväganden avseende andra typer av åtgärder som kan bidra till att effektivisera förvaltningen av försvarsfastigheter och Försvarsmaktens lokalförsörjning.

Kapitel 7 innehåller överväganden om de övriga frågor vi har att behandla, bl.a. avseende länsstyrelsernas lokaler för krisledning.

I *kapitel 8* behandlas förslagens konsekvenser.

I *kapitel 9* redovisas vissa allmänna överväganden om de vägval och avvägningar som har gjorts i utformandet av våra författningsförslag.

I *kapitel 10* redovisas författningskommentarer.

Som bilagor till betänkandet har fogats utredningens direktiv och tilläggsdirektiv (*bilagorna 1* och *2*) samt därtill sammanställningar över Fortifikationsverkets anställda per organisatorisk och geografisk enhet (*bilaga 3*), indelningen i områden för den värdering som gjorts av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd (*bilaga 4*) och hur värderingens områden relaterar sig till de tänkbara alternativ som vi övervägt avseende verksamhetsform (*bilaga 5*).

2 Gällande rätt och vissa aktörer

I detta kapitel redogörs i relevanta delar för allmänna regler om statliga myndigheters lokalförsörjning och statens fastighetsförvaltning (2.1) samt för regler som gäller specifikt för försvarsfastigheter eller som i övrigt har betydelse utifrån de frågor vi har att behandla (2.2). Vidare beskrivs översiktligt de fastighetsförvaltande myndigheter och statligt ägda bolag som bedöms ligga närmast till hands som tänkbara mottagare av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket (2.3). Fortifikationsverkets uppdrag, organisation, fastighetsbestånd m.m. beskrivs däremot i det nästföljande kapitel 3.

Underlag för kapitlet har, utöver de berörda författningarna, framför allt utgjorts av betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) och den inventering som Falkenborn Advokatbyrå har gjort på uppdrag av utredningen.

Redovisningen är tänkt att vara översiktlig och gör inte anspråk på att vara fullständigt uttömmande eller heltäckande.

2.1 Allmänna regelverk

2.1.1 Budgetlagen (2011:203)

Bestämmelser om statens budget finns i 9 kap. 1–10 §§ regeringsformen. I den rubricerade lagen finns ytterligare bestämmelser om budgeten.

Budgetlagen tydliggör befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering på finansmaktens område och klargör reglerna för hanteringen av statsbudgeten. Lagen behandlar frågor om mål och effektivitet i statlig verksamhet, budgetens struktur och avgränsning, bemyndiganden, garantier, finansiering, hantering av statlig egendom, uppföljning, prognoser och utfall, redovisning och revision m.m.

Budgetlagen syftar till att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet. Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för användning av medel och tillgångar samt för den bedrivna verksamheten och skulder och förpliktelser. Bokföringen ska överensstämma med god redovisningssed och redovisningen ska ge en rättvisande bild av statens verksamhet, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar.

Statens budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (3 kap. 3 §). Utgångspunkten är att statens inkomster och utgifter ska redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag. Om inkomster helt eller till en bestämd del ska täcka utgifterna i en viss verksamhet, så ska inkomsterna och motsvarande utgifter emellertid inte budgeteras eller redovisas mot anslag (3 kap. 4 § och 6 §). Detta gäller t.ex. verksamheten vid Fortifikationsverket.

Inom låneramar beslutade av riksdagen ska anläggningstillgångar finansieras med lån i Riksgäldskontoret (7 kap. 1 §). Dessa låneramar fördelar regeringen ut på myndigheter i regleringsbrev. Även de fastighetsförvaltande myndigheterna omfattas av denna bestämmelse; Fortifikationsverket är en av dessa myndigheter, de övriga framgår av avsnitt 2.1.4 nedan.

Regeringen får besluta att sälja fast egendom, förutsatt att värdet inte överstiger 75 miljoner kronor och om egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. För lägre belopp har regeringen genom förordning delegerat beslutsrätten till de fastighetsförvaltande myndigheterna. Försäljningar ska genomföras affärsmässigt om inte särskilda skäl talar emot det (8 kap. 7 §).

För upplåtelse eller försäljning av tomträtt och byggnad som är lös egendom gäller samma bestämmelser som för fast egendom (8 kap. 5 §).

I 8 kap. 8–12 §§ finns regler om disposition av försäljningsinkomster. Generellt föreskriver budgetlagen att inkomster från av riksdagen beslutad försäljning av egendom ska redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten, om inte riksdagen bestämmer annat. Vissa möjligheter till undantag ges när regeringen har beslutat om försäljning. Om i ett sådant fall egendomen har använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan, får regeringen besluta att inkomsten ska disponeras för att finansiera

investeringar som ingår i planen. För egendom som inte har använts i en verksamhet för vilken riksdagen har godkänt en investeringsplan gäller att om den försålda tillgången har finansierats med anslagsmedel, så redovisas det bokförda värdet mot inkomstitel, varefter regeringen får disponera överskottet i verksamheten. Har tillgången lånefinansierats får regeringen disponera överskottet i verksamheten sedan lånen lösts. Dessa bestämmelser gäller dock inte vid försäljning av fast egendom eller aktier. I dessa fall säger budgetlagen att om egendomen har anslagsfinansierats ska hela inkomsten redovisas mot inkomstitel och om den har lånefinansierats ska överskottet, sedan lånen lösts, redovisas mot inkomstitel.

Av budgetlagen framgår således befogenhetsfördelningen mellan riksdag och regering avseende disposition av försäljningsinkomster. I kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) regleras motsvarande förhållanden – med sakligt sett samma innebörd – mellan regeringen och myndigheterna.

2.1.2 Förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. Därvid företräder myndigheten staten som lokalhyresgäst eller arrendator och som arbetsgivare enligt arbetsmiljölagstiftningen. Varje myndighet beslutar om sin lokalförsörjning, dvs. hur myndigheten förses med mark, lokaler och anläggningar för sin verksamhet, inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten.

Ekonomistyrningsverket ger visst stöd i lokalförsörjningsfrågor till regeringen och myndigheterna. Som underlag för detta anges i förordningen att varje myndighet ska lämna uppgifter om ingångna hyresavtal och om förändringar i dessa till Ekonomistyrningsverket.

Myndigheter disponerar resurser för ett år i taget. Förpliktelser som följer av hyresavtal – vilka vanligen har längre löptid än ett år – får därför anses vara ett åtagande i den löpande verksamheten och som regleras i 19 § anslagsförordningen (1996:1189).

Inom ramen för de resurser en myndighet förfogar över får den ingå de hyres- och arrendeavtal som den behöver för sin verksamhet. Detta får ske för hyresavtal med kortare löptid än sex år (om de ekonomiska förpliktelserna i avtalet inte motsvarar en längre

löptid), i annat fall krävs regeringens medgivande. För universitet och högskolor gäller samma regler, men med löptiden tio år. Regeln är utformad på sådant sätt att eventuella övriga kostnadsåtaganden läggs till hyreskostnaden så att förpliktelser som ökar den totala lokalkostnaden omfattas av beräkningen. Detta innebär att den faktiska längden på de ekonomiska åtagandena i hyreskontraktet framgår.

Om en planerad lokalförändring kräver ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten besluta om detta endast efter medgivande av regeringen. Begäran om sådant medgivande lämnas av myndigheten till regeringen i budgetunderlaget.

En myndighet får inte ingå hyresavtal för bostäder i syfte att upplåta den till en enskild som bostad, om inte något annat följer av lag eller annan författning eller regeringen i ett enskilt fall beslutat annat. Undantagna från denna bestämmelse är universitets och högskolors uthyrningar till utländska studenter inom utbytesprogram och till gästforskare som inte är anställda vid myndigheten samt utlandsmyndigheter.

2.1.3 Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Enligt 9 kap. 3 a § ska myndigheten i budgetunderlaget lämna uppgifter om förväntade större förändringar i sitt behov av lokaler. Uppgifterna ska omfatta de tre närmast följande räkenskapsåren.

2.1.4 Förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m.

Förordningen slår fast att regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter och som därmed ansvarar för förvärv, upplåtelse, drift och underhåll samt avyttring av fast egendom för statens räkning. Med fast egendom avses även tomträtt samt byggnad och anläggning som är lös egendom. Regeringen beslutar också om omfattningen av respektive myndighets fastighetsförvaltnings-

uppdrag. Fast egendom får inte förvärfvas och förvaltas av andra myndigheter än dem som är fastighetsförvaltande.

En myndighet får inte förvalta bostäder för uthyrningsändamål. Undantag ges dock i förordningen för utlandsmyndigheter och för situationen när en fastighet eller byggnad som förvaltas av myndigheten innehåller bostad som inte kan avskiljas från fastigheten eller byggnaden i övrigt.

Regeringens senaste beslut om fastighetsförvaltande myndigheter fattades i mars 2010. Beslutet anger vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter samt omfattningen på deras uppdrag. Följande myndigheter är fastighetsförvaltande:

- Affärsverket svenska kraftnät
- Exportkreditnämnden
- Fortifikationsverket
- Kammarkollegiet
- Luftfartsverket
- Länsstyrelserna
- Naturvårdsverket
- Riksantikvarieämbetet
- Sjöfartsverket
- Skogsstyrelsen
- Statens bostadskreditnämnd
- Statens fastighetsverk
- Statens jordbruksverk
- Sveriges geologiska undersökning
- Sveriges lantbruksuniversitet
- Trafikverket

Av myndigheterna är det framför allt Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk, och till viss del Trafikverket, som förvaltar fastigheter som ska användas för statlig verksamhet eller upplåtas till annan part.

Flera förvaltningsuppdrag för de övriga myndigheterna avser speciella egendomar eller fastigheter som är i statens ägo utan att syftet är att bedriva statlig verksamhet i lokalerna. Vidare kan nämnas att Luftfartsverkets förvaltning av fastigheter är mycket begränsad sedan flygplatsverksamheten har bolagiserats.

Respektive myndighet ska upprätta och fortlöpande hålla en förteckning över sina objekt. Myndigheterna som har förvaltningsuppdrag företräder staten som fastighetsägare och som byggherre enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Förordningen slår fast att fastigheterna ska förvaltas på ett för staten ekonomiskt effektivt sätt så att tillgångarnas värde bibehålls och om möjligt ökas.

En fastighetsförvaltande myndighet får besluta om investeringar (förvärv, nybyggnader och ombyggnader) där den beräknade investeringskostnaden per projekt inte överstiger 10 miljoner kronor. För högre belopp ska frågan överlämnas till regeringen för prövning. Myndigheten ska löpande hålla en plan över investeringar överstigande 10 miljoner kronor. För Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk gäller dock gränsen 20 miljoner kronor för att ett ärende ska överlämnas till regeringen; detta framgår av myndigheternas regleringsbrev.

Fastigheter som förvaltas av myndigheterna får upplåtas till statlig myndighet, kommun eller enskild. Upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt, därvid ska hänsyn tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Fastighetsförvaltande myndighet ska hålla aktuella planer för drift och underhåll av sina fastigheter samt en avyttringsplan för försäljning eller avyttring över sådana objekt som inte behövs för statlig verksamhet och som inte av andra särskilda skäl bör vara kvar i statens ägo.

Överföringar av fastigheter mellan fastighetsförvaltande myndigheter sker efter medgivande av regeringen och ska ske till bokfört värde. Är någon eller båda parterna affärsverk ska överföringen ske på marknadsmässiga villkor.

2.1.5 Förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.

Förordningen reglerar de fastighetsförvaltande myndigheternas avyttring av fastigheter.

Som framgått av avsnitt 2.1.1 anges i budgetlagen att regeringen får besluta att sälja fast egendom, förutsatt att värdet inte överstiger 75 miljoner kronor och om egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten.

Förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. anger vilka fastighetsförvaltande myndigheter som får besluta om försäljning av fastigheter och det maximala marknadsvärdet på fastigheter som försäljs.

Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk får besluta om försäljning av fastigheter värda högst 20 miljoner kronor, Luftfartsverket, Naturvårdsverket och Trafikverket om försäljning av fastigheter värda högst 15 miljoner kronor och Affärsverket svenska kraftnät, Kammarkollegiet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet om fastigheterna är värda högst 5 miljoner kronor.

Övriga myndigheter, och även de myndigheter som själva kan besluta om försäljning, får uppdra till Statens fastighetsverk att besluta om försäljning av egendom om värdet inte överstiger 15 miljoner kronor.

En förutsättning för försäljning är att egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och att det inte finns särskilda skäl för att egendomen fortfarande ska ägas av staten. Hänsyn till kulturminnesvärden, totalförsvaret, naturvärden och det rörliga friluftslivet kan utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande ska ägas av staten.

Innan en fastighetsförvaltande myndighet avyttrar en fastighet ska den samråda med annan myndighet om det är troligt att den myndigheten behöver fastigheten eller om fastigheten behövs för de intressen som den myndigheten har att bevaka.

En fastighetsförvaltande myndighet ska medverka till att statens långsiktiga mark- och lokalbehov samordnas med kommunernas översiktsplanering.

Försäljning av statens fasta egendom ska genomföras affärs-
mässigt. Den säljande myndigheten ska låta värdera fastigheten
inför en försäljning.

När det är fråga om försäljning av fast egendom för samhälls-
byggnadsändamål till en kommun ska pris och övriga villkor
bestämmas efter förhandling mellan kommunen och myndigheten.
Vid försäljning av bostadsfastighet finns särskilda regler i förord-
ningen. I övriga fall ska försäljning ske på offentlig auktion eller
genom anbudsförfarande. Om detta inte ger ett tillfredsställande
pris får försäljning ske efter förhandling med spekulanter på lämp-
ligt sätt.

Som framgått av avsnitt 2.1.1 innehåller kapitalförsörjningsför-
ordningen (2011:210) de generella reglerna om hur försäljnings-
inkomster får disponeras av myndigheterna. Utöver vad som där
redovisades bör tilläggas att det i Fortifikationsverkets reglerings-
brev finns vissa specifika bestämmelser kring hur försäljnings-
inkomster ska disponeras. Verket får disponera intäkter som härrör
från försäljningar av fastigheter i samband med försvarsbesluten
åren 1996¹, 2000² och 2004³ för att finansiera kostnader som upp-
står i samband med avveckling av lokaler, mark och anläggningar.
Dessutom får Fortifikationsverket disponera intäkter från försälj-
ning av övnings- och skjutfält för att finansiera kostnader för att
hantera olönsamma fält och att utveckla metoder för att ta hand
om oexploderad ammunition på skjutfält.

2.1.6 Lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter

Stämpelskatt utgår vid olika slag av överlåtelse av och in-teckning av
fast egendom. Enligt 2 § är staten undantagen från skattskyldighet
enligt lagen. Undantaget omfattar dock inte statliga bolag.

Vid en överlåtelse av fast egendom från staten till ett aktiebolag
som ägs av staten är bolaget skyldigt att erlagga stämpelskatt enligt
lagen om överlåtelsen sker genom köp, byte, tillskott m.m. Stäm-
pelskatten uppgår till 4,25 procent av det högsta av köpeskillingen
och fastighetens taxeringsvärde. Överlåtelser som sker genom att

¹ Prop. 1996/97:4, 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36.

² Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168, prop. 1999/2000:97, bet. 1999/2000:FöU7, rskr. 1999/2000:250, bet. 1999/2000:FöU8, rskr. 1999/2000:251.

³ Prop. 2004/05:5, prop. 2004/05:43, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

fastigheter som tillhör bolaget tillförs mark vid en fastighetsbildningsförrättning (efter beslut från lantmäterimyndigheten) är dock inte stämpelskattepliktiga.

2.1.7 Jordabalken (1970:994)

Jordabalken (JB) innehåller centrala regler för fastighetsrätt, hyresrätt m.m. I det följande redogörs för regler av särskild relevans i detta sammanhang.

Tillhör till fastighet – 2 kap. 4 och 7 §§ JB samt lagen (1992:1461) om verkan av vissa förbehåll vid överlåtelse av fastighet som tillhör staten, m.m.

Staten har möjlighet att vid överlåtelse av fastighet förbehålla sig äganderätten till vissa föremål som annars enligt jordabalken skulle ha varit att betrakta som tillhör till fastigheten och följt med fastigheten till den nye ägaren. Sådana föremål kan vara teleledningar, anläggning för radiosändningar, anläggning för viss telekommunikation, starkströmsledningar anordningar för sjöfarten eller byggnad, ledning eller anläggning avsedd för totalförsvaret. Denna rätt saknas dock för statliga bolag.

Tidsbegränsning av nyttjanderätter – 7 kap. 5 § och 9 kap. 2 § JB

I 7 kap. 5 § JB finns begränsningar av för hur lång bestämd tid nyttjanderätter i fast egendom kan upplåtas. I huvudsak gäller en begränsning om 50 år för fastighet utanför detaljplanelagt område (utom jordbruksarrende) och 25 år för fastighet inom detaljplanelagt område och för jordbruksarrende. Staten har ett undantag från dessa begränsningar och kan upplåta nyttjanderätter för längre tid. Statliga bolag har inte motsvarande undantag.

Blockuthyrning av bostadslägenheter – 12 kap. 1 § sjätte stycket JB

Vid s.k. blockuthyrning av bostadslägenheter, dvs. att fastighetsägaren hyr ut fler än tre lägenheter för andrahandsuthyrning under ett och samma hyresavtal, finns möjlighet enligt 12 kap. 1 § sjätte stycket JB att göra avsteg från vissa tvingande regler i hyreslagen om exempelvis fördelning av underhållsansvar och underhållskostnader. Förfarandet är vanligt vid uthyrning för exempelvis boende för studenter eller anställda. För avsteg från reglerna krävs godkännande från hyresnämnden, om inte staten eller kommun och landskap är hyresvärd. Statligt ägda bolag omfattas inte av undantaget.

Upplåtelse av tomträtt – 13 kap. 2 § JB

Tomträtt får endast upplåtas i fastighet som tillhör stat och kommun. Tomträtt kan inte upplåtas i fastighet som ägs av bolag.

Fastighet som belastas av tomträtt kan i och för sig överlåtas till bolag. Det finns dock exempel på fall där underinstanser har ifrågasatt sådant bolags möjlighet att registrera ändringar eller förnyelser av tomträttsavtalet.

2.1.8 Expropriationslagen (1972:719)

Egendom som ägs av staten kan inte bli föremål för expropriation (1 kap. 1 §). Undantaget gäller inte för egendom som ägs av statligt ägda bolag.

Expropriation kan avse äganderätt eller särskild rätt i egendomen. Expropriation kan ske för vissa allmänna ändamål, oavsett vem som är huvudman.

2.1.9 Förordningen (1971:1152) om allmänna jordbruksarrenden

Förordningen tillämpas när statliga myndigheter upplåter jordbruksarrende och arrendet omfattar bostad för arrendatorn. Om det finns särskilda skäl, får arrendeavtalet ges annat innehåll än som följer av förordningen.

Enligt förordningen ska arrendetiden utgöra tio år. Är arrendetiden längre än fem år, ska arrendeavgiften anknytas till lämpligt index.

I övrigt innehåller förordningen bl.a. regler om när arrendeavgiften senast ska betalas och om vissa rättigheter som kan vara kopplade till arrendet, t.ex. jakt- och fiskerättigheter.

2.1.10 Jordförvärvslagen (1979:230) och lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället

Dessa lagar omfattar endast lantbruksegendom respektive fastigheter med jordbruksarrenden som innefattar bostad åt arrendatorn. För det fall sådan egendom finns i Fortifikationsverkets bestånd gäller dock regleringen i lagarna på motsvarande sätt som om egendomen ägdes av statligt bolag. En överlåtelse från Fortifikationsverket till bolag kan således aktualisera en tillämpning av respektive lagstiftning.

2.1.11 Bostadsförvaltningslagen (1977:792)

Fastigheter som ägs av staten kan inte bli föremål för särskild förvaltning enligt 2 § bostadsförvaltningslagen. Undantaget gäller inte för fastigheter som ägs av statliga bolag.

2.1.12 Förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen⁴

Vissa av de fastigheter som förvaltas i myndighetsform är statliga byggnadsminnen (SBM). De statliga byggnadsminnena utgörs av cirka 260 av de kulturhistoriskt mest värdefulla byggnaderna och anläggningarna i statens ägo.⁵ Syftet med en byggnadsminnesförklaring är att garantera ett långsiktigt bevarande och underhåll av hög kvalitet, men även att tillgängliggöra byggnader och miljöer

⁴ Denna förordning kommer fr.o.m. den 1 januari 2014 att ersättas av en ny med samma namn (2013:558). Den nya förordningen innehåller färre paragrafer än dagens och vissa av de begrepp som här beskrivs har utmönstrats. I sak medför dock inte den nya förordningen några mer betydande förändringar av betydelse för utredningens arbete, t.ex. förändras inte skyddet för eller tillsynen över de statliga byggnadsminnena.

⁵ Sifferuppgiften hämtad från Riksantikvarieämbetets hemsida (www.raa.se) juni 2013.

så att människor nu och i framtiden ska kunna få ta del av historiska kunskaper och upplevelser.

Förvaltningen av SBM är reglerad i förordningen om statliga byggnadsminnen. Denna innebär restriktioner i berörd myndighets förvaltningsuppdrag genom att den begränsar hur myndigheten får förfara med byggnaden. Regleringen syftar till att vidmakthålla byggnader som genom sitt kulturhistoriska värde är synnerligen märkliga eller ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. SBM kan också utgöras av parker, trädgårdar eller andra anläggningar.

Regeringen beslutar efter framställan från Riksantikvarieämbetet om en byggnad ska förklaras för statligt byggnadsminne enligt förordningen. När regeringen beslutar om ett SBM anges också skyddsföreskrifter med instruktioner om hur byggnaden ska vårdas och underhållas och i vilka avseenden den inte får ändras. Föreskrifterna kan också gälla ett område kring byggnaden. Om det finns särskilda skäl får ett statligt byggnadsminne ändras i strid med skyddsföreskrifterna.

Riksantikvarieämbetet har tillsynsansvaret för SBM och håller en förteckning över dem. Frågor om ändring av skyddsföreskrifter prövas av regeringen om det innefattar från kulturhistorisk synpunkt väsentliga ingrepp, i annat fall beslutar Riksantikvarieämbetet.

Ett SBM får inte överlåtas till annan om det finns risk att det kulturhistoriska värdet minskar. Om ett SBM överlåts till en annan ägare än staten övergår det till att bli ett byggnadsminne enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (3 kap. 1 § i denna lag).⁶ Efter överlåtelse av statligt byggnadsminne till bolag övergår tillsynen från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelsen.

Riksantikvarieämbetet ska i samråd med de fastighetsförvaltande myndigheterna upprätta en förteckning över sådana byggnader som inte är SBM, men som ändå är kulturhistoriskt värdefulla (12 §). Byggnaderna i denna förteckning får ändras bara om det är nödvändigt. I förteckningen ska också anges om byggnaden kan komma ifråga för byggnadsminnesförklaring (14 §). I sådana fall får åtgärd som kan minska det kulturhistoriska värdet enbart ske efter samråd med Riksantikvarieämbetet.

⁶ Denna lag kommer fr.o.m. den 1 januari 2014 att byta namn till kulturmiljölagen. I samband med detta görs också vissa förtydliganden och ändringar av redaktionell och språklig karaktär i lagen. Materiellt sett sker dock inga mer betydande förändringar av betydelse i detta sammanhang.

Förordningen innehåller också regler om värdefulla fastigheter (16 §). Dessa är fastigheter som ägs av staten och är en viktig del av det nationella kulturarvet eller av stort kulturhistoriskt värde och därför ska förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar. Riksantikvarieämbetet har tillsynsansvar även över dessa fastigheter och håller en förteckning över dem.

2.2 Regler avseende försvarsområdet m.m.

I sitt uppdrag åt utredningen har Falkenborn Advokatbyrå analyserat vilka lagar och författningar som kan behöva ändras om Fortifikationsverket läggs ned och fastighetsbeståndet och verksamheten flyttas till en annan myndighet och/eller ett av staten helägt bolag. Falkenborns arbete visar att de regler som kan beröras är av varierande slag. Somligt avser omständigheter som i princip alltid aktualiseras i överväganden om eventuell ombildning av myndighetsverksamhet till bolagsform, t.ex. frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet. Annat handlar om att det i vissa avseenden råder särskilda regler för försvarsrelaterad verksamhet, framför allt avseende miljö- och säkerhetsaspekter, vilket också påverkar förutsättningarna för att bedriva fastighetsförvaltning på detta område. Vissa sådana aspekter framhålls också i våra direktiv.

I detta avsnitt redogörs översiktligt för vissa författningar m.m. med särskild betydelse för försvarsrelaterad verksamhet.

2.2.1 Miljöbalken (1998:808)

Miljöbalken (MB) innehåller en rad centrala regler på miljörättens område. Bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

I det här sammanhanget är det av särskilt intresse att MB innehåller vissa bestämmelser som medger undantag för staten, särskilda bestämmelser om Generalläkarens tillsyn samt regler om totalförsvaret, inklusive avseende riksintressen.

I våra direktiv anges att en förändrad förvaltning av de fastigheter Fortifikationsverket ansvarar för inte ska innebära ändringar när det gäller tillsynen över miljöfarlig verksamhet eller Försvarmaktens ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresset

för totalförsvaret i olika sammanhang. Tillsynen av att Försvarsmakten följer lagar inom bl.a. miljö- och hälsoskydd utövas av Generalläkaren, som är en fristående funktion placerad vid Försvarsmaktens högkvarter. Inom miljö- och hälsoskydd har Generalläkaren även tillsyn över Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket.

Generalläkarens tillsyn

Tillståndsansökan och anmälan om verksamhet – 9 kap. 8 § MB och 11 kap. 9b § MB

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt alltid prövas av länsstyrelsen. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. Anmälan om miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet ska enligt vad regeringen föreskriver göras till Generalläkaren.

Prövning av Generalläkarens tillsynsbeslut – 18 kap. 1 § MB

Vanligtvis prövar mark- och miljödomstol efter överklagande länsstyrelsers och andra statliga myndigheters beslut, men det är regeringen som prövar beslut av Generalläkaren enligt MB eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. Se även 25 § förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador.

13, 20, 22, 37–38 samt 41 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Ansökan om tillstånd till vissa avloppsanläggningar m.m. prövas av Generalläkaren för anläggning som denne har tillsyn över. Även anmälan m.m. ska göras till Generalläkaren i vissa angivna fall. Generalläkaren har föreskriftsrätt för föreskrifter som behövs för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt till skydd mot olägenheter för människors hälsa.

2 kap. 4–5 och 8 §§ samt 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen (2011:13)

Generalläkaren har den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom viss tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar. Annan fördelning av ansvar som görs i förordningens 2 kap. gäller inte för den verksamhet som ligger under Generalläkarens tillsyn. Tillsynsmyndigheterna ska enligt 1 kap. 17 § samordna tillsynen om det är ändamålsenligt. Om flera myndigheter har tillsynsansvar som överlappar varandra kan myndigheterna enligt 2 kap. 2 § komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

1 kap. 4 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Avgifter för verksamhet som Generalläkaren har tillsyn över utgår i praktiken bara för prövningskostnader och inte för tillsyn. I bilagan till förordningen anges dock vilken nivå avgifterna för Generalläkarens tillsyn ska ligga på.

72 § avfallsförordningen (2011:927)

Generalläkaren får meddela föreskrifter som avviker från 15 kap. MB och avfallsförordningen om hantering av hushållsavfall och farligt avfall inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

24 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer

Generalläkaren kan ge dispens från REACH⁷ m.m. endast om det behövs med hänsyn till totalförsvarets intressen och dispensen avser Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

⁷ Förordning (EG) nr 1907/2006 – Reach-förordningen, dvs. EU:s kemikalieförordning. Reach står för Registration, Evaluation, Authorization of Chemicals.

30 § strålskyddslagen (1988:220)

För verksamhet som utövas av Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter åtagande av Generalläkaren överlåta åt denne att i ett visst avseende utöva tillsynen enligt lagen.

Regler som särskilt gäller staten*Säkerhet – 9 kap. 6 a § MB och 16 kap. 3 § MB*

Staten behöver inte ställa säkerhet för tåktverksamhet respektive för avhjälpande vid miljöskada m.m.

Utrivning av vattenanläggning – 11 kap. 20 § MB och 24 kap. 4 § MB

För staten gäller vissa särskilda bestämmelser om utrivning av vattenanläggning till skydd för allmänna intressen. Mark- och miljödomstolen kan till skydd för allmänna intressen medge staten att riva ut vattenanläggning på den underhållsskyldiges bekostnad.

Regler som särskilt gäller totalförsvaret

Det finns regler i miljöbalken som hänvisar till totalförsvaret. Bland annat får regeringen enligt 1 kap. 5 § MB under vissa omständigheter meddela föreskrifter som avviker från balken, dock inte inom ämnesområden som måste lagregleras. Särskild hänsyn ska tas till att en verksamhet eller åtgärd behövs för totalförsvaret vid rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § MB. Försvarsintressen ges visst företräde vid riksintresseprövning enligt 3 kap. 9 och 10 §§ MB. De särskilda hushållningsbestämmelserna i 4 kap. hindrar inte anläggningar som behövs för totalförsvaret. Dispens från EU-förordningar om kemikalierregistrering och -klassificering får ges om det behövs för totalförsvaret och 29 kap. 8 § MB stadgar påföljd vid brott mot föreskrift enligt 1 kap. 5 §.

En definition av "totalförsvaret" finns i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som stadgar att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.

Riksintressen – 3 och 4 kap. MB

Miljöbalken innehåller s.k. hushållningsbestämmelser för användningen av mark- och vattenområden. Reglerna omfattar såväl användning av olika områden, oavsett var i landet de är belägna (3 kap.), som användningen av vissa angivna geografiska områden i landet (4 kap.). Reglerna ska tillämpas vid prövning av tillstånd och anmälan av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt MB och vid tillämpning av exempelvis väglagen, vid regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap. MB, vid beslut om områdesskydd samt vid planläggning enligt plan- och bygglagen, PBL.

Enligt 3 kap. 9 § första stycket MB ska *"mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ... så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen"*. Det omfattar områden för olika slag av militär verksamhet, t.ex. skjutfält, men även t.ex. beredskaps- och fredstidslagring av energiresurser. Paragrafens andra stycke är särskilt inriktat på totalförsvarets anläggningar: *"Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna"*. Vid en avvägning mellan riksintressen ska försvarsintresset ges företräde om ett område eller del av område behövs för en anläggning för totalförsvaret (10 §).

Vanligtvis pekar sektormyndigheterna ut de områden som de menar utgör riksintresse, men detta är aldrig rättsligt bindande. Riksintressenas ställning avgörs i det enskilda fallet, exempelvis av tillståndsprövande myndighet.

I 4 kap. MB utpekas vissa geografiska områden som riksintressen. Det utgör dock inget hinder för anläggningar som behövs för totalförsvaret.

Enligt 2 § punkt 12 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. ska Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap peka ut de områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. MB.

Ansvar för förorenade områden – 2 kap. 8 § och 10 kap. MB

Reglerna om ansvar för förorenade områden torde inte i sak skilja sig mellan försvarsområdet och övriga delar av samhället.

Det är i första hand verksamhetsutövaren som är ansvarig för undersökningar och åtgärder avseende förorenade områden. En svårighet kan vara att bestämma vem som är verksamhetsutövare och hur staten ska ta sitt ansvar vid statlig verksamhet.

Fastighetsägarens efterbehandlingsansvar gäller i andra hand (subsidiärt) i förhållande till verksamhetsutövarens ansvar, men endast för fastigheter som förvärvats efter att miljöbalken trädde ikraft, dvs. från och med den 1 januari 1999. En förutsättning för ansvaret är att ingen verksamhetsutövare kan utföra eller bekosta efterbehandling och att fastighetsägaren vid förvärvet av fastigheten var medveten om eller borde ha upptäckt föroreningarna. Bestämmelsen är även tillämplig om verksamhetsutövaren endast kan utföra eller bekosta en del av efterbehandlingen av en fastighet, dvs. fastighetsägaren kan bli ansvarig för sådan del som verksamhetsutövaren inte kan utföra eller bekosta. Fastighetsägarens ansvar kan sannolikt aldrig bli större än verksamhetsutövarens ansvar. Detta bör innebära att omfattningen av fastighetsägarens eventuella efterbehandlingsansvar alltid är beroende av det ansvar som verksamhetsutövaren skulle ha kunnat åläggas om han haft möjlighet att stå för sitt ansvar.

En fastighetsägare får anses bedriva verksamhet genom sitt ägande av byggnader och anläggningar på fastigheten och bör som huvudregel betraktas som verksamhetsutövare om verksamheten i byggnaden eller anläggningen har bidragit till föroreningen. Som exempel kan nämnas att läckage från en tank eller PCB⁸ i fogar har förorenat ett markområde.

2.2.2 Övriga miljöfrågor

Lagen (2006:985) och förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader

Dessa författningar innehåller krav på fastighetsägaren att energideklarerar byggnader. Från kravet undantas byggnader som är avsedda för totalförsvaret och som på grund av byggnadens utform-

⁸ PCB, polyklorerade bifenyler, är en grupp miljö- och hälsoskadliga industrikemikalier.

ning eller den verksamhet som bedrivs där är av hemlig natur (2 § punkt 7 i förordningen).

Förordningen (2007:19) om PCB m.m.

Förordningen innehåller bestämmelser om kontroll över förekomsten och hanteringen av PCB-produkter samt om inventering, avlägsnande och bortskaffande av sådana produkter och varor eller utrustning som innehåller eller har förorenats med PCB-produkter.

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Lagen tillämpas inte på militär verksamhet. Av förarbeten till lagen följer att *”militär verksamhet i vid bemärkelse, dvs. sådan som bedrivs av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets forskningsanstalt bör undantas från lagens tillämpningsområde”*.⁹

2.2.3 Bevakning av riksintressen enligt plan- och bygglagen (2010:900)

Beaktande av riksintresse för totalförsvaret vid kommunal planering och lovgivning

Plan- och bygglagen (PBL) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. En grundläggande princip är enligt 1 kap. 2 § PBL att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Lagen innehåller dock bestämmelser som ska säkerställa att såväl allmänna som enskilda intressen beaktas vid prövning av frågor enligt lagen.

I 2 kap. PBL finns bestämmelser om de allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av byggnader. Av 2 kap. 2 § PBL framgår att företräde ska ges till sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och ärenden om lov och förhandsbesked. Bland de bestämmelser om allmänna intressen som ska

⁹ Prop. 1998/99:64, s. 34.

beaktas finns således 3 kap. 9 § miljöbalken som innehåller skydd för bland annat områden av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (se avsnitt 2.2.1 ovan).

Av förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen) framgår att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är sektormyndigheter inom sina respektive ansvarsområden för bevakning av totalförsvarets intressen och för anvisning av områden som bedöms vara av riksintresse. Enligt förordningen ska sektormyndigheten bland annat i skriftlig form lämna uppgifter till länsstyrelsen om områden av riksintresse.

Statens kontroll av att riksintresse beaktas vid kommunal planering och lovgivning

Staten har olika möjligheter att bevaka att riksintressen beaktas vid den fysiska planeringen enligt PBL.

För det första medverkar staten aktivt under planförfaranden genom information och samråd. Samråd ska enligt PBL ske med staten genom länsstyrelsen vid framtagande av förslag till översiktsplan (3 kap. 9 § PBL), detaljplan och områdesbestämmelser (5 kap. 11 och 39 §§ PBL) och regionplan (7 kap. 8 § PBL). Vid samrådsförfarandena ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen, däribland riksintressen (3 kap. 10 §, 5 kap. 14 och 39 §§ respektive 7 kap. 8 § PBL). Under utställnings- och granskningstiden ska länsstyrelsen särskilt yttra sig om den bedömer att ett riksintresse inte tillgodoses genom planen (3 kap. 16 §, 5 kap. 22 och 39 §§ respektive 7 kap. 8 § PBL).

För det andra har staten möjlighet att under vissa förutsättningar, inom ramen för sin tillsyn, överpröva kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser. Denna tillsyn utövas av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 och 11 §§. Enligt bestämmelserna ges länsstyrelsen rätt att, inom tre veckor från det att den fått meddelande om att en kommun beslutat anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, självant överpröva kommunens beslut, under vissa förutsättningar. För det fall länsstyrelsen finner att beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut. Regeringen

svarar, såvitt avser riksintressen, för motsvarande överprövning av beslut om regionplan (11 kap. 13 § PBL).

Om det finns särskilda skäl får regeringen eller länsstyrelsen enligt 11 kap. 12 § PBL besluta att den ordning som enligt 11 kap. 10 och 11 §§ gäller för överprövning av planbeslut också ska gälla beträffande byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked inom visst geografiskt område.

För det tredje har regeringen möjlighet att förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), bl.a. om det behövs för att tillgodose ett riksintresse (11 kap. 15 § PBL).

Av 2 kap. 1 och 2 §§ plan- och byggförordningen (2011:338) (PBF) följer att länsstyrelsen under samråd om förslag att anta, ändra eller upphäva regionplan, översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser, på lämpligt sätt ska hålla andra statliga myndigheter underrättade om planarbetet. När förslag till regionplan eller översiktsplan ställs ut ska länsstyrelsen underrätta de statliga myndigheter som kan väntas ha synpunkter i sådana frågor som länsstyrelsen ska ta ställning till i sitt granskningsyttrande, bland annat frågor om riksintressen.

Av 2 kap. 3 § PBF följer att om en statlig myndighet under samrådet har synpunkter på ett planförslag, ska myndigheten framföra synpunkterna till länsstyrelsen.

Av hushållningsförordningen följer att länsstyrelsens arbete att verka för att riksintressen tillgodoses i kommunala planer ska grundas på bland annat underlag från sektormyndigheterna, däribland Försvarsmakten.

Överklagande av sakägare

Ovan nämnda regler innehåller huvuddragen i de former enligt vilka lagstiftaren förutsett att den statliga kontrollen av att allmänna intressen ska beaktas vid planering och lovärenden ska utövas.

Av rättspraxis och förarbetsuttalanden¹⁰ följer att den som enligt gängse regler har ställning som sakägare och rätt att överklaga kommunens beslut enligt 13 kap. PBL är oförhindrad att som grund för sitt överklagande åberopa att kommunen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat ett riksintresse vid plan- eller lovbeslutet.

¹⁰ Bl.a. uttalanden i prop. 2009/10:215 avseende införandet av mark- och miljödomstolar.

Detta gäller även då staten är sakägare, vilket följer av 13 kap. 10 § PBL. Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har, enligt 13 kap. 14 § PBL, en generell rätt (oberoende av sakägarställning) att överklaga vissa lovbeslut inom vissa skyddsområden som rör bl.a. anläggningar för totalförsvaret.

2.2.4 Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

Säkerhetsskyddslagstiftningen omfattar såväl verksamhet hos staten, kommunerna och landsting som alla statliga bolag och enskilda om de enskildas verksamhet är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism.

Lagen innehåller krav på att verksamheten ska ha det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter.

Lagen reglerar även den säkerhetsprövning som ska göras innan en person genom anställning eller på annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism.

Säkerhetsprövningen ska respektive får i vissa fall omfatta registerkontroll och särskild personutredning. Av betydelse för när detta måste göras är vilken säkerhetsklass som viss anställning eller annat deltagande i verksamheten placeras i.

Beslut om placering i säkerhetsklass och beslut om att genomföra registerkontroll fattas av riksdagen och dess myndigheter såvitt avser riksdagens förvaltningsområde och i övrigt av regeringen.

Regeringen får föreskriva att berörda myndigheter själva får besluta om registerkontroll och placering i säkerhetsklass. Sådan beslutanderätt får också ges till statliga bolag eller enskilda om det finns särskilda skäl (20 § säkerhetsskyddslagen). Genom säkerhetsskyddsförordningen har regeringen medgett bland andra Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk att besluta om säkerhetsklassning och registerkontroll i viss angiven utsträckning. Såvitt gäller statliga bolag får vissa sektormyndigheter meddela beslut avseende viss säkerhetsklassning och viss registerkontroll för bolaget (Affärsverket svenska kraftnät för elförsörjningsverksamhet, Transportstyrelsen för flygtransportverksamhet, Post- och telesty-

relsen för telekommunikationsverksamhet och respektive länsstyrelse för övrig verksamhet).

Säkerhetsskyddslagen har viss betydelse beträffande upphandlingsfrågor. Således innehåller 8 § krav på att staten och kommuner/landsting ska ingå särskilda säkerhetsskyddsavtal vid upphandling där uppgifter förekommer som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess. Motsvarande krav finns inte vid statliga bolags upphandling.

Som framgått av avsnitt 1.5.2 pågår parallellt med vår utredning en särskild utredning om säkerhetsskyddslagstiftningen (Ju 2011:14). Frågor om säkerhetsskyddad upphandling omfattas av den utredningens direktiv (dir. 2011:94).

Vad gäller tillsyn har regeringen, enligt 31 § säkerhetsskyddslagen, bemyndigande att bestämma vem som ska kontrollera säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gäller för (tillsyn).

Regeringen har i 39 § säkerhetsskyddsförordningen bestämt att säkerhetsskyddet ska kontrolleras av Försvarsmakten när det gäller Fortifikationsverket och Försvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet, med undantag för Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens haverikommission. När det gäller de tre sistnämnda, och övriga myndigheter, ansvarar Rikspolisstyrelsen för kontrollen.

Enligt 40 § förordningen kontrolleras säkerhetsskyddet hos statliga bolag och andra enskilda av samma sektormyndighet som ansvarar för vissa beslut om säkerhetsklassning och registerkontroll, dvs. länsstyrelsen för sådan verksamhet som inte avser elförsörjning, flygtransport eller telekommunikation (se ovan). Enligt 42 § förordningen kan kontrollen av säkerhetsskyddet avseende bl.a. statliga bolag också utföras av Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen; sådan kontroll ska i så fall ske i samråd med myndigheter som har det primära tillsynsansvaret enligt ovan.

Rikspolisstyrelsen har rätt, enligt 43 § säkerhetsskyddsförordningen, att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsskyddslagen beträffande förfarandet vid registerkontroll. Om förfarandet rör anställda inom Försvarsmakten ska samråd ske med denna.

Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten får (utöver förfarandet vid registerkontroll) meddela ytterligare närmare föreskrifter om verkställigheten av lagen för sina respektive tillsynsområden som följer av 39 § säkerhetsskyddsförordningen.

Enligt 45 § förordningen ska varje myndighet, om det inte är uppenbart obehövt, meddela föreskrifter i fråga om säkerhetskyddet inom sina respektive verksamhetsområden.

2.2.5 Vissa frågor om anställning

Krav på svenskt medborgarskap för att inneha en anställning eller utföra ett uppdrag hos staten eller en kommun får endast uppställas i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Detta följer av 12 kap. 6 § regeringsformen.

Enligt 29 § säkerhetsskyddslagen uppställs krav på svenskt medborgarskap för säkerhetsklassad anställning vid stat eller kommun.

I 5 § lagen (1994:260) om offentlig anställning uppställs krav på svenskt medborgarskap för militär anställning och för anställning som åklagare eller polis.

Enligt 6 § samma lag ges regeringen rätt att föreskriva eller i ett särskilt fall besluta att endast svenska medborgare får ha anställning inom regeringskansliet eller utrikesförvaltningen, statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer eller statlig anställning som kan medföra känedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

En säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen kan göras även sedan anställning påbörjats. Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om personen i fråga kan antas vara illojal mot de intressen som skyddas i lagen. Om det vid en säkerhetsprövning hos en statlig myndighet framkommer att en person ur säkerhetssynpunkt är olämplig för sin befattning ska detta anmälas till regeringen (49 § säkerhetsskyddsförordningen).

För anställda hos såväl staten som statligt bolag gäller bl.a. lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. Frågan om möjligheten att omplacera/avskeda någon eller i övrigt vidta disciplinär åtgärd till följd av att någon bedöms olämplig ur säkerhetssynpunkt prövas utifrån regler i den och andra arbetsrättsliga lagar. För anställda hos staten gäller dessutom lagen om offentlig anställning. Enligt 4 § lagen om offentlig anställning gäller att avseende endast får fästas vid sakliga grunder vid anställning. Bestämmelsen är tillämplig för statliga myndigheter.

Arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen, Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Förvarshögskolan och Försvarets radioanstalt får, enligt 31 § lagen om offentlig anställning, med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa. Beslut enligt bestämmelsen fattas av regeringen.

2.2.6 Skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523)

Skyddslagen innehåller bestämmelser om att vissa objekt kan beslutas vara skyddsobjekt för att tillgodose behovet av förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån.

De objekt som kan bli föremål för beslut om skyddsobjekt räknas upp i lagens 4–6 §§ (4 § avser objekt med civil anknytning, 5 § objekt med militär anknytning, medan 6 § avser krig och liknande förhållanden).

Beträffande vissa objekt gäller som förutsättning att staten ska ha ägande- eller nyttjanderätt till objektet och att det dessutom ska disponeras för visst angivet ändamål.

Objekt som staten (eller i vissa fall en kommun eller ett lands-ting) måste vara ägare eller nyttjanderättshavare till för att de ska kunna utgöra skyddsobjekt är: (i) byggnader, andra anläggningar och områden som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen (4 § punkt 2); (ii) byggnader och andra anläggningar som används eller är avsedda för att leda eller styra statlig eller kommunal verksamhet (4 § punkt 3); (iii) byggnader, andra anläggningar och områden som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt (5 § punkt 1).

För inrättande av vissa civila skyddsobjekt krävs att objektets ägare eller nyttjanderättshavare samtycker till åtgärden (19 §) om det är annan än staten. Även i fall där samtycke inte krävs ska samråd ske med ägaren/nyttjanderättshavaren (vid behov även om denne är staten genom annan myndighet).

Om äganderätten till ett objekt överförs från staten till ett statligt ägt bolag är i de fall som anges ovan (4 § punkt 2 och 3 samt 5 § punkt 1 i skyddslagen) möjligheten att inrätta objektet som skyddsobjekt beroende av att staten efter överlåtelsen har nyttjan-

derätt till objektet. De ändamål som anges i nämnda punkter torde i praktiken innebära att det i så gott som samtliga fall då sådant ändamål aktualiseras finns en nyttjanderätt för staten (eller i förekommande fall kommun eller landsting).

Frågor om rätten att fatta beslut och meddela föreskrifter enligt lagen påverkas inte av huruvida ett visst objekt ägs direkt av staten eller av statligt bolag.

2.2.7 Övnings- och skjutfält

Enligt utredningsdirektiven ska vi beakta vad regeringen anför i budgetpropositionen för år 2012¹¹ om försvarets övnings- och skjutfält. Även om det inte handlar om en författning finns skäl att i detta kapitel kort redovisa vad som där sägs om hur beslut ska fattas om vilka övnings- och skjutfält som ska finnas.

I propositionen framhålls att övnings- och skjutfälten är av central betydelse för att Försvarmakten ska kunna utbilda och öva både den befintliga och den framtida insatsorganisationen. Detta innebär enligt regeringen att Försvarmakten nu och i framtiden måste ha tillgång till övnings- och skjutfält med skilda naturtyper och terrängförhållanden. Fälten måste också vara belägna i olika delar av landet så att förbanden kan utbildas och övas i olika klimatförhållanden. Regeringen anser vidare att detta kan innebära att övnings- och skjutfält i vissa fall bör bibehållas även om det inte längre finns något utbildningsförband i fältets omedelbara närhet. Liksom i tidigare sammanhang, bl.a. 2004 års försvarsbeslutsproposition¹², framhåller regeringen att det skulle vara svårt att i ett förändrat omvärldsläge nyanskaffa militära övnings- och skjutfält.

Vidare sägs i propositionen att det är Försvarmakten som – grundat på riksdagens och regeringens beslut om insatsorganisationens utformning – bestämmer den närmare utformningen av insatsorganisationen som är nödvändig för att statsmakternas krav på operativ militär förmåga ska kunna uppfyllas. Det är också Försvarmakten som bestämmer var och hur insatsorganisationens förband ska utbildas och övas. I linje med detta framhåller regeringen i propositionen att det är Försvarmakten som ska bedöma vilka övnings- och skjutfält som bör bibehållas och utvecklas och vilka som bör avvecklas.

¹¹ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6.

¹² Prop. 2004/05:43.

Försvarsmakten för en förteckning över övnings- och skjutfält. I förteckningen, som revideras löpande, redovisas vilka fält som ska vidmakthållas och vilka som ska avvecklas.

2.3 Vissa berörda aktörer

2.3.1 Statens fastighetsverk

Enligt utredningsdirektiven ska vi lämna förslag om vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Av dagens myndigheter torde Statens fastighetsverk (SFV) ligga närmast till hands som tänkbar mottagare av hela eller delar av Fortifikationsverkets bestånd, varför det i detta sammanhang finns skäl att kort redogöra för innehållet i SFV:s instruktion¹³ och myndighetens verksamhet.

Enligt sin instruktion ansvarar Statens fastighetsverk för att förvalta en viss del av statens fasta egendom. Verket ska inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning. Fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås. Vidare ska verket på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva och avyttra fast egendom. I instruktionen anges också att SFV ska förvalta några särskilt angivna fonder.¹⁴

Av instruktionen framgår också att SFV har rätt att bedriva uppdragsverksamhet inom sitt verksamhetsområde och att verket får ta ut avgifter för fastighetsförvaltning och uppdragsverksamhet.

SFV förvaltar en betydande del av de fastigheter som vid fastighetsreformen i början av 1990-talet inte ansågs kunna föras över till förvaltning i bolag. Denna egendom utgörs framför allt av regeringskansliets byggnader, utrikes fastigheter och kulturhistoriskt värdefulla fastigheter såsom de kungliga slotten, gamla fästningar, kungsgårdar, residens, museer, teatrar m.m. En stor del av beståndet är en del av det nationella kulturarvet och många byggnader är statliga byggnadsminnen. Byggnadsbeståndet finns över hela landet

¹³ Förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.

¹⁴ Stiftelsen fonden för Carl XII:s monument, Stiftelsen Helgo Zetterwalls fond, Stiftelsen von Rothsteins donationsfond samt Hovmarskalken Friherre A R von Kraemers testamentsmedel.

med tyngdpunkt i Stockholm. Verket förvaltar också stora skogs- och markområden, framför allt i Västerbotten och Norrbotten.

SFV:s förvaltningsuppdrag omfattar cirka 2 300 fastigheter med ungefär 3 000 byggnader i Sverige och cirka 6,4 miljoner hektar mark. Därtill förvaltar SFV svenska ambassader, residens och institut i ett sextiototal länder. Det bokförda värdet av fastigheterna uppgår till drygt 13 miljarder kronor.¹⁵

2.3.2 Statligt ägda bolag och regler som styr dessa

Staten äger fyra bolag som har till uppgift att förvalta fastigheter. Dessa är Akademiska Hus AB, Jernhusen AB, Specialfastigheter och Vasallen. Även vissa andra statligt helägda bolag, t.ex. LKAB, Swedavia och Vattenfall AB, äger fastigheter, men har inte fastighetsförvaltning som sin huvuduppgift.

För det fall att delar av Fortifikationsverkets bestånd skulle överföras till ett eller flera statligt ägda bolag kan antas att det skulle handla om Specialfastigheter och/eller Vasallen. Däremot torde det inte finnas skäl att i sammanhanget överväga en överföring till vare sig Akademiska Hus, som har till huvuduppgift att erbjuda landets universitet och högskolor ändamålsenliga och sunda lokaler för undervisning och forskning, eller till Jernhusen, som på kommersiella villkor utvecklar stationsområden, underhållsdepåer och godsterminaler längs järnvägen.

Specialfastigheter har i uppdrag att äga, förvalta och utveckla ändamålsfastigheter för offentliga verksamheter och förränta kapitalet enligt ägarens krav. Bolaget äger och förvaltar fastigheter som är byggda för speciella ändamål inom olika statliga verksamheter och som i allmänhet ställer stora krav på säkerhetslösningar och tekniska installationer. Det handlar t.ex. om kriminalvårds- och polisfastigheter, specialskolor m.m. År 2012 omsatte bolaget knappt 1,8 miljarder kronor. Detta år hade fastighetsinnehavet en lokalarea på drygt 1,1 miljoner kvadratmeter och ett marknadsvärde på 18,7 miljarder kronor.¹⁶

Vasallen har till uppgift att förädla framför allt nedlagda regementen och andra försvarsfastigheter till attraktiva områden för nya verksamheter. Avsikten är att det statliga ägandet på sikt ska

¹⁵ Sifferuppgifter om Statens fastighetsverk hämtade från myndighetens hemsida (www.sfv.se) juni 2013.

¹⁶ Sifferuppgifter om Specialfastigheter hämtade från bolagets hemsida (www.specialfastigheter.se) juni 2013.

avvecklas. År 2009 utvidgades Vasallens uppdrag så att bolaget inte är begränsat till att enbart utveckla försvarsrelaterade fastigheter utan även kan genomföra kompletterande förvärv i syfte att utveckla och avyttra. Vid 2011 års slut omfattade Vasallens svenska bestånd 11 fastigheter om totalt 485 hektar, innehållande 350 byggnader med en uthyrningsbar area om cirka 375 000 kvadratmeter. Den exploateringsbara marken omfattar cirka 230 hektar, med möjlighet till byggrätter om cirka 700 000 kvadratmeter bruttoarea (BTA) bostäder och lokaler.¹⁷

I de statligt ägda fastighetsbolagen sker förvaltningen utifrån samma regelverk som gäller för övriga aktiebolag. Staten äger inte fastigheterna direkt utan äger samtliga aktier i bolagen.

De statligt ägda bolagen lyder under samma lagar som privatägda företag, t.ex. aktiebolagslagen (2005:551), konkurrenslagen (2008:579) och bokföringslagen (1999:1078). När det gäller kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer som ägs av statliga bolag gäller lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (se avsnitt 2.1.12).

Reglerna avseende statens styrning av dessa bolag följer härmed generella regler för ägarstyrning av bolag, där aktiebolagslagen ger det generella ramverket. Detta innebär bl.a. att bolagets syfte anges i dess bolagsordning och att den direkta påverkan från ägaren, staten, sker genom bolagsstämman. En särregel för de statliga bolagen är att Riksrevisionen har rätt att utse revisorer.

Regeringen har beslutat att de statliga bolagen ska tillämpa Svensk kod för bolagsstyrning och även lagt fast en statlig ägarpolicy som bolagen ska följa.

Beslut inom staten som rör bolagen t.ex. i Regeringskansliet följer gängse regelverk för offentlighet och sekretess m.m.

¹⁷ Sifferuppgifter om Vasallen hämtade från bolagets hemsida (www.vasallen.se) juni 2013.

3 Beskrivning av Fortifikationsverket

Enligt regeringens direktiv är vårt uppdrag att förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter. Vi ska lämna förslag om vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltning av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket.

Som bakgrund till våra överväganden, som redovisas i kommande kapitel, lämnas här en redogörelse för Fortifikationsverkets uppdrag, organisation, fastighetsbestånd m.m. Beskrivningen bygger främst på dokument av typen årsredovisningar, regleringsbrev m.m., det underlagsmaterial som Fortifikationsverket sammanställt efter överenskommelse med utredningen samt betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31).

3.1 Myndighetens uppdrag

Fortifikationsverket äger och förvaltar merparten av Sveriges försvarsfastigheter. Fastighetsbeståndet är brett och inkluderar allt från kaserner, kontor och förråd till byggnadsminnen, flygplatser, hamnar, berggrum och moderna övningsanläggningar. Verket förvaltar även stora markområden. År 2012 omsatte Fortifikationsverket cirka 3,5 miljarder kronor, varav cirka 2,2 miljarder kronor härrörde från hyror och arrenden i det egna fastighetsbeståndet och resten från andra typer av tjänster.

Fortifikationsverket bildades som en följd av den reformering som i början av 1990-talet skedde av den statliga fastighetsförvaltningen (se kapitel 1 för en beskrivning av reformens bakgrund och genomförande) och inledde sin verksamhet den 1 juli 1994. Verket sorterar i dag under Socialdepartementet.

I Fortifikationsverkets instruktion¹ anges, i 1–7 §§, att verket ska svara för följande uppgifter:

- Fortifikationsverket ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög kostnadseffektivitet uppnås. Underhållet på fastigheterna ska inte dras ned för att frigöra medel för hyresgästen.
- Myndigheten ska på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom.
- Myndigheten ska bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor.
- Myndigheten ska ansvara för anskaffning av mark samt för etablering, förvaltning och avyttring av byggnader, anläggningar m.m. för försvarets behov i samband med internationella fredsbevarande och humanitära insatser.
- Myndigheten ska bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att kompetens för det svenska samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik kan utvecklas och säkerställas.
- Myndigheten ska på uppdrag av Försvarsmakten lämna underlag för inriktningen av och genomföra utvecklingsprojekt avseende skydds- och anläggningsteknik.
- Myndigheten har inom sitt verksamhetsområde rätt att bedriva uppdragsverksamhet.

Av instruktionen framgår också att Fortifikationsverket ska ta ut avgifter för fastighetsförvaltningen och sin uppdragsverksamhet. Vidare anges att verket beslutar om avgifternas storlek, utom i de fall som avses enligt 15 § avgiftsförordningen (1992:191)², och att verket får disponera avgiftsinkomsterna. Regeringen anger också vissa riktlinjer för den avgiftsbelagda verksamheten i Fortifikationsverkets regleringsbrev (se avsnitt 3.5 nedan).

Vidare anges i instruktionen (8 §) att Fortifikationsverket ska bedriva viss samverkan. Således ska myndigheten utbyta erfaren-

¹ Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

² 15 § avgiftsförordningen avser bl.a. avgifter i samband med att en myndighet efter särskild begäran lämnar ut en kopia eller avskrift av allmän handling o.d.

heter och information med andra myndigheter i syfte att öka civila och militära synergieffekter inom sitt verksamhetsområde.

3.2 Mål enligt regleringsbrev

I Fortifikationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2013 har regeringen angett följande mål:

- Fortifikationsverket ska i sin verksamhet uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital om 4,9 procent.³ Avkastningskravet beräknas utifrån statens avkastningsränta och utlåningsränta för år 2013 och riskpremie vid given soliditet och är baserat på prissättningsmodellen Capital Asset Pricing Model (CAPM).
- Myndigheten ska medverka till att de statliga målen för arkitektur, formgivning och design uppnås och verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås.
- Hänsyn till miljö- och kulturvärden ska i tillämpliga delar motsvara vad som gäller för andra stora fastighetsförvaltare.

Därtill anges under rubriken Organisationsstyrning i regleringsbrevet följande mål för de kundundersökningar som Fortifikationsverket genomför:

- Målet är att Fortifikationsverkets hyresgäster ska vara nöjda med fastighetsförvaltningen och att myndigheten i kundundersökningen ska uppnå ett Nöjd-kund-index (NKI) om minst 65. Fortifikationsverket ska redovisa resultatet av kundundersökningen i samband med årsredovisningen för 2013.

I regleringsbrevet anger regeringen också ett flertal krav på återrapporteringar som Fortifikationsverket ska göra i sin årsredovisning. Ett tiotal av dessa avser olika typer av nyckeltal avseende fastighetsförvaltningens utveckling, men i regleringsbrevet anges inte några mål för vilka nivåer dessa nyckeltal ska ligga på. Vidare anges i regleringsbrevet att Fortifikationsverket ska redovisa verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och att redovisningen ska fördelas på verksamhetsdelarna Förvaltning, Uppdrag och Avyttring.

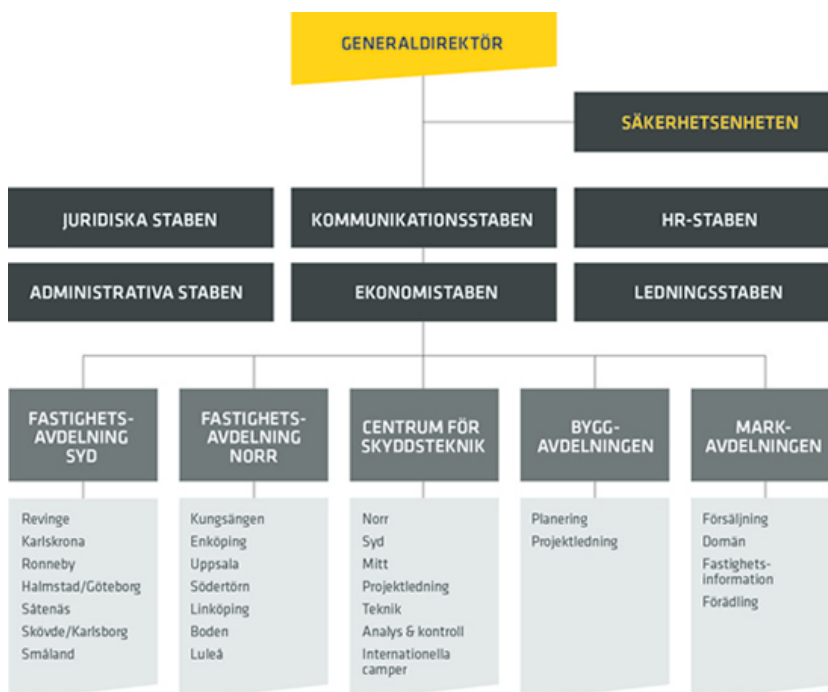
³ Innebörden av begreppet "genomsnittligt myndighetskapital" framgår av avsnitt 3.5.

3.3 Organisation och personal

Fortifikationsverket bedriver verksamhet på ett flertal platser i Sverige. Huvudkontoret finns i Eskilstuna. Där finns verksamhetsledning och staber för juridik, kommunikation, personalfrågor (HR, Human Resources), administration, ekonomi, uppföljning och planering samt en säkerhetsenhet. Därtill finns ett servicecenter i Arvidsjaur, som bl.a. har till uppgift att ta emot felanmälningar och hantera verkets telefonväxel.

Som framgår av organisationsskissen nedan är verket i övrigt indelat i fem avdelningar: Fastighetsavdelning Syd, Fastighetsavdelning Norr, Centrum för Skyddsteknik, Byggavdelningen och Markavdelningen. Av dessa är fastighetsavdelningarna lokaliserade till Kristianstad (Syd) respektive Kungsängen (Norr) och de övriga till Eskilstuna.

Figur 3.1 Fortifikationsverkets organisation år 2013



De två fastighetsavdelningarna ansvarar för att förvalta och utveckla fastighetsbeståndets öppna objekt (vad som avses med Fortifikationsverkets öppna respektive slutna bestånd framgår av avsnitt 3.4 nedan). De är indelade i ett antal fastighetsenheter som i de flesta fall är knutna till en garnisonsort, på det sätt som framgår av figuren. Fastighetsavdelningarna ansvarar i normalfallet för drift, underhåll och tilläggstjänster av berörda fastigheter. De har också ansvar för verkets nyttjanderättsförvaltning, med undantag för jordbruks-, jakt- och fiskearrenden som ligger under Markavdelningen.

Centrum för Skyddsteknik har till uppgift att dels förvalta och utveckla Fortifikationsverkets fastighetsbestånd med särskilda skyddskrav (det slutna beståndet), dels vidmakthålla och utveckla verkets skydds- och anläggningstekniska kompetens. Avdelningen har även ett ansvar att stödja Försvarmakten med utveckling och förvaltning av internationella camper.

Byggavdelningen ansvarar för investeringsverksamheten för det öppna beståndet och har verkets projektledarresurser och verksamhetsgemensamma specialistresurser för denna verksamhet. Avdelningen har också ett ansvar att stärka verkets roll som byggherre. Vidare ska den bidra till utveckling av metodik och kompetens i framtida byggande samt utveckla samarbetet med Försvarmakten avseende planering av lokalförsörjning.

Markavdelningen ansvarar för förvärv av fastigheter, fastighetsregister (inklusive fastighets- och ritningsarkiv), nyttjanderätter (exempelvis jakt- och fiskerätter samt jordbruksarrenden) och skogsförvaltning. Den har också ansvar för avyttring av fastigheter, både byggnader och mark samt juridisk förvaltning.

Fortifikationsverket leds av en generaldirektör. Denne svarar ensam för myndighetens verksamhet inför regeringen, dvs. verket är ett s.k. enrådighetsverk. Denna ordning infördes fr.o.m. år 2012, tidigare hade verket en styrelse med fullt ansvar.

Under år 2012 hade Fortifikationsverket i medeltal 644 anställda (motsvarande 623 årsarbetskrafter). Av dessa var 122 personer placerade vid huvudkontoret och avdelningarna i Eskilstuna och 522 vid verkets övriga stationeringsorter. I bilaga 3 ges en detaljerad beskrivning av antal anställda per avdelning och stab samt vid verkets olika arbetsställen runt om i landet.

En förhållandevis stor andel av Fortifikationsverkets anställda är nära pensionsåldern. Per september 2012 uppgick personalens medelålder till 51 år och 24 procent var över 60 år. En femtedel av

medarbetarna bedöms kunna gå i pension de närmaste åren, beroende av egna val av pensionsålder (65–67 år).

Som framgått av avsnitt 2.2.4 anger säkerhetsskyddslagen (1996:627) bl.a. regler för den säkerhetsprövning som ska göras innan en person genom anställning eller på annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Vid Fortifikationsverket genomförs säkerhetsprövning med registerkontroll dels i samband med nyanställningar och dels inför anlåtande av externa uppdragstagare, exempelvis konsulter och entreprenörer. Säkerhetsprövning omfattar registerkontroll och i vissa fall särskild personutredning.

3.4 Fortifikationsverkets verksamhet

Som framgått av avsnitt 3.2 ska Fortifikationsverket enligt sitt regleringsbrev redovisa sin verksamhet i tre områden:

- *Förvaltning*, som omfattar hela den fastighetsförvaltande verksamheten, såväl det öppna som det slutna beståndet. Verksamheten inkluderar förvaltning av både ett stort antal byggnader m.m. och stora markområden. I Förvaltning ingår också att bistå Forsvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor.
- *Uppdrag*, som innefattar bl.a. att anskaffa, förvalta och avyttra byggnader och anläggningar för försvarets internationella insatser och att bedriva fortifikatorisk utvecklingsverksamhet. I denna verksamhet ingår också att verket hanterar Forsvarsmaktens externa förhyrningar.
- *Avyttring*, som avser försäljning av fastigheter som inte längre behövs för försvarsändamål samt avveckling och återställande av försvarsanläggningar.

Som nämnts uppgick Fortifikationsverkets totala intäkter till cirka 3,5 miljarder kronor år 2012. Av detta stod Förvaltning för cirka 66 procent, Uppdrag för cirka 25 procent och Avyttring för cirka 9 procent.

De olika verksamhetsdelarna beskrivs närmare i avsnitten 3.4.1 till 3.4.3 nedan, medan verkets ekonomi och finansiering i huvudsak behandlas i det nästföljande avsnitt 3.5.

3.4.1 Förvaltning

Som framgått ovan omfattar Fortifikationsverkets fastighetsförvaltning såväl ett öppet som ett slutet fastighetsbestånd. I det senare ingår fastigheter – främst försvarsanläggningar – som är hemliga med hänvisning till rikets säkerhet eller av annan anledning. Uppgifter om detta bestånd är inte allmänt tillgängliga. Det öppna fastighetsbeståndet är däremot inte hemligt. Av förklarliga skäl avser beskrivningen i detta avsnitt i huvudsak det öppna beståndet.

Fastighetsbeståndets inriktning

Förvaltningen avser objekt av varierande slag. En hel del av byggnaderna är av generell karaktär, såsom kontorsbyggnader, kaserner, verkstäder och restauranger. Dessa är normalt koncentrerade till garnisonerna. I verkets bestånd ingår dock även många objekt av mer ovanlig art, som är särskilt anpassade till den verksamhet som bedrivs på dem, t.ex. utbildningsanordningar för dyk- och räddningsverksamhet, hamnar, flygfält, hangarer, flygledartorn, avloppsreningsverk, värmecentraler och annan typ av infrastruktur. Förvaltningsuppdraget omfattar även stora markområden, som främst används av totalförsvaret för övnings-, skjut-, test- och provverksamhet.

Översiktligt sett har fastighetsbeståndet följande inriktning och omfattning (sifferuppgifterna avser december 2012):

- Fortifikationsverket förvaltar 6 800 byggnader. Tre fjärdedelar av dessa är uppvärmda (bl.a. kaserner, administrations-, undervisnings-, övnings- och servicelokaler, militärrestauranger, verkstäder, hangarer, garage samt bostäder och fritidshus) och en fjärdedel ouppvärmade, främst kallförråd.
- Beståndet omfattar 3,3 miljoner kvadratmeter bruttoarea (BTA) lokaler, vilket motsvarar 3,0 miljoner kvadratmeter bruksarea (BRA).⁴

⁴ Det finns olika sätt att mäta lokalyta. Enligt Terminologicentrum (www.tnc.se) definieras *bruttoarea* (BTA) som "area av mätvärda delar av ett våningsplan, begränsad av omslutande byggnadsdelars utsida eller annan för mätvärdhet angiven begränsning", medan *bruksarea* (BRA) definieras som "area av nyttjandeenhet eller annan grupp av sammanhörande mätvärda utrymmen, begränsad av omslutande byggnadsdelars insida eller annan för mätvärdhet angiven begränsning". Som framgår av texten ovan ger bruksarea ett något mindre värde än bruttoarea. Detsamma gäller för *lokalarea* (LOA), dvs. "bruksarea för utrymmen inrättade för annat ändamål än boende, sidofunktioner till boende, byggnadens drift eller allmän kommunikation". Relationen mellan LOA och BTA är cirka 1:1,2.

- I beståndet ingår 29 statliga byggnadsminnen med cirka 300 byggnader, omfattande drygt 400 000 kvadratmeter BTA.
- Fortifikationsverket förvaltar 4 400 befästningar och försvarsanläggningar i avtal med hyresgäst år 2013, 11 flygfält och ett antal hamnar, skjutbanor och olika övningsanordningar.
- Fortifikationsverkets markinnehav omfattar 372 000 hektar, varav ungefär 100 000 hektar utgör planlagd skogsareal. Verket ansvarar också för cirka 350 mil vägar.
- Beståndet inkluderar mer än 1 200 objekt i form av värmeverk, vattenverk, avloppsanläggningar och yttre försörjning för värme, elektricitet, vatten m.m.

Fortifikationsverkets byggnadsbestånd är fördelat över hela Sverige. Verket har byggnader i samtliga län och omkring 60 procent av landets kommuner. Av förklarliga skäl finns dock störst andel av beståndet i de län och kommuner där Försvarsmaktens verksamhet är mest omfattande. Fortifikationsverkets största bestånd finns i Västra Götalands, Norrbottens och Stockholms län. Även i Blekinge, Uppsala, Skåne och Östergötlands län finns det stora bestånd. Den kommun där verket har enskilt störst bruttoarea är Boden. Andra kommuner där verket har stor lokalyta är Karlskrona och Skövde.

Till följd av de omfattande strukturförändringar som har genomförts inom försvaret på senare år har det förvaltade beståndet genomgått stora förändringar sedan Fortifikationsverket bildades år 1994. Förändringarna har huvudsakligen skett i samband med de försvarsbeslut som fattats av riksdagen åren 1996, 2000 och 2004. Fastighetsbestånd på en mängd orter har avvecklats mer eller mindre i sin helhet och nyinvesteringar har också genomförts i samband med att verksamheter flyttats till nya orter. Sammantaget har ungefär hälften av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd avvecklats sedan mitten av 1990-talet.⁵

⁵ Däremot synes inte Försvarsmaktens lokalkostnader ha minskat i lika stor utsträckning. Enligt en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ola Hedin, *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*, ESO 2011:2) minskade Försvarsmaktens lokalkostnader med 18 procent i fasta priser (KPI-justerat) under perioden 1999 till 2009. Enligt rapporten kan den relativt sett mindre reduktionen i lokalkostnaderna bl.a. förklaras av att de nyinvesteringar som gjorts på kvarvarande etablissemang, i samband med att verksamhet har flyttats från ett nedlagt regemente eller flottilj till ett kvarvarande, har lett till tillkommande kapitalkostnader och därmed högre hyror.

Inom Fortifikationsverket klassificeras alla byggnader och anläggningar efter huvudsakligt användningsområde. Den största gruppen är byggnader avsedda för förråd och materieluppställning, vilka utgör nästan hälften av det totala beståndet. Gruppen innefattar många olika typer av byggnader, allt från enkla kalla förråd till avancerade hangarer. I tabell 3.1 nedan visas hur innehavet av olika typer av lokaler har utvecklats mellan åren 2006 och 2012.

Tabell 3.1 Fortifikationsverkets lokalinnehav fördelat på huvudsaklig användning (tusentals kvadratmeter BTA)

Byggnadstyp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Förråd och materieluppställning	1 925	1 853	1 753	1 683	1 611	1 525	1 485
Kaserner	441	462	460	461	459	460	454
Utbildning	361	375	387	391	387	398	395
Kontor	368	367	362	366	366	364	359
Materielunderhåll	254	261	263	260	267	248	246
Förplägnad	150	155	154	152	156	154	152
Bostad	100	99	94	94	94	92	90
Kultur och fritid	30	30	29	29	29	28	28
Hälsa- och sjukvård	22	22	22	23	22	22	22
Bevakning/skydd	23	22	22	22	21	21	19
Övrigt	25	19	19	18	18	17	23
Summa	3 698	3 666	3 566	3 499	3 431	3 329	3 273

Som nämndes ovan används de markområden som Fortifikationsverket förvaltar framför allt för övnings-, skjut-, test- och provverksamhet (därtill utgörs en mindre del av sådant som fristående områden för byggnader, flygplatsområden, kasernområden m.m.). Antalet övnings- och skjutfält har minskat de senaste åren till följd av försvarets omstrukturering. I dag uppgår de till cirka 50 stycken enligt Försvarsmaktens definition på övnings- och skjutfält. Det största markområde som Fortifikationsverket hyr ut avser det i Norrbotten belägna Vidsel där Försvarets materielverk har sin robotförsöksplats och där övnings- och provområdet totalt uppgår till cirka 160 000 hektar. De största skjutfälten därutöver är Älvdalen i Dalarna, som uppgår till cirka 54 000 hektar, och Kalixfors i Norrbotten (cirka 11 000 hektar). Totalt finns det nio fält som är större än 4 000 hektar, åtta fält som ligger mellan 2 000 och 4 000 hektar och 30 fält under 2 000 hektar.

Huvudändamålet med den mark och skog Fortifikationsverket förvaltar är alltså att tillhandahålla lämpliga miljöer för totalförsvarets övnings-, skjut-, test- och provverksamhet. Denna verksamhet är ibland klassad som riksintresse. Inom ramen för de förutsättningar som ges av huvudändamålet bedriver Fortifikationsverket också domänförvaltning i form av bl.a. skogsförvaltning och förvaltning av fiske-, jakt- och jordbruksarrenden. Verkets försvarsanpassade skogsbruk skiljer sig visserligen från normalt skogsbruk (som i allmänhet är primärt inriktat på avkastning och virkesproduktion), men ger ändå betydande intäkter från avverkning m.m. (cirka 63 miljoner kronor år 2012). Arrendeförvaltningen består av 370 stycken fiske-, jakt- och jordbruksarrenden. Beträffande jordbruksarrenden och skogsbruk på före detta övnings- och skjutfält sker ett samarbete med Statens fastighetsverk (SFV), som bl.a. innebär att SFV förvaltar jordbruksarrendena. Arrendavtalen har anpassats särskilt för försvarsfastigheter, t.ex. innehåller de en generalklausul som alltid ger Försvarsmakten företräde för sin verksamhet.

Det slutna beståndet

Det slutna beståndet består av anläggningar, byggnader och mark som berörs av sekretess. Bland anläggningarna finns både sådana som är tungt fortifikatoriskt skyddade (t.ex. ledningscentraler, datahallar, radaranläggningar, berglager för skyddsvärd materiel och förråd för ammunition) och lättare befästningar, såsom skyddsrum. Kännetecknande för det tyngre slutna beståndet är ofta tekniskt avancerade objekt som på grund av sin funktion och innehåll kräver särskilt fortifikatoriskt skydd för att säkerställa funktionen. Anläggningar ingående i det slutna beståndet ges, utifrån hotbilden, skydd mot åverkan i fred, kris och krig.

Det slutna beståndet finns främst på strategiskt viktiga geografiska platser, spridda över hela landet. Garnisoner som utgör baser inkluderar även vissa slutna objekt där infrastrukturen är sammankopplad med det öppna beståndet. Det slutna beståndet har ingen sammankopplad funktion med garnisoner som inte utgör baser. Flygbaser och Marinbaser innehåller i sin funktion ett flertal objekt vilka ingår i det slutna beståndet. Det slutna beståndet utgör här en viktig del för att upprätthålla basfunktionen.

Det slutna beståndet ska kunna fungera i såväl fred som kris och krig. Det ställer särskilda beredskapskrav på både anläggningen och personalplanering. Personal för att genomföra drift och förvaltning av anläggningar dimensioneras utifrån hyresgästens krav och ska kunna verka över tiden. Fortifikationsverket kan tillhandahålla jour i fred, kris och krig och har också ledningsberedskap för att hantera överraskande oförutsedda händelser som inträffar.

Som framgått av avsnitt 3.3 förvaltas det slutna beståndet av avdelningen Centrum för Skyddsteknik. Berörda personer behöver bl.a. särskild skyddskompetens. För att uppfylla dessa krav genomförs särskild utbildning inom Fortifikationsverket. Vidare krävs säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA) när externa konsulter eller entreprenörer anlitas för arbeten avseende anläggningar eller annan verksamhet som omfattas av sekretess som rör rikets säkerhet.

För att säkerställa verkets och hyresgästens behov av sekretess har också Fortifikationsverket säkerhetshantering i all verksamhet som rör det slutna beståndet. Med hänsyn till sekretess upprättas bl.a. avtal för inarrenden, nyttjanderätter, servitut och hyresavtal m.m. i särskild ordning vid hanteringen av det slutna beståndet.

Fastighetsbeståndets värde

Som framgått av kapitel 1 ingår i vårt uppdrag att värdera samtliga fastigheter i Fortifikationsverkets fastighetsbestånd innan de kan överlåtas eller överförs till annan organisation. Verkets fastighetsbestånd är i dag inte marknadsvärderat.

Mot denna bakgrund genomfördes en värdering under sommaren 2012, genom ett gemensamt uppdrag till tre fastighetskonsultföretag⁶, vilka upphandlades av Fortifikationsverket. Värderingen gjordes utifrån följande förutsättningar, vilka verket och utredningen – efter diskussion i expertgruppen – gemensamt kom överens om:

- Bedömningen har baserats på marknadsvärde. Marknadsmässiga intäkt- och kostnadsnivåer har därmed tillämpats vid värderingen. Detta innebär att dagens hyressättning, som är kostnadsbaserad (se nästa avsnitt), inte har tagits som utgångspunkt.

⁶ De tre företagen, vilka arbetade med olika delar, var Forum Fastighetsekonomi, NAI/Svefa Fastighetsekonomi och Värderingsbyrån.

- Det har förutsatts att nuvarande hyresgästsituation kvarstår. Den har därmed bildat utgångspunkt för värdebedömningarna.
- Arbetet har baserats på beståndsvärdering, med innebörden att verksamhetsmässigt sammanhängande enheter (t.ex. garnisonsområden, övnings- och skjutfält m.m.) har värdebedömts helhetsvis. I arbetet med värderingen befanns det lämpligt att dela in Fortifikationsverkets fastighetsbestånd i 103 sådana geografiska områden.
- Av sekretesskäl har värderingen i princip endast omfattat det öppna fastighetsbeståndet. I den mån delar av en byggnad omfattas av sekretess, och i övrigt ingår i det öppna beståndet, har den dock inkluderats. Försvarsanläggningar har däremot inte ingått.

I värderingen har inte beaktats eventuella möjligheter att, givet nuvarande verksamhet och hyresgästsituation, realisera underliggande värden genom fastighetsutveckling, t.ex. förtätning och ökat blandutnyttjande. På vårt uppdrag har däremot Fortifikationsverket och Försvarsmakten gemensamt utrett vissa frågor av detta slag (se vidare kapitel 5).

Resultatet av värderingen blev att Fortifikationsverkets fastighetsbestånd sammantaget bedöms ha ett marknadsvärde på cirka 29,1 miljarder kronor. Det kan jämföras med det bokförda värdet för verkets byggnader, mark och annan fast egendom, som vid 2012 års utgång uppgick till cirka 9,7 miljarder kronor.

Det uppskattade marknadsvärdet varierar mycket mellan de 103 geografiska områden som beståndet delats in i för värderingen. Till exempel står de 15 områden som har åsatts störst värde (vardera mer än 800 miljoner kronor) sammantaget för närmare 18 miljarder kronor – det område som har bedömts ha det enskilt största värdet är f.ö. Kungsängen (kasern plus övnings- och skjutfält) med drygt 1,6 miljarder kronor. I andra änden av skalan finns ett tjugofemtal områden, vilkas värden har bedömts understiga 20 miljoner kronor vardera.

Det bör noteras att den värdering som nu har gjorts påvisar ett betydligt högre marknadsvärde än vad som redovisades i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31). I det betänkandet sades en "översiktlig marknadsvärdering" indikera ett värde på Fortifikationsverkets fastighetsbestånd om cirka 11,5 miljarder kronor.

Att bedömningarna skiljer sig så pass kraftigt åt kan ha flera orsaker. Den viktigaste är enligt vår bedömning att den värdering som nu har gjorts har varit mer detaljerad och djupgående och därför också torde uppvisa ett sannare värde. Därtill kan marknadsförhållandena möjligen ha förändrats sedan SOU 2011:31 publicerades. Till viss del torde de olika uppskattningarna dock även hänga samman med att den här typen av marknadsvärdering är en teoretisk exercis och inte någon exakt vetenskap. Särskilt svårt är det att uppskatta värdet på den typ av ändamålsfastigheter som det delvis är fråga om i det här fallet, dvs. objekt som är särskilt anpassade till den berörda verksamheten och svåra att finna paralleller till på den reguljära fastighetsmarknaden.

Fortifikationsverkets hyresgäster

Fortifikationsverkets hyresgäster är främst Försvarmakten och andra myndigheter och organisationer inom försvarsområdet. Försvarmakten hyr cirka 85 procent av den lokalyta verket hyr ut. Det motsvarar nästan 2,8 miljoner kvadratmeter av den totala arean lokaler verket förvaltar. Andra större hyresgäster är Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Verket har även flera andra statliga hyresgäster, såsom Polisen, Kustbevakningen och Swedavia.

Vidare har det under de senaste åren skett en ökad uthyrning till civila hyresgäster med särskilda krav på skydd och säkerhet. En del i Fortifikationsverkets uppdrag är att bevara och utveckla kompetensen inom skydds- och anläggningsteknik och bidra till ett robust samhälle. Allt fler kunder efterfrågar kvalificerat fysiskt skydd, t.ex. för sina serveranläggningar. Exempel på civila kunder är Telia Net fastigheter, Volvo Personbilar Sverige AB, Saab AB och Tieto Sweden AB.

Fortifikationsverket har också många små kunder som exempelvis hyr ett fritidshus eller arrenderar jakt- och fiskerätter. Uthyrningen av bostäder och fritidshus hänger ofta samman med att dessa inte kan säljas på grund av Försvarmaktens eller andra hyresgästers intilliggande verksamhet.

I tabell 3.2 nedan visas uthyrningen per kund/kundgrupp under åren 2006 till 2012 samt respektive kunds/kundgrupps andel år 2012.

Tabell 3.2 Uthyrning av Fortifikationsverkets lokaler per kund/kundgrupp (tusentals kvadratmeter BTA)

Kund/kundgrupp	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Andel 2012
Försvarmakten	3 096	2 987	2 946	2 939	2 885	2 801	2 782	85 %
FMV	82	83	83	81	81	81	82	2,5 %
FRA	32	32	30	32	32	32	32	1 %
FOI	22	18	18	18	18	18	18	0,5 %
Andra statliga myndigheter	-	1	1	4	1	1	0	0 %
Övriga	126	131	127	152	149	138	135	4 %
Under avyttring	154	150	180	195	231	130	76	2 %
Övrigt	186	265	182	78	35	128	148	5 %
Summa	3 698	3 666	3 566	3 499	3 431	3 329	3 273	100 %

Som framgått ovan förvaltar Fortifikationsverket även stora markområden. Dessa upplåts framför allt till kunder inom försvarssektorn, främst Försvarmakten (som år 2012 stod för cirka 52 procent av den upplåtna markarealen) och Försvarets materielverk (cirka 43 procent år 2012). Den största kundkategorin i övrigt avseende mark är arrendatorer av jordbruksmark, som stod för drygt 2 procent år 2012.

Som nämntes i avsnitt 3.2 har regeringen angett som ett mål att Fortifikationsverket i 2013 års kundundersökning ska uppnå ett Nöjd-kund-index (NKI) om minst 65. Kundundersökningarna genomförs vartannat år, senast år 2011. Från mätningen år 2007 till den som skedde år 2011 förbättrades NKI med sju enheter och låg år 2011 på 64. Samtidigt låg dock NKI vid samtliga berörda mätillfällen under det mål regeringen angett i regleringsbrev för de aktuella åren.

Hyressättning i Fortifikationsverket

Som framgått av avsnitt 2.1.4 anges i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, att en fastighetsförvaltande myndighet får upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skä-

ligt. Hänsyn bör då tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Utöver denna förordning sker regeringens styrning av Fortifikationsverkets hyressättning gentemot Försvarmakten i myndighetens regleringsbrev. Sedan år 2007 sker hyressättningen utifrån en modell ("Hyresmodell 2006") som de två myndigheterna gemensamt utformat på uppdrag av regeringen. I regleringsbrevet till Fortifikationsverket anges således att upplåtelse av mark och lokaler till Försvarmakten ska ske enligt Hyresmodell 2006. En grundläggande utgångspunkt för modellen är att den ska bygga på självkostnadsbaserad hyressättning.

Vidare är avgiftsförordningen (1992:191) styrande för hur och i vilken omfattning Fortifikationsverket får finansiera sin verksamhet med hyresintäkter. Årligen sker samråd med Ekonomistyrningsverket om den hyra som verket tar ut. Hyran ska tas ut så att full kostnadstäckning uppnås i respektive verksamhet. Hyresnivåerna ska beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Det innebär att hyran ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt föränade kostnader.

Fortifikationsverket tillämpar samma modell även för övriga försvarsmyndigheter och i princip också för övriga statliga hyresgäster.⁷ Fortifikationsverket har således bedömt att hyran för dessa förhyrningar inte kan fastställas på marknadsmässig grund.

Enligt Hyresmodell 2006 upprättas upplåtelseavtal som avser en byggnad, del av byggnad, anläggning, befästning eller markområde för en angiven tid och angiven ersättning. Vanligast är att avtalet omfattar en grupp av byggnader eller ett helt område med mark och byggnader, t.ex. en hel garnison eller stora delar av en garnison.

Modellen medger avtal som är upp till sex år långa såvida inte regeringen beslutar om annat. Försvarmakten har i huvudsak fyra- och sexåriga avtal med Fortifikationsverket.

Utgångspunkten för hyressättningen i Hyresmodell 2006 är alltså att Försvarmakten inte ska betala mer än de kostnader Fortifikationsverket har för fastigheterna. Hyran är uppbyggd av kostnaderna för de fem komponenterna kapital, administration, underhåll, drift och media (el, värme, kyla, vatten). Mediadelen består av en fast beräknad kostnad för försörjningsdelen (att jämföras med abonnemangskostnad hos t.ex. elnätsföretag eller fjärrvärmeägare)

⁷ SOU 2011:31, s. 141.

och en reglerbar kostnad som beräknas utifrån en normalårsförbrukning och i efterhand justeras utifrån faktisk förbrukning. Om upplåtelseavtalen är längre än tre år indexeras samtliga kostnader utom kapital mot konsumentprisindex, KPI.

Kapitaldelen förändras varje år under avtalets löptid beroende dels på hur Fortifikationsverkets kapitalkostnader mot Riksgälden förändras och dels på det avkastningskrav som regeringen har fastställt för budgetåret. Som framgått av avsnitt 3.2 gäller för år 2013 att Fortifikationsverket i sin verksamhet ska uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital om 4,9 procent. Avkastningskravet uttrycker alltså vad regeringen vill ha betalt för att ”låna ut” myndighetskapitalet och ger därmed upphov till en kostnad som ingår i den kostnadsbaserade hyran. Att Fortifikationsverket har dessa två typer av kapitalkostnader – räntor på lån i Riksgälden respektive avkastning på det disponerade myndighetskapitalet – hänger samman med hur verkets fastigheter är finansierade. Vid verkets bildande år 1994 invärderades tidigare anskaffade fastigheter till ett visst värde, vilket gav upphov till ett statskapital, medan fastighetsinvesteringar som har skett därefter har finansierats med lån i Riksgälden (se vidare avsnitt 3.5).

En utgångspunkt för hyresmodellen är att hyresavtalens löptid ska motsvara det investerade kapitalet så att det efter respektive hyresavtals utgång återstår ett restvärde som motsvarar objektets bedömda marknadsvärde. Löptiden för de hyresavtal som tillämpas (upp till sex år) överensstämmer dock inte med objektens ekonomiska livslängd, som för försvarsfastigheter i normalfallet antas vara 30 år. Genom att hyresavtalen är betydligt kortare än objektets bedömda livslängd återstår i allmänhet ett betydande kapitalvärde (restvärde) när hyresavtalet löper ut. Detta restvärde räknas inte in i avtalets kostnader, utan beaktas när avtalet upphör genom återvinning av återstående kapital. Det sker genom att återstående bokförda värden (linjär avskrivning) täcks av hyresgästen när avtalet upphör, förutsatt att hyresgästen inte väljer att teckna ett nytt avtal. Om avtalet däremot nytecknas, vilket är det normala, beräknas kapitalkostnaden då utifrån objektets återstående bokförda värden.

När upplåtelseavtalet upphör ska det sägas upp av parterna, i annat fall förlängs det med ett ettårsavtal. Uppsägning kan bara ske av avtalet i sig, inte av ingående delar. För det fall att hyresgästen för tillfället inte har behov av att nyttja en byggnad eller annan

facilitet kan den ställas i s.k. malpåse. Då hyrs objektet till lägsta möjliga kostnad mot att det under avtalets löptid inte nyttjas. För att då kunna reducera kostnaderna vidtar Fortifikationsverket en rad åtgärder, bl.a. sänks inomhustemperaturen, tillsyn, snöröjning och underhåll minimeras etc. Om förhållandena i övrigt tillåter det, kan det också förekomma att objekt som Försvarmakten för tillfället inte behöver temporärt hyrs ut till tredje part. I praktiken kan också Fortifikationsverket på förfrågan från Försvarmakten pröva om ett objekt är avskiljningsbart, i vilket fall hyresförhållandet för det kan sägas upp.

Förutom vid upplåtelseavtalets upphörande har hyresgästen rätt att säga upp ett avtal i förtid med hänvisning till förändrad verksamhetsinriktning eller tillkommande investering (investeringar beskrivs nedan). Det senare fallet innebär att kostnadsbildningen inom ett område med flera upplåtelseavtal kan harmoniseras mellan byggnader etc. även om en ny byggnad tillkommit efter det att upplåtelseavtalet tecknades.

I sammanhanget bör också nämnas att när Försvarmakten har sagt upp upplåtelseavtal, så har det ofta skett som en följd av riksdagens försvarsbeslut åren 1996, 2000 och 2004. För dessa avtal har Försvarmakten genom en undantagsregel inte behövt reglera den återstående kapitalskulden (se avsnitt 3.5).

Slutligen bör påpekas att Försvarmakten, och även andra försvarsmyndigheter, vid ett flertal tillfällen under senare år har fått hyresreduktioner. Utrymme för detta har skapats när Fortifikationsverket har kunnat realisera kostnadsminskningar i sin verksamhet, med anledning av besparingskrav enligt uppdrag från regeringen eller effektiviseringsåtgärder i övrigt inom verket. Hyresreduktionerna har kunnat avräknas till kunderna i efterhand när kostnadseffekterna har räknats hem av genomförda åtgärder. För Försvarmakten medförde detta en hyresreduktion med närmare en halv miljard kronor under perioden 2004–2009.

Investeringar m.m.

Fortifikationsverkets fastighetsbestånd är inte statistiskt över tid. Som framgått ovan har beståndet totalt sett minskat kraftigt sedan verket inledde sin verksamhet år 1994 (arbetet med att avyttra fastigheter beskrivs närmare i avsnitt 3.4.3), men det sker också kon-

tinuerligt investeringar som påverkar beståndets omfattning och karaktär.

Investeringarna – som sker i samråd med kunderna – handlar främst om ny- och ombyggnation, men kan även avse inköp av fastigheter.⁸ Som framgått av avsnitt 2.1.4 får Fortifikationsverket besluta om investeringar (förvärv, nybyggnader och ombyggnader) där den beräknade investeringskostnaden per projekt inte överstiger 20 miljoner kronor. För högre belopp ska frågan överlämnas till regeringen för prövning.

Beträffande ny- och ombyggnation har Fortifikationsverket och Försvarsmakten kommit överens om att skilja på brukar- respektive ägarrelaterade investeringar. De förstnämnda initieras av hyresgästen och har sitt ursprung i dennes förändrade behov, medan de senare initieras av Fortifikationsverket. Ägarrelaterade investeringar kan t.ex. avse investeringar i objekt som ingår i den tekniska försörjningen eller som syftar till effektivisering eller är nödvändiga för att efterleva författningskrav. Båda typerna av investeringar kan avse såväl det öppna som det slutna beståndet.

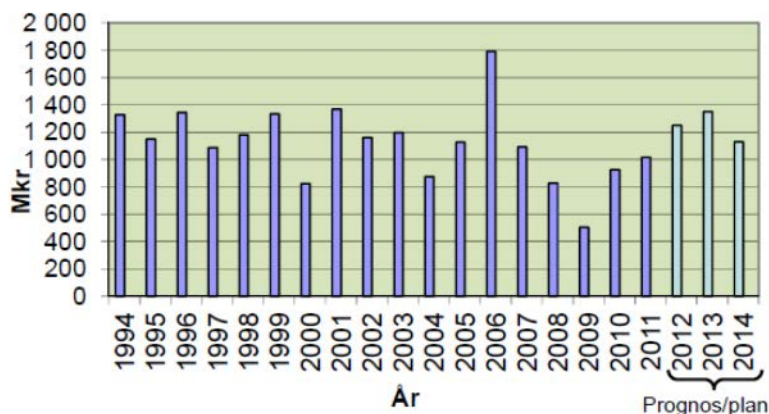
Som framgått av avsnitt 3.3 ansvarar Byggavdelningen för investeringsverksamheten för det öppna beståndet. Berörda personer finns såväl i Eskilstuna (avdelningens ledning, experter inom områden som el, vvs, brand och kulturarv samt flera projektledare) som runt om i landet (övriga projektledare). Ägarrelaterade investeringar genomförs av både verkets två fastighetsavdelningar och Centrum för Skyddsteknik. De brukarrelaterade investeringarna leds från Byggavdelningen, Centrum för Skyddsteknik samt från Markavdelningen.

Enligt vad Fortifikationsverket uppgett till utredningen uppvisar investeringarna en cyklisk variation över tid. Utfallet brukar vara lägst under år med försvars-/inriktningsbeslut och som störst cirka två år därefter. Detta illustreras i figur 3.2 nedan. I figuren visas de faktiska utfallen åren 1994–2011, uttrycket i 2011 års priser, samt prognos för åren 2012–2014.

I sammanhanget bör påpekas att det faktiska utfallet år 2012 blev cirka 200 miljoner kronor lägre än det prognostiserade belopp som anges i figuren. Enligt Fortifikationsverket kan avvikelsen förklaras av att regeringen ska pröva investeringar större än 20 miljoner kronor, varför projektens tidplan, och därmed utgifternas fördelning över tiden, påverkas av när besluten de facto fattas.

⁸ Enligt Fortifikationsverkets årsredovisning för 2012 är ny- och ombyggnation de i sammanhanget viktigaste prestationerna, medan inköp av fastigheter är en mindre del.

Figur 3.2 Fortifikationsverkets investeringar (miljoner kronor, 2011 års priser)



Genomgående under åren i figuren har investeringarna till klart övervägande del avsett lokaler (cirka 90 procent år 2011). I övrigt har det i första hand handlat om investeringar i anläggningar och, under enstaka år, i flygfält samt till mindre del om investeringar i mark.

Som framgått av avsnitt 3.1 ska Fortifikationsverket enligt sin instruktion bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor. En del i detta är att verket åt Försvarsmakten sedan år 2007 hyr in lokaler, arrenden m.m. i de fall Försvarsmakten anlitar andra hyresvärdar än Fortifikationsverket (denna uppgift räknas till verkets uppdragsverksamhet och beskrivs närmare i avsnitt 3.4.2). Vidare handlar det bl.a. om att verket deltar i Försvarsmaktens lokaleffektiviseringsprojekt och den garnisonsplanering som de två myndigheterna gemensamt arbetar med.⁹

Vad gäller investeringar sker Fortifikationsverkets samverkan med och stöd till Försvarsmakten i olika former och omfattning. Dels övergripande i samband med omstruktureringar, nya materiel-system eller inför försvars-/inriktningsbeslut. Dels inför enskilda projekt/behov. Vidare stöder verket även med allmän rådgivning i bygg- och byggprocessfrågor som inte är kopplade till enskilda

⁹ Enligt Fortifikationsverkets årsredovisning för 2011 (s. 6), så redovisar garnisonsplaner "fastighetens nuläge, dess möjligheter och begränsningar vad avser att fylla nu kända behov samt dess förmåga att möta framtida, förändrade funktionskrav". Garnisonsplaneringen sker rullande på alla garnisoner.

projekt. Planeringsdialoger sker regelbundet med Försvarsmakten på lokal, regional och central nivå. Fortifikationsverket deltar också i utveckling av samverkansformer med Försvarsmakten och Försvarets materielverk om investeringsprojekt/planering.

Vidmakthållande

Med vidmakthållande avses olika typer av åtgärder, t.ex. drift och underhåll, som medför att ett förvaltningsobjekt (exempelvis en byggnad) kan upprätthålla avsedd funktionalitet och de egenskaper i övrigt som det ska ha, så att objektet kan nyttjas för sitt avsedda ändamål på avsett sätt.

Fortifikationsverket bedriver i dag en sammanhållen förvaltning. Det innebär att fastigheter som är naturligt grupperade tillsammans och infrastrukturellt sammanbundna såväl tekniskt som verksamhetsfunktionellt, inom t.ex. ett kasern- eller lägerområde, förvaltas sammanhållet. Syftet är att uppnå effektiv förvaltning och skapa rationella förutsättningar för att utveckla fastighetsbestånden.

Den sammanhållna förvaltningen påverkar hur arbetet med vidmakthållande är organiserat inom Fortifikationsverket. Som framgått av avsnitt 3.3 ansvarar två fastighetsavdelningar inom verket (Syd och Norr) för förvaltningen av det öppna beståndet, medan avdelningen Centrum för Skyddsteknik förvaltar det slutna beståndet. Arbetet med att vidmakthålla fastigheterna leds av de två fastighetsavdelningarna och deras totalt 14 fastighetsenheter. Enheterna är i sin tur organiserade i två eller flera fastighetsgrupper, vilka är placerade där Försvarsmakten bedriver verksamhet. På respektive nivå finns bl.a. följande kompetenser:

- *Fastighetsavdelningar centralt:* stab med avdelningens ledning samt stödfunktioner till fastighetsenheterna inom ekonomi, personal, diarium, miljö, teknikutveckling, avtalshandläggning etc.
- *Fastighetsenheter:* har normalt en enhetschef och en förvaltningsassistent alternativt administratör samt en eller flera tekniska förvaltare, dock förekommer andra konstellationer beroende på enhetens storlek. Fastighetsenheterna svarar för förvaltningen av det öppna beståndet med bl.a. planerat underhåll, miljöfrågor, effektivisering, energi m.m.
- *Fastighetsgrupper:* en fastighetsgruppchef samt flera drifttekniker och fastighetstekniker. Fastighetsgruppen ansvarar för den ope-

rativa verksamheten med att sköta om och åtgärda fel på Fortifikationsverkets byggnader/anläggningar m.m. samt väg, mark och park.

Beträffande avdelningen Centrum för Skyddsteknik kan i sammanhanget nämnas att den innehåller en stab med stödresurser för planering, ekonomi och personal. Förvaltningen sker sedan regionalt utgående från tre anläggningsenheter som innehåller tekniska förvaltare med skyddsfunktionsinriktning samt förvaltningsassistenter. Härifrån leds även underhåll, energieffektivisering, miljöfrågor och initiering av ägarrelaterade investeringar. Förvaltningen svarar även för beställning av drift i ett internt förhållande visavi fastighetsavdelningarna.

Med drift menas i detta sammanhang åtgärder – såsom tillsyn, skötsel och felavhjälpande underhåll – som syftar till att fortlöpande upprätthålla den funktionalitet och de egenskaper i övrigt som ett förvaltningsobjekt är tänkt att ha. Hänsyn tas därvid till slitage och objektets ålder.

Fortifikationsverkets fastighetsdrift bedrivs till största delen av egen personal vid fastighetsavdelningarna, som även sköter driften av det slutna beståndet genom interna avtal.¹⁰ Specialisttjänster som kyla, hissar o.d. köps dock ofta på marknaden. Verket har även en omfattande väg-, mark- och parkförvaltning som sköts av egen personal på många områden.

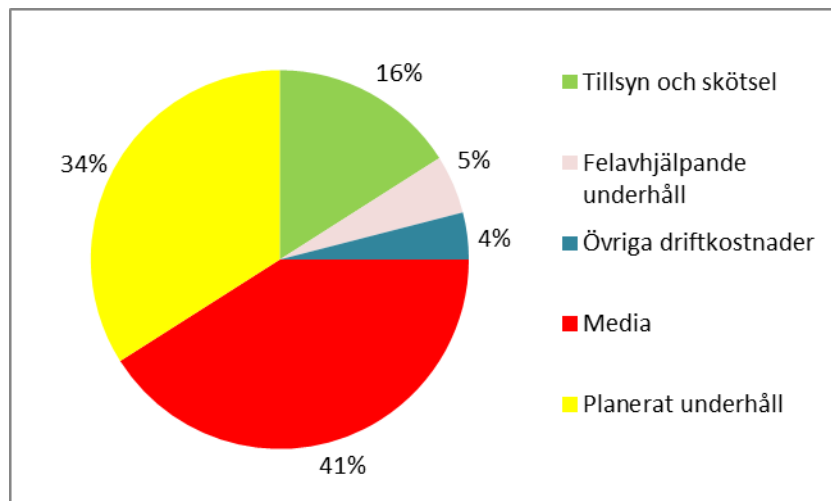
Vidare sker planerat underhåll. Det ska fortlöpande planeras (till tid, art och omfattning), budgeteras samt dokumenteras i en sex-årig underhållsplan. Underlag ges av regelbundna underhållsbesiktningar. Det planerade fastighetsunderhållet utförs till största delen av upphandlade entreprenörer och konsulter, men till viss del även i verkets egen regi.

Utöver arbetet med drift och underhåll erbjuder Fortifikationsverket, via fastighetsavdelningarna, även vissa tilläggstjänster till sina hyresgäster, t.ex. nyckelhantering, service av brandsläckare och avfallshantering. Verket erbjuder även drifttjänster åt andra fastighetsägare. De tjänster som nämns i detta stycke räknas dock till Fortifikationsverkets uppdragsverksamhet och beskrivs närmare i nästföljande avsnitt.

¹⁰ Driften på fastighetsenheterna Berga och Ronneby upphandlas dock från externa drift-entreprenörer.

År 2012 uppgick Fortifikationsverkets kostnader för vidmakthållande av det egna fastighetsbeståndet till cirka 1,2 miljarder kronor. I detta belopp ingår kostnader för drift (tillsyn och skötsel, felavhjälpande underhåll samt övrigt), media och planerat underhåll. I figur 3.3 nedan visas hur de 1,2 miljarder kronorna fördelade sig mellan dessa kostnadstyper.

Figur 3.3 Fördelning av kostnader för vidmakthållande år 2012



Som kommentar till figuren kan sägas att media delas in i ”reglerbar media”, som omfattar olika mediaslag såsom värme, vatten, el, gas, kyla och bränsle för mediaproduktion, och ”försörjningsmedia”, med vilket avses infrastruktur för mottagning, produktion, distribution och efterbehandling av media. Av de totala kostnaderna för media år 2012 (cirka 500 miljoner kronor) stod reglerbar media för cirka 72 procent och försörjningsmedia för cirka 28 procent.

3.4.2 Uppdragsverksamhet

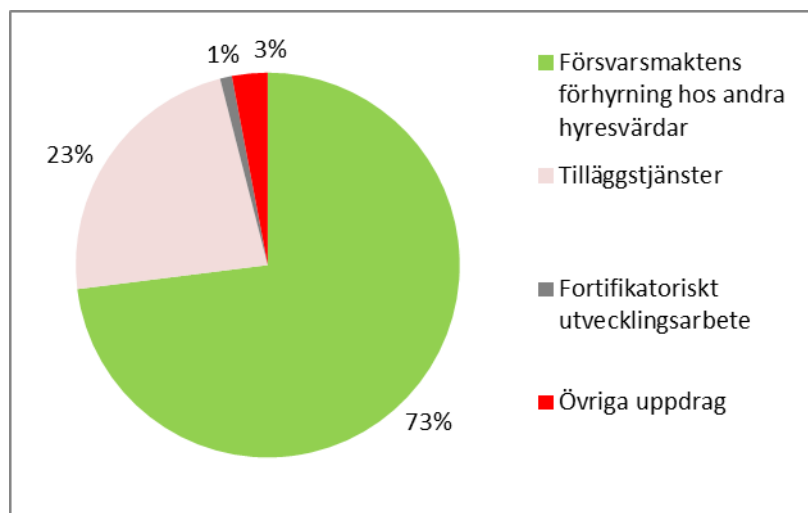
Fortifikationsverkets uppdragsverksamhet, som år 2012 genererade intäkter om cirka 872 miljoner kronor, består i huvudsak av fyra delar:

- Uppgifter avseende Försvarsmaktens förhyrning hos andra hyresvärdar.

- Tilläggstjänster åt verkets kunder m.m.
- Fortifikatoriskt utvecklingsarbete.
- Övriga uppdrag, bl.a. avseende försvarets utländska camper.

Verksamhetens omfattning varierar kraftigt mellan de olika delarna. Detta framgår av figur 3.3 nedan, som visar deras respektive andelar av uppdragsverksamhetens kostnader år 2012 (totalt cirka 860 miljoner kronor).

Figur 3.4 Fördelning av uppdragsverksamhetens kostnader år 2012



Fortifikationsverkets ansvar för Försvarmaktens förhyrning hos andra hyresvärdar

Sedan år 2007 har Fortifikationsverket i uppdrag att hyra in lokaler m.m. åt Försvarmakten, i de fall förhyrning sker av andra värdar än Fortifikationsverket. Som framgår av figur 3.3 utgör detta den klart största delen av verkets uppdragsverksamhet.

Införhyrningar av lokaler från andra hyresvärdar omfattar drygt 500 avtal med en total area om cirka 600 000 kvadratmeter lokalarea (LOA)¹¹, vilket motsvarar drygt en femtedel av det lokalbestånd som Försvarmakten utnyttjar. För en redogörelse för de hyresavtal med störst ekonomisk förpliktelse som Försvarmakten har

¹¹ Som framgått av avsnitt 3.4.1 är relationen mellan LOA och bruttoarea (BTA), som är det mått Fortifikationsverket använder för det egna beståndet, cirka 1:1,2.

med andra värdar än Fortifikationsverket, se vidare avsnitt 4.1. Vidare förvaltar Fortifikationsverket cirka 600 arrenden åt Försvarsmakten, med en total areal på drygt 10 000 hektar. Därutöver hanteras ett stort antal övriga nyttjanderätter, samfälligheter och servitut för Försvarsmaktens verksamhet.

Försvarsmaktens totala ersättning för hyror, arrenden och driftkostnader till andra fastighetsägare uppgick år 2012 till cirka 625 miljoner kronor. Motsvarande ersättning till Fortifikationsverket var cirka 1,9 miljarder kronor. Av Försvarsmaktens totala hyreskostnad år 2012 (2,6 miljarder kronor) avsåg således 76 procent ersättning till Fortifikationsverket och 24 procent ersättning till andra fastighetsägare.

Fortifikationsverkets förvaltningsansvar omfattar att bistå Försvarsmakten i behovsutredningar, ge juridisk rådgivning, söka lämpliga objekt, förhandla med fastighetsägare och hyresvärdar samt att på uppdrag av Försvarsmakten teckna de nyttjanderättsavtal och sidoavtal för mediaförsörjning som Försvarsmakten behöver för sin verksamhet. Fortifikationsverket ansvarar även för registreringen av nyttjanderätterna och abonnemangen samt betalningen av hyror och avgifter till fastighetsägare, hyresvärdar och leverantörer. Verket har även att redovisa och rapportera till Försvarsmakten avseende befintliga nyttjanderätter och villkoren för dessa. Vidare ansvarar verket för hanteringen avseende uppsägningar av nyttjanderätter för såväl avflyttning som omförhandling. Fortifikationsverket företräder även staten vid hyresnämnd och domstol avseende uppskovsärenden och skadeståndskrav beträffande Försvarsmaktens nyttjanderätter.

Kostnaderna för Försvarsmaktens nyttjanderätter, inklusive Fortifikationsverkets egna kostnader för administrationen av nyttjanderätterna, vidarefaktureras Försvarsmakten. Därigenom uppstår alltså Fortifikationsverkets intäkter för denna del av uppdragsverksamheten.

Tilläggstjänster åt verkets kunder m.m.

Fortifikationsverket utför tilläggstjänster åt de kunder som har upplåtelseavtal enligt verkets hyresmodell och utför även tjänster, huvudsakligen drift, hos andra fastighetsägare. Tilläggstjänsterna delas in i följande kategorier:

- *Fasta avtal*: tilläggstjänster som avtalas för en viss period (normalt två år) och som t.ex. omfattar nyckelhantering, service av brandsläckare, avfallshantering, lösa blomlådor etc.
- *Verksamhetsrelaterade åtgärder och tjänster* (som inte är värdehöjande). Det kan avse exempelvis hyresgäst Anpassningar som att sätta in en ny dörr, flytta en vägg, montering av enstaka inredning/utrustning eller att utföra mindre anläggningskompletteringar eller tjänster av mindre omfattning som t.ex. kalkyler, utredningar, framdragning av provisorisk el till övningar etc.
- *Skador*: åtgärder till följd av onormalt slitage, haveri, skada/skadegörelse av tredje man eller av väder och vind, t.ex. stormskador, översvämningar etc.
- *Verksamhetsrelaterad media*, för att tillgodose Försvarens behov av land-el till fartyg, underhålls-el i flygplan etc.
- *Driftstöd andra fastighetsägare*: fasta avtal och extrabeställningar för drift åt andra fastighetsägare. Dessa tjänster utnyttjas framför allt av Statens fastighetsverk i Karlsborg och Karlskrona.

De tilläggstjänster verket erbjuder utförs delvis av egen personal och delvis genom upphandling av tjänster på marknaden.

Fortifikatoriskt utvecklingsarbete

Fortifikationsverket bedriver fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att kompetens för det svenska samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik kan utvecklas och säkerställas. På uppdrag av Försvarens makten lämnar verket underlag för inriktning av och genomför utvecklingsprojekt avseende skydds- och anläggningsteknik.

Det förekommer också att verket genomför uppdrag avseende skydds- och anläggningsteknik åt andra kunder än Försvarens makten. Exempel på uppdragsgivare från senare år är Post- och telestyrelsen, Statens fastighetsverk, Trafikverket, Riksbanken, Telia, Nammo Vingåkersverken AB och Saab. Även enstaka utländska kunder har förekommit.

Övriga uppdrag

Bland övriga uppdrag bör i synnerhet nämnas Fortifikationsverkets arbete med försvarets utländska camper. Verket stöder Försvarsmakten med kompetens (personal) via olika uppdrag. Fortifikationsverket äger dock ingen infrastruktur eller någon fast eller lös egendom tillhörande camper, utan tillhandahåller endast vissa tjänster till Försvarsmakten. Under år 2012 bedrevs följande verksamhet avseende camper:

- Anskaffning/utveckling av camper i Afghanistan; stödet består av projektledning, dokumentationsspecialister samt projektering via konsulter.
- Vidmakthållande av camper i Afghanistan; stödet består av förvaltare som utför förvaltning på plats, en förvaltare per camp samt dokumentationsspecialister, brandingenjör med flera efter behov.
- Vidmakthållande av två stycken inhyrda hyreshus i Kosovo; i form av en upphandlad s.k. Facility Manager med ansvar för drift och utveckling av husen efter Försvarsmaktens önskemål. Överlämnades i sin helhet till Försvarsmakten i maj 2012.
- Utveckling och framtagande av nytt campkoncept för Försvarsmakten, avseende både temporära och permanenta camper.

Campverksamheten leds av en enhet inom avdelningen Centrum för Skyddsteknik. Enheten utgörs av en chef och en utvecklingsledare. Övriga medarbetare rekryteras internt vid behov för tidsbegränsade uppdrag.

Utöver campverksamheten, kan bland övriga uppdrag som Fortifikationsverket genomfört på senare år även nämnas t.ex. bullerisolering av bostäder vid flottiljerna Såtenäs och Ronneby.¹²

3.4.3 Avyttring

Inom denna verksamhet avyttras fastigheter som inte längre behövs för försvarsändamål. Verksamheten indelas i försäljning och förädling. Det senare innebär bl.a. sanering, rasing, plombering,

¹² I Försvarsmaktens tillstånd för verksamheten vid flottiljflygplatserna ingår ett villkor att bostäder som ägs av tredje man och som utsätts för en bullernivå över 90 dB(A) ska isoleras så att bullernivån inomhus blir godtagbar.

civilanpassning eller andra värdehöjande åtgärder inför försäljning. Inom verksamheten genomförs också avveckling och återställande av anläggningar och övnings- och skjutfält.

Fortifikationsverkets försäljningar styrs, förutom av allmänna regler i främst jordabalken, av förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom. I denna regleras bl.a. följande turordning vid avyttring:

- I första hand överförs förvaltningsansvaret till annan statlig verksamhet som har ett behov av egendomen. Överföringen sker då till bokfört värde.
- I andra hand erbjuds berörd kommun att förvärva egendomen om samhällsbyggnadsändamål föreligger. Försäljningen sker då till marknadspris enligt värdering och med hänsyn till den mest sannolika kommande markanvändningen. I vissa fall finns skyldighet att låta arrendatorer få förköpsrätt.
- I tredje hand sker försäljning till marknadens aktörer via anbudsförfarande. Försäljning sker då normalt genom auktion på webben eller skriftliga anbud.

För verksamheten gäller bl.a. att den ska skapa lönsamhet till en låg kapitalexponering vid försäljning av försvarsfastigheter genom att tydliggöra fastigheternas dolda förväntningsvärde. Arbetet ska ske på ett kostnadseffektivt sätt samt genom ett affärsmässigt, etiskt och oklanderligt försäljningsagerande.

Fortifikationsverkets arbete med att avyttra fastigheter som staten inte längre behöver pågår kontinuerligt. För närvarande (per april 2013) inkluderar verkets försäljningsplan drygt 150 objekt med ett samlat bedömt marknadsvärde om cirka 600 miljoner kronor.

Till följd av försvarsbesluten åren 1996, 2000 och 2004 behöver Försvarsmakten inte längre förhyra ett stort antal objekt som därför har avvecklats eller ska avvecklas. Dessa fastigheter är identifierade och finansieringen av avvecklingen hanteras enligt särskilda direktiv från regeringen (se avsnitt 3.5). Avyttringar till följd av försvarsbesluten åren 1996, 2000 och 2004 står för en betydande del av de försäljningar Fortifikationsverket gör. I termer av intäkter stod exempelvis under åren 2010–2012 sådana försäljningar för i tur och ordning 74, 61 och 66 procent av verkets totala avyttringar.

Miljörisker – särskilt avseende oexploderad ammunition (OXA)

Som nämndes ovan kan den förädling som genomförs inför försäljning bl.a. inkludera sanering, rasering, plombering, civilianpassning eller andra värdehöjande åtgärder. I förädlingen ingår även att fastigheter som ska avyttras säkras mot skador på tredje man eller djur, vilket innebär att verket eliminerar – eller åtminstone söker minimera – riskerna för framtida skador på både miljö och människor.

Ett särskilt problem i sammanhanget är risken för att mark avsedd för försäljning innehåller oexploderad ammunition (OXA). Då oexploderad ammunition kan utgöra en fara för liv och egendom är det väsentligt för Fortifikationsverket – och Försvarsmakten – att ha klart för sig dels vem som har ansvar för OXA som påträffas på dessa fastigheter och hur sådant ansvar ska hanteras, dels om det kan ske en begränsning av hur fastigheterna nyttjas i framtiden. OXA kan medföra både ekonomiska och säkerhetsmässiga problem.

Inom Sveriges gränser har Försvarsmakten under mycket lång tid disponerat hundratals områden som används, eller har använts, som övnings- och skjutfält. Härmed har stora mängder OXA ansamlats under markytan, såväl i ytlagret som längre ned (den kan ligga så långt som fyra meter ner i marken). Det gör det både komplicerat och kostsamt att efterbehandla. Dokumentation över Försvarsmaktens skjutningar har endast skett de senaste årtiondena, varför det finns stora osäkerheter om förekomst m.m. OXA kan förekomma i alla storlekar och former, från mindre ammunition till större bomber.

OXA som ligger i marken är rörlig och kan med tiden lyftas mot markytan genom tjällyftning och på så sätt bli farlig för dem som rör sig på området. Även om en omfattande sanering görs går det inte att garantera att området är helt fritt från OXA. Stora delar av skjutfälten är dock inte lika tungt belastade, t.ex. ytterområden där det inte skjutits lika mycket. Det finns även områden som är dokumenterat mindre belastade med OXA och som därmed kan saneras så att marken går att använda för annat bruk.

Enligt Fortifikationsverket är det inte möjligt att med i dag tillgänglig teknik göra en generell, detaljerad kartläggning för identifiering av all OXA. Därför måste en planering för att vidta riskreducerande åtgärder göras med en direkt bäring mot framtida markanvändning.

Totalt används i dag cirka 184 000 hektar mark, ägd av Fortifikationsverket, som övnings- och skjutfält. Vidare finns 15 000 hektar mark som är under avveckling och utveckling. De fält som används är inte klassificerade med avseende på förekomst av OXA, medan sådan klassificering däremot finns för de fält som är under avveckling. Klassificeringen ger dock i sig inget direkt underlag för att kunna beräkna kostnader för riskreducerande åtgärder. Däremot bildas underlag för att kunna minimera insatsbehovet.

Enligt Fortifikationsverket är det i dagsläget inte möjligt att kostnadsberäkna insatsbehovet för riskreducerande åtgärder kopplat till en kontrollerad planering för framtida markanvändning, bl.a. då det kan variera kraftigt från fält till fält. Det är heller inte möjligt att vare sig tekniskt eller ekonomiskt skapa ett förhållande med nolltolerans för förekomst av OXA. Enligt Fortifikationsverkets bedömning skulle dock redan kostnaderna för att uppnå en situation med nolltolerans för de områden som nu planeras för avveckling kunna komma att uppgå till miljardbelopp.

I dag arbetar Fortifikationsverket och Försvarsmakten i en gemensam process för avyttring av övnings- och skjutfält, ett arbetssätt som utvecklas kontinuerligt. Det sker i enlighet med en särskild handbok ("Handbok avveckling/avyttring"). Enligt vad Fortifikationsverket har uppgett till oss finns det dock vissa oklarheter om vem eller vilken myndighet/organisation som har rätt att röja OXA på övnings- och skjutfält. Försvarsmakten ansvarar för hantering av OXA på fastigheter där myndigheten fortfarande bedriver verksamhet, medan Fortifikationsverket enligt en muntlig överenskommelse ansvarar för hantering av OXA på fastigheter för vilka ett uppsägningsavtal har tecknats. Vid uppsägning av en fastighet ansvarar Försvarsmakten för deklarerering och framtagning av verksamhetsbeskrivning innehållande information om genomförda skjutningar över tiden samt klassificering. Utifrån underlaget i verksamhetsbeskrivningen beslutar Fortifikationsverket i samråd med Försvarsmakten vilka riskreducerande åtgärder som krävs inför en försäljning.

Som framgått av avsnitt 2.1.5 får Fortifikationsverket i vissa fall disponera intäkter som härrör från försäljningar av fastigheter för att finansiera kostnader som uppstår i samband med avveckling av lokaler, mark och anläggningar. Merparten av kostnaderna för avveckling och återställande av anläggningar och övnings- och skjutfält täcks dock av ersättningar från Försvarsmakten. År 2012 uppgick t.ex. Fortifikationsverkets kostnader för sådan verksamhet till

cirka 76,2 miljoner kronor, varav cirka 58 miljoner kronor finansierades med ersättning från Försvarsmakten och resten i huvudsak med verkets balanserade medel avsatta för avveckling av anläggningar m.m.

3.5 Ekonomi och finansiering

År 2012 uppgick Fortifikationsverkets omsättning till cirka 3,5 miljarder kronor. Verket har inga anslag, utan intäkterna härrörde i huvudsak från avgifter och andra ersättningar. Därtill hade verket vissa finansiella intäkter och intäkter av bidrag. I tabell 3.3 nedan visas intäkter, kostnader och resultat för de tre verksamhetsområdena Förvaltning, Uppdrag och Avyttring under åren 2010–2012.

Tabell 3.3 Resultat per verksamhetsområde (tusentals kronor)

Verksamhetsområde	2012	2011	2010
<i>Förvaltning</i>			
Intäkter	2 314 118	2 453 798	2 325 783
Kostnader	- 2 268 594	- 2 307 837	- 2 157 846
Resultat	45 524	145 961	167 937
<i>Uppdrag</i>			
Intäkter	872 118	841 935	766 736
Kostnader	- 860 007	- 831 564	- 759 242
Resultat	12 111	10 371	7 494
<i>Avyttring</i>			
Intäkter	315 755	277 213	250 814
Kostnader	- 138 344	- 132 965	- 133 270
Resultat	177 411	144 248	117 544
Totalt resultat	235 046	300 580	292 975

Beträffande de olika verksamhetsområdena finns i detta sammanhang skäl att nämna följande avseende år 2012:

- *Förvaltning*: Närmare 95 procent av intäkterna inom detta område kom från hyror och arrenden. Utöver detta hade Fortifikationsverket inom området främst intäkter i form av ersätt-

ningar från Försvarsmakten för investeringar i försvarsanläggningar, som direktavskrivs, och från skogsbruk.

- *Uppdrag:* Som framgått av avsnitt 3.4.2 utgörs de klart största verksamheterna inom detta område av Fortifikationsverkets arbete med Försvarsmaktens förhyrningar hos andra hyresvärdar (73 procent av kostnaderna år 2012) och tilläggstjänster (23 procent). Av övriga uppdrag var arbetet med camper mest omfattande, medan fortifikatoriskt utvecklingsarbete stod för omkring en procent av kostnaderna inom verksamhetsområdet.
- *Avyttring:* Av 2012 års intäkter inom detta område härrörde 255 miljoner kronor (81 procent) från fastighetsförsäljningar. Resten utgjordes av ersättning från Försvarsmakten för verkets arbete med sanering och återställande, 58 miljoner kronor (18 procent), och därutöver av bl.a. hyresintäkter från fastigheter under avyttring, 2,6 miljoner kronor (1 procent).

Verksamhetens samlade kostnader år 2012 (cirka 3,3 miljarder kronor) utgjordes främst av personalkostnader (cirka 11 procent av kostnaderna), övriga driftkostnader (cirka 63 procent)¹³, finansiella kostnader, dvs. framför allt räntor för lån på fastigheter (cirka 6 procent), samt avskrivningar och nedskrivningar (cirka 19 procent).

Fortifikationsverket lyder under samma ekonomiadministrativa regelverk som andra statliga myndigheter. Det innebär att regeringen beslutar om låneramar, krediter, bemyndiganden avseende hur stora framtida förpliktelser verket får ikläda sig för statens räkning, hur försäljningsinkomster får disponeras, vilka garantier som kan ställas ut, villkor för den intäktsfinansierade verksamheten m.m.

I likhet med andra statliga myndigheter måste Fortifikationsverket finansiera investeringar i nya anläggningstillgångar genom lån i Riksgälden; till skillnad från privata företag kan finansieringen således inte ske med exempelvis internt genererade medel. Regeringen beslutar årligen om vilken låneram för investeringar i mark,

¹³ Det bör noteras att begreppet "övriga driftkostnader" i detta sammanhang inte endast avser vidmakthållandeåtgärder avseende Fortifikationsverkets fastighetsbestånd, av det slag som beskrevs i avsnitt 3.4.1, utan avser verkets samlade verksamhet. År 2012 avsåg åtminstone 40–45 procent av dessa kostnader annat än vidmakthållandet av verkets fastighetsbestånd, främst hyreskostnader m.m. när lokaler hyrs in åt Försvarsmakten från andra hyresvärdar, men även t.ex. köpta tjänster i andra typer av uppdrag och som stöd i avyttringsverksamheten.

anläggningar och lokaler som ska gälla för verket. Beslutet framgår av regleringsbrevet och grundas på en investeringsplan för verket.

Det finns dock två typer av bokförda värden för fastigheter i Fortifikationsverkets balansräkning:

- Fastigheter som anskaffades innan Fortifikationsverkets bildande den 1 juli 1994 har ett värde grundat på en bokföringsmässig rekonstruktion av tidigare anskaffningsvärde (utom för mark som marknadsvärderades). Avskrivning av dessa sker enligt plan med fasta avskrivningstider, vilka för de flesta lokaler är 30 år. För mark sker ingen avskrivning, medan investeringar i försvarsanläggningar som nämnts skrivs av direkt.
- Investeringar som gjorts efter den 1 juli 1994 har finansierats med lån i Riksgäldskontoret och dessa tillgångar tas upp i balansräkningen till anskaffningsvärdet vid förvärvstillfället. För dessa objekt tillämpas en individuell avskrivningstid på upp till 30 år, vilken är anpassad efter objektets karaktär och hyresförhållanden. Vid 2012 års slut uppgick Fortifikationsverkets lån i Riksgälden till cirka 9,4 miljarder kronor.

Genom den invärdering som skedde när Fortifikationsverket bildades den 1 juli 1994 skapades ett statskapital (cirka 12,1 miljarder kronor vid verkets bildande) motsvarade det invärderade beloppet. Belopp motsvarande avskrivningarna på det invärderade beståndet betalas, i enlighet med regleringsbrevet, årligen in till statens centralkonto och redovisas som amortering av statskapital och dras ifrån statskapitalet. Detta innebär att statskapitalet minskar i takt med att det invärderade fastighetsbeståndet skrivs av. När det är helt avskrivet kommer, allt annat lika, inget statskapital att återstå. Detta innebär att statskapitalet betraktas och hanteras som ett lån. Vid 2012 års slut uppgick statskapitalet till knappt 900 miljoner kronor. Omkring 60 procent av minskningen jämfört med det ursprungliga beloppet beror på planenliga avskrivningar. Restande del beror på att särskilda nedskrivningar har gjorts i samband med försvarsbeslut (se nedan).

Det myndighetskapital varpå regeringens avkastningskrav beräknas består av statskapitalet och därtill uppskrivningskapital och balanserad kapitalförändring. Avkastningskravet baseras på ett genomsnittligt myndighetskapital, från vilket exkluderas statskapital avseende energilån som lämnats före den 1 juli 1994 och avsättningar som Fortifikationsverket disponerar för att betala kost-

nader som uppstår som följd av avvecklingen av lokaler, mark och anläggningar med anledning av försvarsbeslut åren 1996, 2000 och 2004 (se nedan). År 2012 uppgick detta genomsnittliga myndighetskapital till knappt 1,3 miljarder kronor.

Av avsnitten 2.1.1 och 2.1.5 har framgått dels att kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) innehåller de generella reglerna om hur försäljningsinkomster får disponeras av myndigheterna, dels att regeringen i Fortifikationsverkets regleringsbrev anger finns vissa specifika bestämmelser kring hur försäljningsinkomster ska disponeras. Således gäller följande:

- De intäkter som uppstår vid försäljning av försvarsfastigheter i enlighet med statsmakternas fattade försvarsbeslut åren 1996¹⁴, 2000¹⁵ och 2004¹⁶ får Fortifikationsverket disponera för att betala sådana kostnader som uppstår som följd av avveckling av lokaler, mark och anläggningar. Överskottet får inte användas för att bekosta den miljösanering som Försvarsmakten enligt miljöbalken är skyldig att bekosta i egenskap av verksamhetsansvarig.
- Fortifikationsverket får sätta ned statskapitalet vid utgången av respektive upplåtelseperiod med det bokförda värdet på respektive objekt som ska avyttras med anledning av försvarsbesluten åren 1996, 2000 och 2004. Nedsättningen ska ske på så sätt att det bokförda värdet för de berörda försvarsfastigheterna minskar på balansräkningen med samma belopp som nedsättningen minskar statskapitalet på balansräkningen. För sådan fast egendom som har karaktären av verksamhetstillbehör, och som Fortifikationsverket övertar till bokfört värde från Försvarsmakten, får nedsättning ske med det bokförda värdet. Nedsättning av statskapital får ske, oberoende av finansieringssätt, för objekt som sägs upp med anledning av tidigare nämnda försvarsbeslut, om de ursprungligen har invärderats eller anskaffats efter den 1 juli 1994.

Det bör påpekas att metoden med nedsättning av statskapitalet innebär att kostnaderna för att objekt avvecklas inte syns i någon resultaträkning varken hos Fortifikationsverket eller hos Försvars-

¹⁴ Prop. 1996/97:4, 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36.

¹⁵ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168, prop. 1999/2000:97, bet. 1999/2000:FöU7, rskr. 1999/2000:250, bet. 1999/2000:FöU8, rskr. 1999/2000:251.

¹⁶ Prop. 2004/05:5, prop. 2004/05:43, bet. 2004/05:FöU4, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

makten. Kostnaden för att objekt med återstående restvärde skrivs ned till noll redovisas inte och betalas inte av Försvarsmakten, såsom skulle vara fallet om detta undantag inte fanns.

Som framgått av avsnitt 2.1.5 anges i regleringsbrevet också att Fortifikationsverket får behålla överskott från försäljningar av övnings- och skjutfält inklusive byggnadsobjekt, överskott av skogsbruk och arrenden samt uthyrning och övriga nyttjanderätter av övnings- och skjutfält under avveckling för att bekosta avveckling av fält som varken kan avyttras eller användas, avveckling av riskarrenden eller inlösen av mark, t.ex. inom inarrenderade riskområden, avveckling och förvaltning av fält som är under försäljning, förädling och avyttring av fält samt metod- och teknikutveckling för hantering av oexploderad ammunition.

Som framgått av tabell 3.3 uppvisade Fortifikationsverket år 2012 ett positivt ekonomiskt resultat om cirka 235 miljoner kronor. I den summan har dock inte avsättningar för regeringens avkastningskrav beaktats. År 2012 motsvarade avkastningskravet cirka 69 miljoner kronor. Då avkastningskravet uttrycker vad regeringen vill ha betalt för att "låna ut" myndighetskapalet kan det rimligen sägas utgöra en kostnad i verkets förvaltningsverksamhet, vilket alltså innebär att resultatet i den verksamheten i praktiken är lägre än vad tabell 3.3 visar. I summan 235 miljoner kronor har heller inte beaktats de avsättningar som Fortifikationsverket får disponera för att betala sådana kostnader som uppstår till följd av avvecklingen av lokaler, mark och anläggningar med anledning av försvarsbesluten åren 1996, 2000 och 2004. År 2012 uppgick dessa till cirka 92 miljoner kronor. Sammantaget innebär detta resonemang att ett mer rättvisande resultat i verksamheten är "överskott efter avkastningskrav och avsättningar". År 2012 uppgick detta till cirka 74 miljoner kronor.

I sammanhanget bör dock även påpekas att Fortifikationsverket, som framgått ovan, får sätta ned statskapitalet vid utgången av respektive upplåtelseperiod med det bokförda värdet på respektive objekt som ska avyttras med anledning av försvarsbesluten åren 1996, 2000 och 2004. Det kan medföra en bokföringsmässigt större vinst vid avyttring än vad som skulle ha varit fallet utan detta undantag. Att döma av Fortifikationsverkets årsredovisning för 2012 innebär detta att resultatet i verkets avyttringsverksamhet egentligen kan sägas ha varit cirka 44 miljoner kronor lägre detta år än vad tabell 3.3 visar.

4 Beskrivning av Försvarmaktens lokalförsörjning

4.1 Inledning

I föregående kapitel har redogjorts för Fortifikationsverkets uppdrag och organisation samt för ansvarsfördelningen mellan verket och Försvarmakten i lokalförsörjningsfrågor och den hyresmodell ("Hyresmodell 2006") som används för Försvarmaktens förhyrningar.

Som nämnts i avsnitt 1.1 innebar den reformering av den statliga fastighetsförvaltningen som skedde i början av 1990-talet bl.a. att de statliga myndigheternas ansvar och befogenheter i lokalförsörjningsfrågor vidgades och att de gavs möjlighet att besluta om sin egen lokalförsörjning fullt ut.

För flertalet försvarsmyndigheter, såsom t.ex. Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut, gäller också att de fullt ut agerar i rollen som lokalförsörjningsansvarig. Mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket avviker däremot ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsfrågor på flera punkter från vad som sedan närmare tjugo år tillbaka gäller för övriga statliga myndigheter. Detta återspeglas även i Fortifikationsverkets instruktion¹, där det anges att verket ska bistå Försvarmakten i lokalförsörjningsfrågor. Vidare avviker den hyresmodell som – med regeringens medgivande – används mellan parterna (Hyresmodell 2006) i vissa avseenden från bestämmelserna i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Som framgått av kapitel 3 innebär relationen mellan myndigheterna att Fortifikationsverket, utöver att vara hyresvärd, sedan år 2007 åt Försvarmakten hanterar många av de hyresgästfrågor som

¹ Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

normalt ligger på en myndighet som hyr lokaler. Till exempel har Fortifikationsverket i uppdrag att hyra in lokaler m.m. åt Försvarsmakten, i de fall förhyrning sker av andra värdar än Fortifikationsverket.

Bakgrunden till denna ordning är de beslut som följde av Försvarsförvaltningsutredningens betänkande *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret* (SOU 2005:96). Utredningens förslag om fastighetsfrågor redovisades av regeringen till riksdagen i skr. 2005/06:131, s. 22 f. Enligt utredningens förslag skulle försvarets förvaltning av mark, anläggningar och lokaler rationaliseras. Den därvid uppstående kostnadsminskningen uppskattades till 100 miljoner kronor, vilket fördelades med 70 miljoner kronor på Försvarsmakten och 30 miljoner kronor på Fortifikationsverket. Besparingen åstadkoms genom personalminskningar i myndigheternas organisation. Utredningen föreslog emellertid också en ändrad ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket, vilket medförde att ett tiotal medarbetare överfördes till det senare. Därigenom uppstod även de avvikelser från den normala arbets- och ansvarsfördelningen mellan hyresgäst och hyresvärd som för närvarande råder. Fortifikationsverkets kostnader för de arbetsuppgifter och den personal som överfördes betalas dock helt genom den hyra och de uppdragsersättningar som Försvarsmakten erlägger. Kostnadsmässigt bör överföringen därför kunna betraktas som neutral för såväl Fortifikationsverket som Försvarsmakten.

Mot bakgrund av den särskilda ansvarsfördelning som råder mellan myndigheterna – och att Försvarsmakten är Fortifikationsverkets i särklass största hyresgäst – ges i detta kapitel en redogörelse för Försvarsmaktens nuvarande organisation för lokalförsörjning. Först redovisas omfattningen av Försvarsmaktens fastighetsutnyttjande (4.2) och vissa definitioner (4.3). Därefter behandlas Försvarsmaktens organisation avseende lokalfrågor (4.4) och myndighetens system för lokalförsörjning (4.4).

4.2 Omfattning av Försvarsmaktens fastighetsutnyttjande

År 2012 uppgick Försvarsmaktens totala hyreskostnad, inklusive arrenden m.m., till cirka 2,6 miljarder kronor. Av detta härrörde cirka 1,9 miljarder kronor från fastigheter som hyrdes av Fortifi-

kationsverket och cirka 625 miljoner kronor från förhyrningar hos andra fastighetsägare.

Inriktningen på de fastigheter som Försvarsmakten hyr av Fortifikationsverket har beskrivits i kapitel 3. Kort kan dock sägas att dessa förhyrningar år 2012 rörde lokaler om totalt knappt 2,8 miljoner kvadratmeter bruttoarea (BTA) och därtill omfattande markområden.

Som framgått av avsnitt 3.4.2 omfattar förhyrningar av lokaler från andra hyresvärdar än Fortifikationsverket drygt 500 avtal med en total area om cirka 600 000 kvadratmeter lokalarea (LOA)², vilket motsvarar drygt en femtedel av det lokalbestånd som Försvarsmakten utnyttjar. Vidare förvaltar Fortifikationsverket cirka 600 arrenden åt Försvarsmakten, med en total areal på drygt 10 000 hektar. Därutöver hanteras ett stort antal övriga nyttjanderätter, samfälligheter och servitut för Försvarsmaktens verksamhet.

I tabell 4.1 nedan visas, avseende år 2012, de hyresavtal med störst ekonomisk förpliktelse som Försvarsmakten har med andra värdar än Fortifikationsverket. Uppgifterna har hämtats från Fortifikationsverkets årsredovisning för 2012.

Tabell 4.1 Försvarsmaktens största förhyrningar från andra än Fortifikationsverket år 2012 (miljoner kronor, mkr)

Hyresvärd	Objekt	Avtalsbelopp
Specialfastigheter Sverige AB	Högkvarteret, Stockholm	109 mkr
Marieborgs Lagerfastigheter i Arboga AB	Centrallager, Arboga	59 mkr
Statens fastighetsverk	Karlsborgs fästning m.fl. fastigheter	52 mkr
Försvarets materielverk	Tre Vapen, Stockholm	37 mkr
Specialfastigheter Sverige AB	Tegeludden, Stockholm	25 mkr
Kungsleden AB	Stenvreten, Enköping	25 mkr
Saab AB	Malmen, Linköping	16 mkr
Kungsleden Melker AB	Skandilagatan, Arboga	15 mkr
Dombron AB	Elevhotell, Halmstad	12 mkr
GE Real Estate Storstad AB	Tegeludden, Stockholm	10 mkr

² Som framgått av avsnitt 3.4.1 är relationen mellan LOA och BTA, som är det mått Fortifikationsverket använder för det egna beståndet, cirka 1:1,2.

4.3 Definitioner

Inom Försvarsmakten används delvis en annan terminologi för vissa företeelser än den som är gängse. Begreppet *lokalförsörjning* används inte i separat bemärkelse utan ingår i det vidare begreppet *infrastruktur*, som även innefattar anläggningar av olika slag som t.ex. flygfält, skjutfält eller markområden för övning m.m. I stället för det vedertagna begreppet *förvaltning* för de åtgärder som görs för att upprätthålla funktionen hos lokaler och övrig infrastruktur används termen *vidmakthållande*. Den person som ansvarar för genomförande av ett projekt kallas inte *projektledare* utan *objektledare* osv. I det följande kommer Försvarsmaktens terminologi att användas, med undantag för *lokalförsörjning*, som enligt vår mening måste kunna hållas skild från infrastruktur mera allmänt.

Lokalförsörjning är en del av den totala verksamhetsplaneringen för en verksamhet. Den innefattar anskaffning och förvaltning av de lokalresurser som verksamheten behöver samt avveckling av lokaler som inte längre behövs. Lokalförsörjningen är ett stöd för verksamheten och syftar till att vid varje tidpunkt tillhandahålla tillräckliga och ändamålsenliga lokaler på ett kostnadseffektivt sätt. Lokalförsörjning kräver oftast lång framförhållning i planeringen och kan vid nybyggnad, särskilt med speciella krav på utformning eller lokalisering, kräva stora investeringar som i sin tur medför långa bindningstider eller höga initialkostnader.

4.4 Försvarsmaktens organisation avseende lokalfrågor

Försvarsmaktens ledning och organisation, fördelning av uppgifter, skyldigheter och befogenheter inom myndigheten och formerna i övrigt för Försvarsmaktens verksamhet regleras genom Försvarsmaktens arbetsordning, ArbO.³ Med Försvarsmaktens arbetsordning som grund ska varje chef för organisationsenhet besluta arbetsordning för styrning och kontroll av den egna verksamheten.

Enligt ArbO 8 kap. 6 § ska beslut i ärenden som innebär ekonomiska, personella och principiellt viktiga ställningstaganden föregås av ett övervägande där kostnader, besparingar, konsekvenser,

³ FFS 2012:1, Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (FM ArbO).

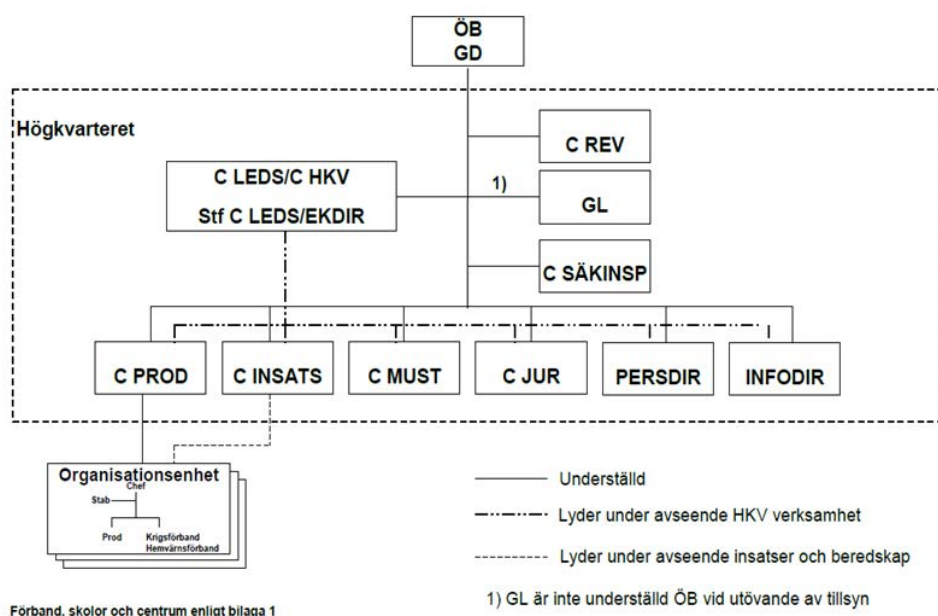
erfarenheter och risker har analyserats och, om möjligt, dokumenterats.

Verksamheten inom Försvarsmakten bedrivs inom 35 organisationsenheter (ArbO 18 kap.). Förbandschef, utom chefen för Högkvarteret, ska planera, genomföra och följa upp verksamhet på uppdrag av produktionschefen och på order av insatschefen samt besluta en lokal arbetsordning för styrning och kontroll av den interna verksamheten (ArbO 18:1, 18:4).

På 19 orter med fler än en organisationsenhet finns en garnisonschef. Förbandschefer på en ort med garnisonschef lyder under garnisonschefen avseende bl.a. lokalutnyttjandet inom garnisonen (ArbO 18:5).

En schematisk bild av Försvarsmaktens ledningsorganisation ges i figur 4.1 nedan.⁴

Figur 4.1 Försvarsmaktens ledningsorganisation och lydandsförhållanden



⁴ Figuren är hämtad ur FFS 2012:1. Den bilaga som hänvisas till i figuren syftar på en bilaga till FFS 2012:1 och finns inte med i föreliggande betänkande.

4.4.1 Högkvarteret

I Högkvarteret finns överbefälhavaren (ÖB) och generaldirektören (GD). Generaldirektören är den högst placerade civila befattningshavaren med ansvar bl.a. för att utveckla och effektivisera Högkvarteret och hela Försvarsmaktens verksamhet och arbete.

Enligt ArbO 3 kap. 6 § beslutar myndighetens ledning om verksamhetsplan enligt myndighetsförordningen (2007:515). Verksamhetsplanen benämns internt Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP). I FMUP anges omfattning, tidpunkter och kostnader för verksamheten nästkommande år och de därpå följande nio åren.

Högkvarteret (HKV) är organiserat i ett antal ledningar, staber och avdelningar. Två av dessa är direkt ansvariga för regelverk och genomförande av infrastruktur- och lokalplanering: *Ledningsstaben* och *Produktionsledningen*.

4.4.2 Ledningsstaben

Ledningsstaben (LEDS) ansvarar bl.a. för strategisk planering och ekonomistyrning samt internationell samverkan och internationella överenskommelser. Chefen för Ledningsstaben är chef för Högkvarteret och ÖB:s stabschef.

Enligt ArbO 8 kap. 13 § samt 9 kap. har chefen för Ledningsstaben sakansvar för verksamhetsledning samt, genom ekonomidirektören, för ekonomistyrning. Verksamhetsledning omfattar utveckling och samordning av principer och metoder för processer, arbetssätt, organisation och resurser.

4.4.3 Produktionsledningen

Produktionsledningen (PROD) är direkt underställd ÖB och GD. Produktionsledningen ser till att insatsledningen har alla resurser som behövs för insatserna. Det gäller rekrytering och utbildning av personal, tillgång på och utveckling av materiel, tillgång på infrastruktur med mera. Dessa uppdrag delegeras inom olika avdelningar. Produktionsledningens armé-, marin- och flygavdelningar ansvarar för verksamheten inom respektive områden. Lokalförsörjningsfrågor hanteras inom Produktionsledning infrastruktur (PROD INFRA).

Enligt ArbO 8 kap. 13 § samt 10 kap. ansvarar produktionschefen för logistik, materiel och infrastruktur. Produktionschefen är vidare central verksamhetsutövare och planerar, leder och följer upp verksamheten vid Försvarsmaktens samtliga organisationsenheter utom Högkvarteret.

4.4.4 Lokalplaneringsenheterna

Produktionsledning infrastruktur har i sin organisation ett antal enheter som hanterar sakområdet på lokal nivå. De är fyra lokalplaneringsenheter (LplE), Anläggningsenheten (AnlE) samt Miljöprövningsenheten (MpE). Dessa enheter är ekonomi- och personaladministrativt underställda en lokal organisationsenhet (OrgE), men sakområdesstyrda från Produktionsledning infrastruktur.

Lokalplaneringsenheterna är ansvariga för var sitt geografiskt område: Nord (Boden), Mitt (Kungsängen), Syd (Karlskrona) och Väst (Göteborg). Varje lokalplaneringsenhet är i princip identisk avseende kompetens. Deras storlek varierar dock beroende på antal garnisoner inom respektive enhets område m.m. Totalt finns i riket fyra chefer och 56 befattningar. Till dessa hör objektledare för nyförhyrning, produktionsplanerare för nyförhyrning, objektledare för avveckling, fastighetsplanerare som arbetar med lokalplanering samt infrastrukturhandläggare som hanterar vidmakthållande av befintliga infrastrukturresurser inbegripet lokaler.

Tidigare var lokalplaneringsenheternas resurser starkt inriktade på nyförhyrning, medan vidmakthållande till största delen hanterades av organisationsenheterna. Sedan år 2013 har emellertid lokalplaneringsenheterna övertagit även det senare ansvaret. I och med detta har ett tjugotal befattningar överförts från de 19 garnisonerna till lokalplaneringsenheterna. Det har bidragit till att förbättra förutsättningarna för en för myndigheten gemensam förvaltning av lokalresurserna.

Anläggningsenheten är en försvarsmaktsgemensam resurs som tillgodoser Försvarsmaktens behov av skyddade utrymmen. Anläggningsenheten har ett totalansvar för samtliga anläggningar.

Miljöprövningsenheten, som är placerad i Enköping, är också den en försvarsmaktsgemensam resurs.

4.4.5 Garnisonerna

Vid sidan av lokalplaneringsenheterna har de enskilda organisationsenheterna ett mandat och ansvar för lokalförsörjning. Enligt ArbO 18 kap. 5 § ansvarar garnisonschefen för lokalutnyttjandet inom garnisonen.

Förbands- och garnisonscheferna har vidare ett stort inflytande i de tidiga skedena av processen för anskaffning av infrastruktur. Bland annat leder de enligt Försvarsmaktens interna bestämmelser (Handbok Objektledning) arbetet med den behovsanalys som leder fram till val av lösning för att tillgodose ett behov av infrastruktur.

4.5 Försvarsmaktens system för lokalförsörjning

4.5.1 Central planering

Den övergripande långtidsplaneringen för Försvarsmakten fastställs som nämns i Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP). Lokalförsörjningen beskrivs i denna i övergripande termer. En heltäckande bild av konkreta långsiktiga inriktningar och strategier för lokalförsörjningen saknas dock i stor utsträckning.

Lokalförsörjningsplaneringen styrs därutöver främst genom årliga verksamhetsuppdrag (VU), sakområdesdirektiv från Produktionsledning infrastruktur samt Försvarsmaktens plan över infrastruktur. Generellt är dessa dokument främst inriktade på styrning på kortare sikt med fokus på genomförandeskedet.

4.5.2 Garnisonsplanering

Försvarsmakten och hyresvärden Fortifikationsverket bedriver garnisonsplanering i syfte att samordna Försvarsmaktens verksamhetsplanering och Fortifikationsverkets fastighetsplanering. Garnisonsplanerna redovisar befintliga förutsättningar, förändringsmöjligheter samt begränsningar avseende fastighetsbeståndet. Garnisonsplanen används som underlag vid samordning av verksamhet och fysisk struktur, genomförande av förändringsprojekt, planering av drift, underhåll och förvaltning, planering av anskaffning, förvaltning och avveckling m.m.

4.5.3 Anskaffning

Försvarsmaktens processer vid anskaffning av lokalresurser finns beskrivna i Handbok Objektledning. De är i princip desamma för det öppna och det slutna beståndet. För det senare har Anläggningsenheten de uppgifter som lokalplaneringsenheterna har för det öppna.

Då ett behov uppstår, gör respektive förbandschef en skriftlig *behovsanmälan* till respektive lokalplaneringsenhet, som kvitterar behovet och utser en objektledare. En *behovsanalys* genomförs därefter inom förbandet. Behovsanalysen ska innehålla förslag på val av alternativa lösningar. Behovsanalysen fastställs av förbandschefen och sänds till Lokalplaneringsenheten. Efter beredning inom Produktionsledning infrastruktur redovisas vilka objekt som planeras komma till genomförande och därmed gå vidare till *behovsunderlag*. Under hela denna process fungerar Lokalplaneringsenhetens objektledare som handläggare med uppgift att koordinera och stödja aktörerna samt säkerställa att rätt underlag tas fram. Fastställandet ligger dock hos verksamhetsföreträdarna (förbands- och garnisonschefer).

När beslut om behovsunderlag fattats, initierar och leder Lokalplaneringsenhetens objektledare arbetet med att ta fram detta med stöd av förbandet, Fortifikationsverket och vid behov Försvarets materielverk. Behovsunderlaget utgör underlag för senare beställning av Preliminärt investeringsavtal (PI) och efterföljande projektering, som utförs av Fortifikationsverket och i förekommande fall Försvarets materielverk. Objektledaren har i detta skede ansvar för att leda arbetet och fatta nödvändiga beslut för att behovsunderlaget ska följa den fastställda projektplanen. Behovsunderlaget samrådstecknas av garnisonschef och förbandschef. Därefter fastställs det av chefen för Lokalplaneringsenheten.

Beställningsunderlag till Fortifikationsverket och Försvarets materielverk beslutas av Produktionsledning infrastruktur. Den fortsatta projekteringen leds av Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Under projekteringen fungerar objektledaren som Försvarsmaktens beställarföreträdare mot Fortifikationsverket och Försvarets materielverk samt bevakar att behovsunderlaget följs. Resultatet av projektering och kostnadsberäkning blir ett slutligt investeringsavtal (SI) som samrådstecknas av Produktionsledningen. Fortifikationsverket och Försvarets materielverk genomför därefter upphandling och byggande påbörjas. Byggandet leds av

Fortifikationsverket. Under byggandet fram till och med slutbesiktning fungerar objektledaren som Försvarsmaktens beställarföreträdare mot Fortifikationsverket och Försvarets materielverk. Överlämning sker till förbandschef varpå objektet för nyttjaren övergår i bruksskede och vidmakthållande.

4.5.4 Förvaltning (vidmakthållande)

Vidmakthållande definieras inom Försvarsmakten som ”skedet från det att överlämningsförrättning vid anskaffning är genomförd till dess uppsägningstiden i uppsägningsavtalet löpt ut och avflyttning är genomförd”. Vidmakthållandet hanteras för det öppna beståndet av lokalplaneringsenheterna och för det slutna beståndet av anläggningens enheten. Övriga uppgifter inom vidmakthållande, dvs. förvaltning, hanteras av Fortifikationsverket.

Enligt Försvarsmaktens sakområdesdirektiv (Infrastrukturförsörjningsprocessen) innefattar vidmakthållande för öppet bestånd förutom en del lokalknutna uppgifter som brandskyddsarbete, lokalvård m.m. även *avtalshantering* och *uppföljning av fastighetsägare*.

När det gäller *avtalshantering* sker all förhyrning för Försvarsmakten för närvarande genom Fortifikationsverket. Detta gäller hyresavtal med såväl Fortifikationsverket som andra fastighetsägare. Fortifikationsverket för även register över alla Försvarsmaktens införhyrningar. Försvarsmakten har inget eget register över inhyrningar/avtal från Fortifikationsverket och andra fastighetsägare. Alla hyresavtal inom Försvarsmakten tecknas på central nivå (Produktionsledning infrastruktur). Något explicit bemyndigande för produktionschefen att teckna hyresavtal finns dock inte i ArbO. Däremot är förhållandet reglerat i Produktionsledningens interna arbetsordning.

När det gäller *uppföljning av fastighetsägare* sköts drift och underhåll av Fortifikationsverket i egenskap av fastighetsägare. Garnison/organisationsenhet företräder Försvarsmakten gentemot Fortifikationsverket vid framtagning av drift- och underhållsplaner. Tilläggstjänster, t.ex. verksamhetsanpassad mediaförbrukning, hanteras lokalt och Garnison/organisationsenhet faktureras separat för dessa.

Hyresprognoser rapporteras till Försvarsmakten från Fortifikationsverket på central nivå. Prognoserna stäms av på central nivå.

Uppföljning av hyresprognos mellan lokal och central nivå sker normalt inte.

Garnison/organisationsenhet kan göra vissa beställningar till Fortifikationsverket utan att de betraktas som nyförhyrningar. Det gäller mindre verksamhetsrelaterade åtgärder som enligt Fortifikationsverkets bedömning inte är värdehöjande, fastighetsnära tjänster som köps på årsbasis eller avrop samt reparation av skador på fastighet som orsakats av verksamheten.

4.5.5 Avveckling

När Försvarsmakten inte längre har behov av ett visst objekt (mark eller lokal m.m.), säger man upp objektet till Fortifikationsverket, som antingen är fastighetsägare eller Försvarsmaktens företrädare mot annan fastighetsägare. Då uppsägningen accepterats sker avflyttning, dvs. Försvarsmakten avvecklar sin verksamhet samt åtgärdar eventuella miljöbelastningar. Därefter upphör hyresförhållandet och kostnaderna bortfaller, sedan eventuellt bokfört restvärde enligt Hyresmodell 2006 har ersatts.

Själva avvecklingsprocessen finns beskriven i Handbok avveckling/avyttring, som är ett gemensamt dokument mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Dessutom regleras avveckling och avyttring mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket i delöverenskommelser om Försvarsmaktens avveckling av mark, byggnader samt slutet bestånd samt om avveckling/avyttring av försvarsfastigheter.

För vissa objekt där t.ex. marken är kontaminerad med oexploderad ammunition (OXA) eller har andra miljöbelastningar har avveckling dock inte skett. De förvaltas i stället genom s.k. uppdragsavtal mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Kostnaderna för Försvarsmakten uppges vara desamma som för ett vanligt hyresavtal (upplåtelse) för dessa objekt.

5 Överväganden och förslag om förvaltningsansvar

Huvudfrågan för utredningen är vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Därtill anges i direktiven, eller har identifierats i utredningsarbetet, ett antal övriga frågor som i huvudsak är oberoende av huvudfrågan, bl.a. avseende andra typer av åtgärder än fördelningen av förvaltningsansvaret som kan bidra till att effektivisera förvaltningen och Försvarsmaktens lokalförsörjning. Vidare ska vi redovisa förslag till författningsändringar.

Vi har valt att dela upp våra överväganden och förslag i flera kapitel, på så vis att frågan om vem som framgent bör förvalta Fortifikationsverkets fastigheter behandlas i detta kapitel och övriga frågor i de kommande kapitlen.

I detta kapitel redovisas först utgångspunkter för analysen (5.1) och vår syn på hur Fortifikationsverkets fastighetsbestånd bör indelas som grund för analysen (5.2). Sedan diskuteras betydelsen av de restriktioner m.m. som anges i utredningsdirektiven (5.3) och mot bakgrund av det identifierar vi tänkbara alternativ (5.4). Därefter utvärderas dessa alternativ mot i sammanhanget lämpliga kriterier (5.5) och redovisas en säkerhetsanalys (5.6). Slutligen redovisas våra överväganden om förvaltningsansvaret (5.7) och om genomförande (5.8).

5.1 Utgångspunkter för analysen

5.1.1 Bakgrund

I början av 1990-talet reformerades den statliga fastighetsförvaltningen, med utgångspunkt i riktlinjer som beslutats av riksdagen.¹ Som framgått av avsnitt 1.1 innebär riktlinjerna bl.a. att fastighetsförvaltningen bör vara skild från brukandet av lokaler och mark, att statens fastighetsförvaltning bör bedrivas med ett så långt som möjligt marknadsmässigt avkastningskrav samt att de fastigheter som av historiska eller andra skäl är olämpliga att överlåta till bolag bör läggas i en samordnad förvaltning i myndighetsform.

I samband med reformen hanterades de befintliga försvarsfastigheterna olika, beroende på hur försvarsspecifika de var. En del av fastigheterna, framför allt kontorsfastigheter, betraktades som generellt användbara placeringsfastigheter och fördes in i det konkurrensutsatta statliga fastighetsbolaget Vasakronan. En annan del var fästningar som saknar militär användning, men som är en del av kulturarvet. Dessa fördes till Statens fastighetsverk, vilket hade bildats den 1 januari 1993. En tredje del var de avstyckningsbara bostadsfastigheterna, som fördes in i det konkurrensutsatta Kaserne Fastighets AB (detta bolag har senare uppgått i Vasallen). Återstoden var huvudsakligen s.k. ändamålsfastigheter. För dessa gavs Fortifikationsverket, vilket bildades den 1 juli 1994, förvaltar- och ägaransvar. I ändamålsfastigheterna ingår mark, anläggningar (befästningar, flygbaser m.m.) och lokaler.²

I april 2011 överlämnade Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning (Fi 2009:04) betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) till regeringen. Utredningen föreslog i fråga om försvarsfastigheterna bl.a. att Fortifikationsverkets öppna bestånd och det statligt ägda bolaget Specialfastigheter – som ursprungligen var en del av Vasakronan – sammanförs i ett gemensamt bolag. Utredningen föreslog också att ansvaret för försvarsanläggningarna och Försvarsmaktens camper utomlands ska föras över från Fortifikationsverket till Försvarsmakten. Inom kulturfastighetsområdet föreslog utredaren bl.a. att de statliga byggnadsminnena samlas under en förvaltare, Statens fastighets-

¹ Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107, prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

² Beskrivningen av hur försvarsfastigheterna uppdelades i samband med reformen är hämtad från betänkandet *Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform* (SOU 1996:97).

verk. Utredningens betänkande remissbehandlades under våren och sommaren 2011.

I budgetpropositionen för år 2012³ konstaterade regeringen att de av riksdagen år 1991 beslutade riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning i huvudsak ligger fast. I propositionen anmälde regeringen också sin avsikt att förbereda ett genomförande av de förslag som lämnades i SOU 2011:31, bl.a. genom att tillkalla en särskild utredare för att förbereda en omstrukturering av statens bestånd av försvarsfastigheter, som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Omstruktureringen innebär att Fortifikationsverket avvecklas som myndighet. Inriktningen bör enligt regeringen vara att ansvaret för det slutna beståndet av försvarsrelaterade anläggningar och utlandscamper ska föras över till Försvarsmakten samt att det öppna beståndet av försvarsrelaterade fastigheter som Fortifikationsverket i dag förvaltar kan förvaltas av en annan statlig huvudman, varvid en möjlighet är överlåtelse till bolag. Fortifikationsverket förvaltar också ett stort antal statliga byggnadsminnen. Utgångspunkten är enligt regeringen att dessa förs över till Statens fastighetsverk.

5.1.2 Fastighetsförvaltning i bolag eller myndighet?

Motiv för fastighetsförvaltning i myndighet respektive bolag redovisades i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31). I det följande refereras den utredningens resonemang, som bakgrund till våra överväganden. Att därutöver göra någon egen analys av vilken verksamhetsform som allmänt sett är effektivast för fastighetsförvaltning ser vi inte skäl till.

I SOU 2011:31 framhölls att en fördel med att förvalta fastigheter i myndighetsform är att regeringen kan ha bättre kontroll över verksamheten och på ett mer direkt sätt kan styra fastighetsförvaltningen. Enligt utredningen är myndighetsformen därför att föredra i situationer där det föreligger behov av sådan kontroll och styrning. I andra fall menade utredningen att bolag bör väljas för förvaltningen av statens fastigheter. För detta angavs i huvudsak följande motiv i SOU 2011:31 (s. 194 f.):

- En grundläggande princip bakom fastighetsreformen var att fastighetsförvaltningen ska ske i konkurrens mellan olika fastighetsägare. Detta är ett sätt att uppnå det övergripande målet att

³ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 2.

förse statlig verksamhet med lämpliga lokaler på det mest kostnadseffektiva sättet. Om verklig konkurrens ska uppnås bör statliga hyresvärdar i största möjliga utsträckning ha samma förutsättningar som icke-statliga hyresvärdar. Detta tillgodoses bäst genom att fastigheterna förvaltas i bolagsform, då aktörerna på marknaden agerar utifrån samma regelverk.

- Konkurrensneutralitet bör råda mellan statliga fastighetsägare och övriga aktörer på fastighetsmarknaden, vilket gynnar både köpare och säljare på marknaden. Genom att vidmakthålla konkurrensneutralitet får statsmakterna besked om hur pass effektiv den statliga lokalförsörjaren är i jämförelse med de privata aktörerna på fastighetsmarknaden. Kravet på konkurrensneutralitet från statens sida uppfylls bäst i bolagsform.
- Fastighetsägande och förvaltning är långsiktiga aktiviteter, med stora investeringar och betydande värden att vårda. Fastighetsmarknaden är väl utvecklad såväl när det gäller olika branschstandarder som beträffande transparens i ekonomisk redovisning, hyresvillkor m.m. I princip alla övriga fastighetsaktörer bedriver verksamheten i bolagsform. Ett ytterligare skäl till att bedriva verksamheten i bolagsform är att staten har positiva erfarenheter av bolagiseringen inom fastighetsområdet, de statliga fastighetsbolagen har på det hela taget medfört en effektiv förvaltning av den delen av det statliga fastighetsbeståndet.
- Förvaltning i bolagsform ger ett bättre fokus på affärsverksamheten och ett tydligare avtalsförhållande mellan hyresgäst och hyresvärd. Det finns också en rad regler kring skötseln av förvaltningen som ges av beprövade regelverk. Detta ger stabila förutsättningar och mindre utrymme för tillfälliga särlösningar och regler. Begränsningar i det statliga ekonomiadministrativa regelverket undanröjs för den statliga fastighetsförvaltningen. Dessa kan vara lämpliga för förvaltningsmyndigheter, men inte för en verksamhet som ska vara konkurrensutsatt och som dessutom har ett mycket långsiktigt perspektiv. Fastighetsförvaltning är till sin natur mycket långsiktig, medan statsbudgeten har ett ettårigt perspektiv som kan hämma möjligheten till långsiktigt effektiva lösningar. Likaså ger t.ex. beroendet av regeringsbeslut kring låneramar, enskilda investeringar, hantering av myndighetskapital, disposition av försäljningsinkomster och

särskild återrapportering helt andra förutsättningar för fastighetsförvaltning i myndighetsform än i bolagsform.

5.1.3 Analysens uppläggning

Enligt utredningsdirektiven ska vi förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter. Vi ska lämna förslag om vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltning av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Syftet med omstruktureringen är enligt direktiven att få en mer effektiv struktur på förvaltningen samtidigt som förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrans eller försvåras.

Mot bakgrund av det syfte regeringen angett för omstruktureringen menar vi att valet av verksamhetsform rimligen bör handla om att finna en ändamålsenlig avvägning mellan å ena sidan faktorer som kan bidra till effektiv förvaltning och å andra sidan de verksamhetsmässiga restriktioner m.m. som anges i utredningsdirektiven. Enligt vår mening bör det handla om att söka göra bästa möjliga samlade bedömning, med beaktande av de olika omständigheter som har betydelse i sammanhanget.

Som framgått av avsnitt 5.1.1 anger de av riksdagen beslutade riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning att de fastigheter som av historiska eller andra skäl är olämpliga att överlåta till bolag bör förvaltas i myndighetsform. Vilka sådana "historiska eller andra" skäl vi anser föreligga beträffande de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket kommer att utvecklas i de kommande avsnitten. Redan våra direktiv visar dock att det finns starka principiella skäl som talar emot en överlåtelse av hela Fortifikationsverkets nuvarande fastighetsbestånd till bolag. Av direktiven framgår således att det av bland annat sekretess- och rådgighetsskäl finns delar av dagens bestånd – i första hand försvarsanläggningar och fastigheter av särskilt kulturhistoriskt intresse – som fortsatt bör förvaltas i myndighetsform.

I sammanhanget kan också noteras att huvuddelen av de fastigheter Försvarsmakten utnyttjar, liksom nyinvesteringar i försvarsfastigheter, har förvaltats i myndighetsform alltsedan Fortifikationsverket inrättades på 1990-talet. När det gäller merparten av

försvarsfastigheterna har regeringen därefter inte lämnat förslag om att överlåta dem till bolag.

Det bör betonas att utredningen endast handlar om vem som ska förvalta försvarsfastigheterna. Den verksamhet som Försvarsmakten m.fl. bedriver på dessa fastigheter förutsätts alltså i huvudsak bli opåverkad av våra ställningstaganden, dvs. den ska fortsatt kunna bedrivas med avsedd inriktning och i avsedd omfattning.

I analysen av vem som ska ansvara för förvaltningen av försvarsfastigheterna är det inte ett handlingsalternativ att fortsätta enligt dagens modell, eftersom Fortifikationsverket ska avvecklas. Mot bakgrund av detta, och då direktiven pekar på att vissa delar av fastighetsbeståndet fortsatt bör förvaltas i myndighetsform, är följande alternativ i praktiken möjliga att överväga:

- att även fortsättningsvis i myndighetsform förvalta samtliga de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål och därutöver till marknaden avyttra de fastigheter som staten inte längre behöver, eller
- att på lämpligt sätt dela upp förvaltningsansvaret för de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål mellan myndighets- och bolagsform och därutöver till marknaden avyttra de fastigheter som staten inte längre behöver.

Givet dagens struktur av myndigheter och statligt ägda bolag bedömer vi att de organ som kan komma i fråga beträffande förvaltningen av de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål är Statens fastighetsverk och Specialfastigheter.

Inom den ram som ges av ovanstående resonemang har vi sökt identifiera tänkbara alternativ att överväga. Detta genom att först dels definiera en i sammanhanget lämplig indelningsgrund avseende Fortifikationsverkets fastighetsbestånd, dels beakta de restriktioner o.d. som anges i utredningsdirektiven. De ”tänkbara alternativ” som härigenom identifierats ger enligt vår mening en bild av vad som – realistiskt sett – vore *möjligt* att göra. Svaret på frågan om vad som sedan är *lämpligt* att göra ges däremot av den utvärdering av alternativen som följer i avsnitt 5.5.

Analysen av lämplig verksamhetsform för fastighetsförvaltningen görs mot bakgrund av de redogörelser som i kapitlen 2 och 3 gjorts för gällande rätt, vissa aktörer och Fortifikationsverkets

fastighetsbestånd m.m. Inledningsvis bör dock påpekas att vissa regler av relevans i sammanhanget – avseende området säkerhets-skydd – för närvarande är under översyn. Som framgått av avsnitt 1.5.2 arbetar således utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14) f.n. med att se över säkerhetsskyddslagstiftningen. Utredningen ska redovisas senast den 30 april 2014. I dagsläget kan inte bedömas hur dess slutsatser kommer att påverka möjligheterna att överlåta försvarsfastigheter till ett statligt bolag.

5.2 Indelning av fastighetsbeståndet som grund för analysen

Som framgått av kapitel 3 är Fortifikationsverkets fastighetsbestånd mycket stort och heterogent. Beståndet inkluderar allt från kaserner, kontor och förråd till byggnadsminnen, flygplatser, hamnar, bergrum och moderna övningsanläggningar. Beståndet omfattar (per december 2012) 3,3 miljoner kvadratmeter bruttoarea (BTA), fördelat på 6 800 byggnader. Vidare ingår 4 400 befästningar och försvarsanläggningar i avtal med hyresgäst år 2013, 11 flygfält och ett antal hamnar, skjutbanor och olika övningsanordningar. Verket ansvarar också för cirka 350 mil vägar och mer än 1 200 objekt i form av värmeverk, vattenverk, avloppsanläggningar och yttre försörjning för värme, elektricitet, vatten m.m. Vidare förvaltar verket stora markområden (372 000 hektar), som främst används av totalförsvaret för övnings-, skjut-, test- och provverksamhet. Fortifikationsverkets fastighetsbestånd är fördelat över hela Sverige. Verket har byggnader i samtliga län och omkring 60 procent av landets kommuner.

Hur fastighetsbeståndet bör indelas, som utgångspunkt för analysen av lämplig förvaltare, är inte givet; i utredningsdirektiven talas t.ex. om ”enskilda fastigheter eller kategorier av fastigheter”. Hypotetiskt skulle analysen kunna utgå från såväl en mycket högt aggregerad nivå (hela dagens bestånd, möjligen uppdelat på öppet och slutet) som en mycket låg aggregeringsnivå (fastighet för fastighet eller t.o.m. byggnad för byggnad). Enligt vår mening riskerar dock en mycket hög aggregeringsnivå att göra analysen alltför översiktlig och grov, medan en mycket låg nivå riskerar att medföra en alltför detaljerad och svåröverskådlig analys.

Mot denna bakgrund har vi sökt en användbar kompromiss mellan dessa ytterligheter, på lämplig aggregeringsnivå. Vi har där-

för bedömt att den indelning i 103 geografiska områden, som gjordes som grund för värderingen av Fortifikationsverket fastighetsbestånd (se avsnitt 3.4.1), är lämplig att använda även i detta sammanhang.

En komplett lista över de 103 områdena återfinns i bilaga 4. I korthet kan de dock indelas i följande tre kategorier:

- Ett tjugofemtal kasernområden o.d., ofta inkluderande ett övnings- och skjutfält i anslutning till området. Respektive område i denna kategori är inte sällan indelat i mer än tio olika fastigheter och omfattar ofta fler än hundra byggnader av varierande slag. Exempel på den här typen av områden finns i bl.a. Boden, Enköping, Kungsängen och Skövde.
- Ett femtiotal renodlade övnings- och skjutfält, med mer fristående geografisk belägenhet. Som framgått av kapitel 3 är dessa fält av varierande storlek. Även dessa områden är ofta indelade i ett flertal fastigheter och innehåller inte sällan flera tiotals, ibland fler än hundra, byggnader.
- Övriga fastigheter. I värderingen har dessa sorterats per län. Denna kategori, som i viss mån har fungerat som restpost i värderingen, innehåller de övriga försvarsfastigheter som – utöver de ovan nämnda typerna – finns i respektive län. Även i dessa fall handlar det ofta om flera tiotals både fastigheter och byggnader per län.

Som nämndes i avsnitt 3.4.1 har en utgångspunkt för områdesindelningen inför värderingen varit att finna verksamhetsmässigt sammanhängande enheter. Av förklarliga skäl är dock de direkta sambanden i den verksamhet som bedrivs inom enskilda områden i allmänhet starkare i de två första av ovanstående kategorier, än i den sista.

Det bör sägas att det faktum att fastigheter och byggnader inom de enskilda områdena är verksamhetsmässigt sammankopplade – och ofta även infrastrukturellt sammanhängande genom t.ex. vägnät och gemensam el-, värme- och vattenförsörjning – inte i sig innebär att områdena inte skulle kunna delas upp i mindre delar. Dessa skulle sedan teoretiskt sett kunna förvaltas av olika fastighetsägare.

Vår bedömning är emellertid att det finns starka skäl för att i övervägandena om lämplig förvaltare av försvarsfastigheterna ändå

utgå ifrån att förvaltningen av de respektive 103 områdena i normalfallet bör hållas samman och hanteras av en ägare/förvaltare per område. Det viktigaste skälet för detta är just att de olika områdena – åtminstone i de två första kategorierna – är definierade utifrån att den verksamhet som bedrivs på berörda fastigheter bildar sammanhängande enheter. Som nämnts handlar vår utredning endast om vem som ska förvalta försvarsfastigheterna, medan den verksamhet som Försvarsmakten m.fl. bedriver på dessa fastigheter i huvudsak ska bli opåverkad av våra ställningstaganden. Vi menar därför att man redan a priori kan förutsätta att hyresgästernas intressen bäst tjänas av att de verksamhetsmässigt sammanhängande enheter, som områdena antas utgöra, inte delas upp mellan olika ägare/förvaltare. Ett ytterligare skäl är att, som nämnts, de fastigheter och byggnader som ingår i de 103 områdena ofta är sammankopplade i en gemensam infrastruktur. Att dela upp områdena i mindre delar kan av bl.a. detta skäl antas medföra komplicerade fastighetsbildningsärenden med icke försumbara kostnader. På detta finns konkreta exempel.⁴

Sammantaget bedömer vi alltså, mot ovanstående bakgrund, att det är lämpligt att utgå från de 103 områdena och från att förvaltningen av respektive sådant område normalt bör hållas samman under en förvaltare/ägare. I vilka situationer det enligt vår mening kan finnas skäl att göra undantag från detta kommer att framgå av den fortsatta framställningen.

5.3 Restriktioner i utredningsdirektiven m.m.

Som nämndes i avsnitt 5.1.3 framgår av utredningsdirektiven att regeringen förutsätter att några typer av fastigheter/byggnader fortsatt ska förvaltas i myndighetsform. För några ytterligare typer av fastigheter/byggnader ställs därtill i direktiven vissa utredningsfrågor, som – beroende på hur vi besvarar dem – kan medföra motsvarande restriktioner avseende vilka verksamhetsformer som kan övervägas. Dessa restriktioner och frågor diskuteras i det följande.

⁴ Här bör framför allt nämnas att Fortifikationsverket och Försvarsmakten för några år sedan bedrev ett gemensamt projekt i syfte att avstycka flygplatsdelen vid Ärna flygplats i Uppsala från övriga garnisonsområdet. Fastighetsombildningen på Ärna avbröts dock beroende på bl.a. höga kostnader.

5.3.1 Fastigheter som staten inte längre behöver

Enligt direktiven ska vi utifrån Försvarmaktens förslag föreslå vilka fastigheter som staten inte längre behöver och som därför bör avyttras. Vi ska även lämna förslag och redovisa ansvaret för eventuell vidareförädling och avyttring av sådana fastigheter som staten inte längre har behov av.

Frågan om vilka av Fortifikationsverkets fastigheter som staten inte längre behöver är av relevans, eftersom bedömningen kan påverka storleken på det bestånd av fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål och för vars förvaltning vi här ska analysera lämplig verksamhetsform. För bedömningen av vilka fastigheter som staten inte längre behöver har vi i första hand utgått från Försvarmaktens förslag i det särskilda regeringsuppdrag myndigheten nyligen har redovisat. Därtill har vi, som framgått av avsnitt 3.4.1, gett Fortifikationsverket och Försvarmakten ett gemensamt uppdrag att utreda vissa frågor om möjligheter till fastighetsutveckling, t.ex. förtätning och ökat blandutnyttjande.

Regeringen gav den 15 mars 2012 Försvarmakten i uppdrag att kartlägga myndighetens faktiska fastighets- och lokalbehov.⁵ Under år 2012 tog Försvarmakten fram en teoretisk modell för att belysa förändringsmöjliga delar av lokalbeståndet från ett effektivitetsperspektiv. Med modellen som grund studerades lokalbeståndet, främst kasernbeståndet, på en övergripande nivå. Resultatet av detta redovisades till regeringen den 31 augusti 2012.⁶ Därefter genomfördes mer detaljerade studier av de områden där den tidigare utredningen indikerat ett överskott av kasernareor. Denna kompletterande redovisning lämnades till regeringen den 1 mars 2013.⁷

I den första, övergripande studien bedömdes att ytor motsvarande 14 standardkaserner (av de totalt 90 kasernbyggnader som Försvarmakten hyr) kunde vara möjliga att avveckla. Dessa fördelade sig till Arvidsjaur fyra kaserner, Boden tre kaserner, Göteborg tre kaserner, Halmstad två kaserner och Såtenäs två kaserner. En standardkasern antas omfatta en yta om cirka 2 700 kvadratmeter lokalarea (LOA), dvs. de 14 kasernerna motsvarade 37 800 kvadratmeter LOA. I den första studien pekade Försvarmakten på att det även kan finnas avvecklingspotential avseende andra typer av

⁵ Regeringsbeslut 10, FÖ2012/504/MFI.

⁶ Försvarmaktens dnr 23 250:62932.

⁷ Försvarmaktens dnr 23 250:53537.

objekt, t.ex. matsalar, marketenterier, garage och förbandsanknutna förråd. Sammantaget bedömdes den totala avvecklingsbara arean för Försvarmakten, inklusive de 14 kasernbyggnaderna, kunna uppgå till cirka 80 000 kvadratmeter LOA.

I den senare, mer detaljerade studien konstaterade Försvarmakten dock att den teoretiska modellen som använts i den första studien inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till myndighetens interna uppdrag för genomförande av funktionsutbildningar och kurser vid förband, skolor och centra, och inte heller till genomförande av större övningar. Därmed hade bl.a. behovet av logementsplatser underskattats. Av bland annat dessa skäl resulterade de fördjupade analyserna på garnisons- och förbandsnivå i bedömningen att det finns ett visst överskott av kasernarea – även efter att insatsorganisationen är fullt intagen vid utgången av år 2018 – men att överskottet är mindre än vad som hade antagits i den första studien. Enligt Försvarmakten beräknas överskottet således uppgå till en area motsvarande sju standardkaserner, med fördelning till följande orter: Arvidsjaur två kaserner, Boden tre kaserner, Såtenäs en kasern och Halmstad en kasern. Totalt motsvarar de sju kasernerna en yta av 18 900 kvadratmeter LOA. Med av Fortifikationsverket angivna nyckeltal för hyreskostnad och bokfört värde för dessa standardkaserner skulle en avveckling leda till en årlig hyreskostnadsbesparing för Försvarmakten om cirka 9 miljoner kronor. Det bokförda värdet beräknas totalt uppgå till cirka 20 miljoner kronor. I den senare studien redovisade Försvarmakten inga uppskattningar av avvecklingspotential avseende annat än kasernbyggnader.

I båda studierna pekar Försvarmakten på olika typer av osäkerheter avseende möjligheterna såväl att bedöma avvecklingspotentialens storlek som att faktiskt realisera potentialen. Till exempel anger Försvarmakten att konsekvenserna av försvarets nya personalförsörjningssystem behöver vara mer kända innan avveckling av en överkapacitet kan bli möjlig. Enligt Försvarmakten kan beslut om eventuell avveckling av överkapaciteten inte fattas förrän efter nästa försvarsbeslut. Vidare framhålls att en avveckling bara är möjlig om byggnaderna kan göras avskiljbara genom exempelvis omdragning av delar av kasernstaket eller uthyrning till andra statliga aktörer. Försäljning eller uthyrning till andra aktörer bedöms främst möjlig vid de fåtal förband som är stadsnära belägna i mer expansiva orter där det finns en efterfrågan på hyresmarknaden.

Inte heller den utredning som Fortifikationsverket och Försvarmakten gemensamt har genomfört på vårt uppdrag har påvisat

någon betydande avyttringspotential. Bakgrunden till uppdraget var att det i samband med värderingen av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd (se avsnitt 3.4.1) även bedömdes att delar av beståndet torde ha ett förväntningsvärde, dvs. ett förväntat värde på den berörda marken om den skulle användas för andra ändamål. Sexton markområden pekades särskilt ut i detta hänseende. Vid en preliminär bedömning antogs att de identifierade objekten skulle kunna avstyckas och försälas utan alltför menliga konsekvenser för Försvarsmaktens verksamhet vid berörda fastigheter. Uppdraget till myndigheterna var att redovisa vilka konsekvenser det skulle få om de utpekade objekten avstyckades och avyttrades.

Av den avrapportering som lämnats med anledning av uppdraget framgår att Försvarsmakten sedan tidigare har både sagt upp och lämnat tre av de berörda objekten. I dessa fall bedriver Fortifikationsverket förädlings- och försäljningsarbete med sikte på kommande avyttring. Beträffande övriga 13 områden bedömer Försvarsmakten att myndigheten fortsatt har behov av dem för sin verksamhet och att en avveckling av områdena skulle påverka förutsättningarna för myndighetens verksamhet på ett oacceptabelt, negativt sätt. I ett flertal fall handlar det om övnings- och skjutfält där den tänkta avstyckningen/avyttringen skulle avse en viss del av den mark som Försvarsmakten i dag hyr. Enligt Försvarsmakten skulle dock ett sådant förfarande, vid tillämpning av miljöbalken, innebära påtaglig risk för skada på Försvarsmaktens riksintressen genom krav på reducering av övningsverksamheten, med begränsning i den operativa förmågan som följd. Detta bl.a. på grund av risken för bullerstörning från kvarvarande övnings- och skjutfält för det avstyckade objektet. Mot denna bakgrund har Försvarsmakten framfört att myndigheten inte kan bejaka en avveckling av något av dessa 13 områden.

Sammantaget talar redovisningarna från Försvarsmakten i myndighetens särskilda regeringsuppdrag och Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens utredning åt oss för att det i dagens bestånd av försvarsfastigheter eventuellt kan finnas vissa fastigheter som staten inte längre behöver och som därför skulle kunna avyttras. Hur stor denna potential är eller när den kan realiseras kan dock inte med säkerhet avgöras på basis av befintligt underlagsmaterial. Vi har därför inte grund för att lämna ett konkret förslag om vilka fastigheter som bör avyttras.⁸

⁸ I sammanhanget bör dock nämnas att vi, som kommer att framgå närmare av kapitel 6, förordar att Försvarsmakten inför en ny incitamentsmodell för att förbättra hushållningen

Med hänsyn till de osäkerheter som föreligger ser vi inte skäl att som underlag för vår analys av lämplig verksamhetsform justera storleken på det bestånd av fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål. Till detta bidrar också att den avvecklingspotential som Försvarsmakten har redovisat i det särskilda regeringsuppdraget är begränsad; den motsvarar endast någon/några enstaka procent av den totala yta myndigheten hyr av Fortifikationsverket. För vår analys av lämplig förvaltare har avvecklingspotentialen därför begränsad betydelse.

Sammantaget innebär detta alltså att vi i analysen av vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket kommer att utgå ifrån att det är hela dagens bestånd som ska fördelas.

Med ”dagens bestånd” avses här i princip beståndet som det såg ut vid tiden för den värdering som gjordes sommaren 2012. Vi har således inte beaktat eventuella avyttringar – genomförda, pågående eller planerade – som skett därefter. När den faktiska fördelningen av fastighetsbeståndet sker måste dock hänsyn givetvis tas till detta, liksom till att det genom investeringar kan ha tillkommit ytterligare fastigheter/byggnader i det bestånd som ska fördelas.

I sammanhanget bör också nämnas att Fortifikationsverket kontinuerligt arbetar med att avyttra fastigheter som staten inte längre behöver. Som framgått av avsnitt 3.4.3 omfattar verkets försäljningsplan för närvarande (per april 2013) drygt 150 objekt med ett samlat bedömt marknadsvärde om cirka 600 miljoner kronor.

5.3.2 Kulturhistoriskt värdefulla objekt

Fortifikationsverket förvaltar ett levande militärt kulturarv. Verkets kulturhistoriskt värdefulla byggnader utgör ofta en integrerad del i den militära verksamheten på respektive ort.

Som framgått av kapitel 3 ingår i verkets fastighetsbestånd 29 statliga byggnadsminnen (SBM) med cirka 300 byggnader, omfattande drygt 400 000 kvadratmeter bruttoarea (BTA). De statliga byggnadsminnena omfattar både byggnader och anläggningar som är uppförda för försvarets behov och byggnader som ursprungligen uppförts för civila ändamål. De senare har hamnat inom verkets förvaltning genom inköp av mark för övningsområden.

med lokaler. En sådan modell torde, allt annat lika, bl.a. leda till ett minskat lokalbehov för staten och att fler fastigheter kan avyttras.

Bland de militära byggnaderna är armén representerad bland byggnadsminnena av 1800-talets lägerbebyggelse och det tidiga 1900-talets kasernområden i bland annat Boden, Skillingaryd, Skövde och Stockholm, marinen av marinbasen i Karlskrona och flyget av hangarer i Linköping och Skillingaryd. Bland byggnader ursprungligen uppförda för civilt bruk finns fem herrgårdar, sex fyrar eller fyrplatser och en före detta karantänstation.

Utöver de statliga byggnadsminnena finns även många andra byggnader i Fortifikationsverkets bestånd, som har ett kulturhistoriskt värde ur ett i huvudsak regionalt eller lokalt perspektiv. De kan t.ex. finnas med i kommunala bevarandeplaner och utgöras av torp, herrgårdar, fyrplatser eller nedlagda försvarslinjer. På övnings- och skjutfält finns även ett stort antal fornminnen.

Enligt utredningsdirektiven ska en utgångspunkt för omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter vara att de SBM som Fortifikationsverket förvaltar bör föras över till Statens fastighetsverk. Samtidigt har dock regeringen parallellt med vår utredning tillsatt en utredning om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter (S 2012:02, nedan ofta benämnd utredningen kring kulturfastigheter). Dess uppgift är att klargöra vilka fastigheter och byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla för staten i vissa myndigheters, bl.a. Fortifikationsverkets, förvaltning och som bör ägas av staten. Utredningen har till oss redovisat en lista på vilka av Fortifikationsverkets fastigheter som den bedömer vara av särskilt statligt kulturhistoriskt intresse och som fortsatt bör förvaltas i myndighetsform. Det bör noteras att utredningen kring kulturfastigheter i detta fall helt har koncentrerat sig på Fortifikationsverkets statliga byggnadsminnen.

Mot denna bakgrund har vi funnit det mest ändamålsenligt att ta rekommendationerna från utredningen kring kulturfastigheter som utgångspunkt för vår bedömning av i vilken verksamhetsform Fortifikationsverkets kulturhistoriskt intressanta objekt bör förvaltas.

På motsvarande sätt som tidigare gjordes avseende de 103 områden som vi utgår ifrån, kan de kulturhistoriskt intressanta objekten i huvudsak kategoriseras genom att de *antingen* ingår som en del av ett större område där det inom området råder starka verksamhetsmässiga samband med andra byggnader m.m. *eller* snarare kan ses som solitärer utan motsvarande starka verksamhetsmässiga samband till andra närliggande objekt. I den första kategorin återfinns t.ex. statliga byggnadsminnen (ofta omfattande ett flertal

byggnader) inom kasernområden o.d. eller renodlade övnings- och skjutfält. I den andra kategorin återfinns t.ex. ett flertal fyrplatser.

Med utgångspunkt i de två kategorierna visas i tabell 5.1 nedan de bedömningar som gjorts av utredningen kring kulturfastigheter avseende vilka av Fortifikationsverkets statliga byggnadsminnen som staten av kulturhistoriska skäl bör ta ett fortsatt långsiktigt ansvar för (vilket innebär att de bör förvaltas i myndighetsform) respektive vilka staten inte bör ta ett fortsatt långsiktigt ansvar för (i vilket fall bolagsformen kan bli aktuell). Observera att några av ”objekten” i tabellen inkluderar ett flertal SBM (det gäller framför allt för Karlskronaområdet, men även för t.ex. Boden), vilket förklarar varför antalet objekt är färre än Fortifikationsverkets 29 SBM.

Tabell 5.1 Förordad verksamhetsform för statliga byggnadsminnen

Typ av objekt	Bedömning utifrån kulturhistoriska skäl	
	Fortsatt myndighet	Behöver ej vara myndighet
<i>Del av större område med starka verksamhetsmässiga samband</i>	Karlskronaområdet	Granhammars herrgård (Kungsängen)
	Bodens fästning och garnison	Berga slott (Muskö)
	Livgardets kasern i Stockholm	Revingehed (Lund)
	Karlbergs slott (Solna)	Skövde garnison, inkl. Klagstorps herrgård
	Marma läger (Älvkarleby)	Villingsbergs herrgård (Karlskoga)
	F3 Malmslätt (Linköping)	
	Eksjö garnison	
	Skillingarydslägren (Vaggeryd)	
<i>Mer solitär</i>	Korsö Torn/Båk o fyrplats (Värmdö)	Järflotta kustartilleri (Nynäshamn)
	Söderarms fyrplats (Norrtälje)	Rataskär fyrplats (Robertsfors)
	Måsknöv klocktorn och kronoholme (Haninge)	Faluddens fyr (Gotland)
	Enholmen (Gotland)	
	När fyrplats (Gotland)	
	Stora Känsö karantänanstalt (Göteborg)	

Som framgått ser vi inte skäl att ifrågasätta de bedömningar om statens fortsatta ansvar för det statliga kulturarvet inom Fortifikationsverkets område, som gjorts av utredningen kring kulturfastigheter. Vi kommer därför att ta dessa bedömningar som utgångs-

punkt i analysen av vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket.

Det betyder alltså att vi inte i kulturhistoriskt perspektiv ser några hinder mot att låta ett statligt bolag äga och förvalta de statliga byggnadsminnen som finns i tabellens högra kolumn. I sammanhanget bör också poängteras, vilket har beskrivits i avsnitt 2.1.12, att om ett SBM överläts från en statlig myndighet till något annat rättssubjekt, t.ex. ett statligt bolag, så övergår objektet till att bli ett byggnadsminne enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Skyddet kan enligt lagstiftningen därmed inte försämrats.

Som kommentar till tabellen bör vidare sägas att utredningen kring kulturfastigheter allmänt sett förordar att förvaltningen, där så är tillämpligt, bör hållas samman inom ett visst geografiskt område, snarare än att delobjekt plockas ur sitt sammanhang. Vi delar i princip denna syn; ett liknande synsätt har ju också legat till grund för den indelning i 103 områden som vi använder som utgångspunkt för analysen av lämplig förvaltning av försvarsfastigheterna. Det betyder t.ex. att då Karlskronaområdet innehåller ett flertal SBM, som bör förvaltas i myndighetsform, så bör också förvaltningen av hela Karlskronaområdet fortsatt ske i myndighetsform. Däremot vore det inte rimligt att anlägga ett liknande synsätt på de mer solitära objekten. Att utredningen kring kulturfastigheter har bedömt att exempelvis När fyrplats fortsatt bör förvaltas i myndighetsform bör således inte tas till intäkt för att samtliga försvarsfastigheter inom det område av de 103 där denna fyrplats ingår (Gotlands län) därmed också automatiskt måste förvaltas av en myndighet. Utredningen kring kulturfastigheter har framfört att den delar vår syn kring detta.

5.3.3 Det slutna beståndet

Som framgått av kapitel 3 består Fortifikationsverkets slutna bestånd av anläggningar, byggnader och mark som berörs av sekretess. De objekt som finns i det slutna beståndet uppvisar stor variation. Det kan handla om allt ifrån strategiskt centrala försvarsanläggningar till att vissa delar av en byggnad, som i övrigt ingår i det öppna beståndet, omfattas av sekretess. Därtill finns bland försvarsanläggningarna både sådana som är tungt fortifikatoriskt skyddade (t.ex. ledningscentraler, datahallar, radaranläggningar,

bergslager för skyddsvärd materiel och förråd för ammunition) och lättare befästningar, såsom skyddsrum.

Det slutna beståndet finns främst på strategiskt viktiga geografiska platser, spridda över hela landet. Garnisoner som utgör baser inkluderar även vissa slutna objekt där infrastrukturen är sammankopplad med det öppna beståndet. Det slutna beståndet har ingen sammankopplad funktion med garnisoner vilka inte utgör baser. Flygbaser och marinbaser innehåller i sin funktion ett flertal objekt vilka ingår i det slutna beståndet. Det slutna beståndet utgör här en viktig del för att upprätthålla basfunktionen.

Som framgått av avsnitt 5.1.1 föreslogs i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) att ansvaret för försvarsanläggningarna, och även Försvarsmaktens camper utomlands, bör föras över från Fortifikationsverket till Försvarsmakten. Mot denna bakgrund anges i våra direktiv att vi ska lämna förslag och redovisa dels vilka av de försvarsrelaterade anläggningarna av central betydelse i Fortifikationsverkets slutna bestånd som ska föras över till Försvarsmakten, dels till vilken annan statlig myndighet andra anläggningar bör föras.

Av direktiven kan slutsatsen således dras att regeringen förutsätter att försvarsanläggningarna inte ska förvaltas i bolagsform, utan av Försvarsmakten och/eller någon annan myndighet. Detta är också vår utgångspunkt.

Däremot anser vi att avsteg bör göras från en av de riktlinjer som ges i utredningsdirektiven, nämligen att hela eller delar av det slutna beståndet bör föras över till Försvarsmakten. Försvarsmakten har – mot bakgrund av en säkerhetsanalys som myndigheten genomförde sommaren 2012 – framfört till oss⁹ att myndigheten anser att försvarsanläggningarna inte bör överföras till Försvarsmakten eller överlåtas till ett aktiebolag, utan överföras till en annan myndighet. Enligt Försvarsmakten pekar säkerhetsanalysen entydigt på denna slutsats, och detta trots att myndigheten tidigare har bejakat en överföring av anläggningarna till Försvarsmakten, bl.a. i sitt remissvar med anledning av SOU 2011:31.

Sammantaget betyder detta att vi i analysen av vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket kommer att utgå från att försvarsanläggningarna (i synnerhet tungt fortifikatoriskt skyddade befästningsanläggningar o.d.) ska förvaltas i myndighetsform, och då av

⁹ Promemoria från Försvarsmakten/Högkvarteret, *Redovisning av underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (2012-11-12, Försvarsmaktens dnr 23 250:66120).

någon annan myndighet än Försvarsmakten själv. Vi anser att motsvarande normalt bör gälla även för de delar av det slutna beståndet som inte utgörs av renodlade försvarsanläggningar. För dessa objekt kan dock bolagsformen eventuellt bli aktuell om det i säkerhetshänseende bedöms möjligt i enskilda fall.

För synen på de 103 områdena får detta motsvarande konsekvenser som vad som ovan sades om de kulturhistoriskt värdefulla objekten. I de fall då slutna objekt utgör en del av ett större, verksamhetsmässigt (och ofta även infrastrukturellt) sammankopplat område som också omfattar öppna objekt, bör förekomsten av försvarsanläggningarna normalt medföra att hela det berörda området fortsatt ska förvaltas i myndighetsform. Annorlunda kan det förhålla sig i de fall då de slutna objekten däremot mera har karaktär av solitärer, utan direkt verksamhetsmässig koppling till närliggande öppna objekt. Bland de 103 områdena gäller det senare främst för kategorin Övriga fastigheter. I dessa fall anser vi att förekomsten av slutna objekt inte automatiskt måste leda till att det berörda området (hela länet) ska förvaltas av en myndighet. Vad som är lämpligt i dessa fall får avgöras från fall till fall, baserat på bl.a. säkerhetshänsyn.

5.3.4 Militära flygplatser och övnings- och skjutfält m.m.

Enligt utredningsdirektiven ska vi särskilt bedöma om militära flygplatser och övnings- och skjutfält ska kvarstå i myndighetsförvaltning och i så fall vilken myndighet som ska ansvara för förvaltningen. De bedömningar vi gör avseende dessa frågor får betydelse för vilka verksamhetsformer vi anser möjliga att överväga. I det följande behandlas militära flygplatser respektive övnings- och skjutfält var för sig.

Utredningen har hemställt till Försvarsmakten att redovisa underlag enligt vissa specifika frågor, bl.a. avseende myndighetens syn på militära flygplatser och övnings- och skjutfält.¹⁰ Våra bedömningar i det följande tar bl.a. sin utgångspunkt i det underlag som Försvarsmakten har redovisat.¹¹

¹⁰ Hemställan av den 11 september 2012 avseende Uppdrag till Försvarsmakten att redovisa underlag i vissa frågor (dnr S 2012:01/2012/3).

¹¹ Promemoria från Försvarsmakten/Högkvarteret, *Redovisning av underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (2012-11-12, Försvarsmaktens dnr 23 250:66120).

Militära flygplatser och marina basområden

I sin promemoria framhåller Försvarmakten bl.a. att militära flygplatser och övningsflygplatser innehåller så omfattande krigsfunktioner att en uppdelning inom ett flottiljområde av fastighetsindelningen och förvaltningsansvaret inte är rimlig. Enligt Försvarmakten gäller detsamma också till del för marina verksamhetsställen och marina basområden. Även inom dessa områden finns krigsfunktioner, vilket enligt myndigheten gör en uppdelning av förvaltningsansvaret mellan olika ägarföreträdare ytterst olämplig.

Enligt Försvarmakten är infrastrukturen inom såväl flygflottiljer och övningsflygplatser som marina basområden mycket omfattande och komplex med höga tekniska, skydds- och säkerhetsmässiga krav på funktionalitet för att kunna stödja den speciella verksamhet som Försvarmakten bedriver. Enligt myndigheten utgör det samlade beståndet inom dessa områden en viktig del i insatsorganisationen och en förutsättning för att Försvarmakten ska kunna lösa sina uppgifter. Myndigheten anser att komplexiteten gör det direkt olämpligt med såväl ett ägande i bolagsform som ett uppdelat ägande mellan ett bolag och en myndighet.

Utöver de synpunkter som inkommit från Försvarmakten har vi även på plats studerat förhållandena vid vissa flygplatser och marina basområden. Våra intryck överensstämmer därvid i huvudsak med det som Försvarmakten framfört, dvs. att det inom dessa områden förekommer såväl omfattande krigsfunktioner som komplex och sammanhängande infrastruktur.

De erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet talar alltså sammantaget för att såväl flygflottiljer och övningsflygplatser som marina basområden fortsatt bör förvaltas sammanhållet och i myndighetsform. I analysen av lämplig verksamhetsform för fastighetsförvaltningen kommer vi därför att utgå ifrån detta.

Övnings- och skjutfält

Även beträffande övnings- och skjutfält anser Försvarmakten att en uppdelning av förvaltningsansvaret av övningsmarken och anläggningarna inte är önskvärd och att förvaltningen bör skötas av en myndighet.

Som skäl för detta framhåller Försvarmakten i sin promemoria bl.a. att övnings- och skjutfälten ofta inkluderar anläggningar, i

form av ammunitionsförråd och ofta sambands- och kommunikationsanläggningar som ingår i försvarets telenät (FTN). Därtill menar Försvarmakten allmänt sett bl.a. att det vid en uppdelning av de öppna och slutna bestånden mellan olika fastighetsägare kan uppstå ett tydligt utpekande i Lantmäteriets fastighetsregister och andra offentliga handlingar av vilka fastigheter som innehåller anläggningar samt deras geografiska belägenhet. Enligt Försvarmakten skulle det därmed bli enkelt för obehöriga att, på ett skadligt sätt, lägesbestämma anläggningsbeståndet.

Vidare anser Försvarmakten att det vid förvaltning av övnings- och skjutfält i bolagsform skulle föreligga tydliga risker för intressekonflikter mellan övningsbehov och ägar- eller vinstintresset i ett aktiebolag. I sin promemoria motiverar Försvarmakten detta bl.a. med att ett aktiebolag, enligt myndigheten, rimligen har helt andra syften med förvaltningen av skog och mark än den förvaltning som i dag sker genom Fortifikationsverkets försorg.

Enligt vår bedömning kan dock inte a priori förutsättas att det inte skulle vara möjligt att – utan skadliga konsekvenser – separera de delar av övnings- och skjutfält som kan anses tillhöra det slutna beståndet, och som normalt bör förvaltas av en myndighet, medan resterande delar eventuellt skulle kunna drivas i bolagsform.

Enligt vår mening får det också förutsättas att om ett bolag ges i uppdrag att förvalta övnings- och skjutfält, så måste det – bl.a. genom det berörda avtalet – ha säkerställts att försvarets verksamhet inom området fortsatt kan bedrivas med avsedd inriktning och i avsedd omfattning. För att så skulle bli fallet talar även att regeringen, i budgetpropositionen för år 2012¹², har angett vissa direktiv om försvarets övnings- och skjutfält som gäller oavsett vem som förvaltar den berörda marken (dessa direktiv har beskrivits i avsnitt 2.2.7). Sammantaget torde det därför vara möjligt att hantera de risker för intressekonflikter som Försvarmakten pekar på.

Ovanstående resonemang ska inte tolkas som att vi här förordar att övnings- och skjutfälten bör överlåtas till bolag – vad som är lämpligt att göra återkommer vi till i avsnitt 5.5 – utan endast att vi inte a priori vill avfärda denna möjlighet. Samtidigt måste man naturligtvis fästa stor vikt vid de argument som Försvarmakten anför. Därtill har det i utredningsarbetet även framkommit andra argument för att fortsatt förvalta övnings- och skjutfälten i myndighetsform. Till exempel har Fortifikationsverket framfört¹³ att de

¹² Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6.

¹³ *PM OXA* (2013-03-14, Fortifikationsverkets dnr 1684/2012-14).

stora osäkerheter som i dag finns avseende problematiken med oexploderad ammunition på sådana fält (se avsnitt 3.4.3) talar för ett fortsatt ägande i myndighetsform för denna typ av fastigheter.

Mot denna bakgrund har vi funnit det ändamålsenligt att beträffande övnings- och skjutfälten utgå från några olika, tänkbara alternativ i analysen av vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Ett sådant alternativ är att hela dagens fastighetsbestånd, inklusive övnings- och skjutfälten, fortsatt förvaltas i myndighetsform. Därtill kommer vi att diskutera tre alternativ som – i varierande grad – inkluderar antaganden om en möjlighet att i bolagsform förvalta övnings- och skjutfälten:

- *Mest omfattande bolagsförvaltning:* I detta alternativ antas att det femtiotal områden av de 103 som utgörs av renodlade övnings- och skjutfält med mer fristående geografisk belägenhet, efter avskiljande av slutna objekt, skulle kunna förvaltas i bolagsform. Däremot menar vi att de övnings- och skjutfält som är integrerade i det tjugofemtal kasernområden o.d. som ingår i de 103 även fortsatt bör ingå i dessa och att förvaltningsformen i dessa fall bör styras av vilka överväganden som i övrigt görs om berörda områden.
- *Mest omfattande bolagsförvaltning modifierad:* I detta fall antas att vissa av det femtiotal områden av de 103 som utgörs av renodlade övnings- och skjutfält, med mer fristående geografisk belägenhet, bör förvaltas sammanhållet med närliggande kasernområden o.d. Detta då berörda områden antas ha tydliga verksamhetsmässiga kopplingar mellan sig. Därtill antas att vissa särskilt stora övnings- och skjutfält av rådighetsskäl bör förvaltas i myndighetsform.
- *Minst omfattande bolagsförvaltning:* I detta alternativ antas att samtliga av det femtiotal områden av de 103 som utgörs av renodlade övnings- och skjutfält, med mer fristående geografisk belägenhet, även fortsättningsvis bör förvaltas i myndighetsform.

5.4 Tänkbara alternativ

Ovan har vi redovisat vår syn på hur Fortifikationsverkets fastighetsbestånd skulle kunna fördelas, med hänsyn taget till de restriktioner o.d. som anges i utredningsdirektiven. Sammanfattningsvis resulterar resonemanget i fyra tänkbara alternativ, vilka är dem vi kommer att utvärdera i avsnitt 5.5. Hur alternativen huvudsakligen är uppbyggda redovisas i korthet i tabell 5.2 nedan (i bilaga 5 återfinns en beskrivning relaterad till de 103 områdena). Observera att alternativen uttrycker vilka delar av fastighetsbeståndet som eventuellt *kan* överlåtas till bolag, givet olika bedömningar av de restriktioner o.d. som anges i direktiven. Vad som *bör* göras återkommer vi till i de följande avsnitten.

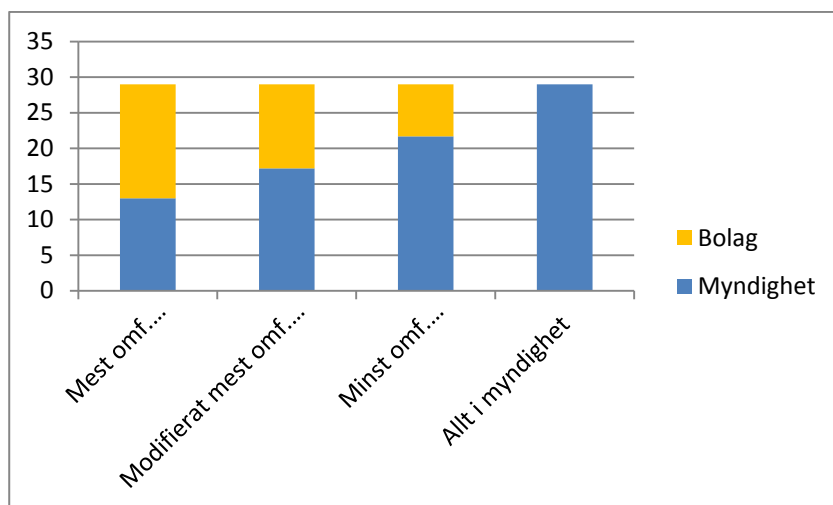
Tabell 5.2 Tänkbara alternativ för fördelning av försvarsfastigheter

Alternativ	Ska vara i myndighet	Kan överlåtas till bolag
1) Mest omfattande bolagsförvaltning	a. Försvarsanläggningar, i synnerhet tungt fortifikatoriskt skyddade befästningsanläggningar o.d. b. Av utredningen kring kulturfastigheter utpekade SBM. c. Kasernområden o.d. som inkluderar a eller b. d. Militära flygplatser och marina basområden.	Övriga delar av öppna beståndet.
2) Mest omfattande bolagsförvaltning modifierad	Som alt. 1 plus a. Fristående övnings- och skjutfält med tydliga verksamhetsmässiga kopplingar till områden i alt 1. b. Vissa stora övnings- och skjutfält.	Övriga delar av öppna beståndet.
3) Minst omfattande bolagsförvaltning	Som alt. 1 plus samtliga fristående övnings- och skjutfält.	Övriga delar av öppna beståndet.
4) Allt i myndighet	Hela beståndet, såväl slutet som öppet.	Inget.

Som framgått av avsnitt 3.4.1 har den värdering av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd, som har gjorts inom ramen för utredningen, uppskattat ett totalt marknadsvärde om cirka 29,1 miljarder kronor. Det bokförda värdet för verkets byggnader, mark och annan fast egendom uppgick som jämförelse vid 2012 års utgång till

cirka 9,7 miljarder kronor (det var något lägre vid tiden för värderingen). I figur 5.1 nedan visas hur marknadsvärdet fördelar sig mellan de fyra alternativ som redovisas i tabell 5.2.¹⁴

Figur 5.1 Marknadsvärde per alternativ (miljarder kronor)



Det bör påpekas att alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning” i praktiken inte behöver ses i klump. De områden som ingår i detta alternativ (totalt åtta stycken¹⁵) har var för sig åsatts betydande marknadsvärden i värderingen, flera av dem på mer än en miljard kronor vardera. Rimligen bör det därför vara möjligt att, om så i övrigt befinner lämpligt, även överlåta enstaka av dessa områden (enskilt eller samlat) till bolag.

Slutligen bör sägas att figur 5.1 främst är tänkt att spegla hur Fortifikationsverkets fastighetsbestånd fördelar sig mellan alternativen. Däremot ger den inte en korrekt bild av vilka värden det i praktiken skulle handla om ifall de olika alternativen genomfördes.

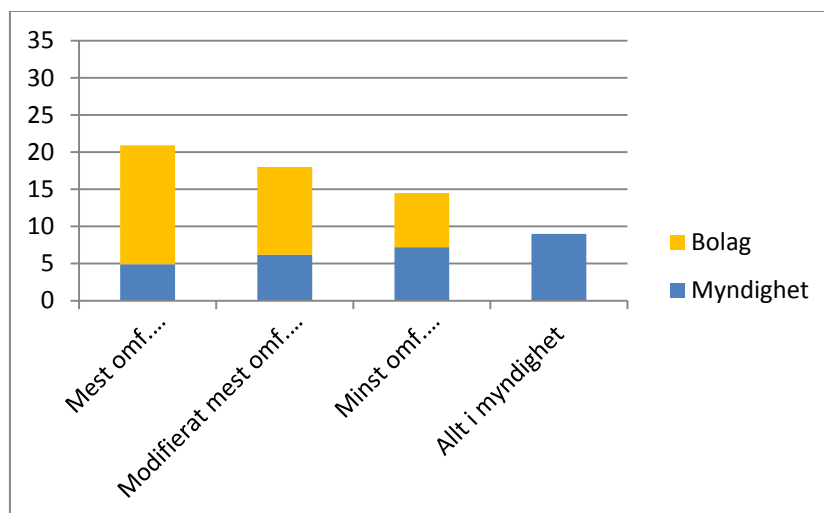
¹⁴ Från vänster till höger i figuren är fördelningen mellan alternativen av det totala marknadsvärdet (avrundat till 29 miljarder kronor) bolag 16/myndighet 13; bolag 11,8/myndighet 17,2; bolag 7,3/myndighet 21,7; bolag 0/myndighet 29, och av det totala bokförda värdet (avrundat till 9 miljarder kronor) bolag 4,1/myndighet 4,9; bolag 2,8/myndighet 6,2; bolag 1,8/myndighet 7,2; bolag 0/myndighet 9. Att fördelningen av det bokförda värdet inte är helt proportionerlig med fördelningen av marknadsvärdet synes främst bero på att vissa större övnings- och skjutfält i värderingen har åsatts förhållandevis höga marknadsvärden jämfört med deras bokförda värden, vilket inverkar i de alternativ då dessa områden förts till bolag.

¹⁵ Arvidsjaur, Enköping, Halmstad, Kungsängen, Karingberget, Revinge, Skövde och Umeå.

Som framgått av kapitel 2 gäller nämligen olika regler för det fall statens egendom överförs mellan två myndigheter eller genom försäljning överläts från en myndighet till ett statligt bolag. Mellan myndigheter ska överföringen ske till bokfört värde, medan en överlåtelse till ett statligt bolag ska ske på marknadsmässiga villkor.

Mot denna bakgrund visas i figur 5.2 nedan hur den faktiska värdefördelningen – givet de värden vi utgått ifrån – skulle te sig om de olika alternativen genomfördes. Utgångspunkten för figuren är alltså att berörda fastigheter avyttras till marknadsvärde till bolag och överförs till bokfört värde till myndighet. Det förklarar skillnaderna i totala nivåer mellan alternativen och jämfört med figur 5.1.

Figur 5.2 Värdefördelning i praktiken per alternativ (miljarder kronor)



5.5 Utvärdering av alternativen

Omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter syftar till att få en mer effektiv struktur på förvaltningen samtidigt som förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrats eller försvåras.

Mot denna bakgrund menar vi, som framgått av avsnitt 5.1.3, att valet av verksamhetsform främst bör handla om att finna en ändamålsenlig avvägning mellan å ena sidan faktorer som kan bidra till effektiv förvaltning och å andra sidan de verksamhetsmässiga

restriktioner som anges i utredningsdirektiven. De senare har vi för analysen funnit det ändamålsenligt att dela in i tre delar: verksamhetsformens påverkan på, i tur och ordning, möjligheterna för hyresgästerna att bedriva sin verksamhet, för berörda myndigheter att utöva tillsyn m.m. samt för statsmakterna att styra och organisera försvaret och för att hantera konsekvenser av omställningar.

I det följande behandlas aspekter som främst har koppling till effektiv förvaltning i avsnitten 5.5.1 till 5.5.3 och de verksamhetsmässiga restriktionerna i avsnitten 5.5.4 till 5.5.6. Våra slutsatser och förslag redovisas i avsnitt 5.7.

5.5.1 Vad avses med effektiv förvaltning?

I utredningsdirektiven ges flera indikationer på vad en mer effektiv struktur på den statliga förvaltningen av försvarsfastigheter bör innebära, t.ex. att förvaltningen ska kunna bedrivas på det mest kostnadseffektiva sättet.

Begreppet ”effektiv struktur” kan enligt vår mening tolkas på flera sätt. Till exempel skulle det kunna avse fastighetsbeståndets inriktning och omfattning, varvid en effektiv struktur rimligen skulle motsvara det bestånd som är optimalt i förhållande till de skilda krav som ställs av hyresgästernas verksamhet. Som framgått av avsnitt 5.3.1 ger dock inte befintligt underlagsmaterial grund för att mer i detalj bedöma vilka av dagens försvarsfastigheter som staten eventuellt inte längre behöver, utan vi har i stället utgått från dagens bestånd. I det här sammanhanget anser vi därför att begreppet ”effektiv struktur” i första hand bör ta sikte på effektivitet i förvaltningen, *givet* nuvarande bestånd, och då främst i termer av verksamhetsformens betydelse för detta. Då utgångspunkten är att söka finna en ändamålsenlig avvägning mellan effektiv förvaltning och vissa verksamhetsmässiga restriktioner m.m. har vi heller inte haft som ambition att definiera någon absolut nivå på effektiviteten. Enligt vår mening handlar det mera om att söka göra bästa möjliga samlade bedömning, med beaktande av de olika omständigheter som har betydelse i sammanhanget.

I praktiken är det knappast heller meningsfullt att söka *jämföra* de alternativ vi har identifierat i termer av kostnadseffektivitet. Med kostnadseffektivitet brukar avses att till minsta möjliga kostnad uppnå ett givet mål. Svårigheten i det här sammanhanget är att målet inte är givet, eftersom det i de olika alternativen rimligen

måste formuleras utifrån de förutsättningar som gäller i respektive fall. Utgångspunkten för vårt arbete är att finna en lämplig avvägning mellan (kostnads-) effektivitet och vissa verksamhetsmässiga restriktioner. I och med att de olika alternativen i hög grad är konstruerade utifrån olika tänkbara bedömningar av vilka restriktioner som bör gälla, så skiljer de sig också åt avseende vad som är den realiserbara minsta möjliga kostnaden. Om, exempelvis, bedömningen görs att övnings- och skjutfälten *kan* förvaltas i bolagsform, så blir det i och för sig relevant att bedöma om förvaltning i myndighets- eller bolagsform är mest kostnadseffektivt för fälten. Har man däremot a priori bestämt att övnings- och skjutfälten, till följd av t.ex. rådighetsskäl, *ska* förvaltas i myndighetsform torde det vara av sekundärt intresse om bolags- eller myndighetsförvaltning teoretiskt sett skulle medföra lägst kostnader. Däremot bör ambitionen i det enskilda fallet givetvis alltid vara att bedriva förvaltningen så kostnadseffektivt som möjligt inom ramen för de förutsättningar som gäller avseende t.ex. verksamhetsformen.

Mot denna bakgrund är den väsentliga frågan i sammanhanget snarare vilka av Fortifikationsverkets fastigheter som – i konsekvens med de av riksdagen beslutade riktlinjerna för statens fastighetsförvaltning – ”av historiska eller andra skäl är olämpliga att överlåta till bolag”. Vår syn på detta har redovisats i tidigare avsnitt, dels i bedömningen av de restriktioner m.m. som anges i utredningsdirektiven, dels i uppbyggnaden av de alternativ vi överväger. Som där framgått menar vi att ett fall av ”andra skäl” som, utöver sekretess- och rådighetsskäl, kan tala för fortsatt myndighetsförvaltning är om försvarsanläggningar (i synnerhet tungt fortifikatoriskt skyddade befästningsanläggningar o.d.) eller kulturhistoriskt värdefulla objekt ingår som integrerade delar i större verksamhetsmässigt sammankopplade områden. Sådana områden anser vi nämligen normalt bör hållas samman under en ägare/förvaltare. Som framgått av avsnitt 5.2 är motivet för detta främst att den verksamhet som bedrivs på fastigheterna bäst tjänas av att verksamhetsmässigt sammanhängande enheter hålls samman. Därtill finns även kostnadsskäl, i det att en uppdelning av områdena i mindre delar kan antas medföra komplicerade fastighetsbildningsärenden och försörjningsåtgärder med icke försumbara kostnader.

5.5.2 Samordningsfördelar

Möjligheten att uppnå samordningsfördelar (även benämnt synergieffekter) brukar ofta anföras som ett argument för att slå samman olika verksamheter. Därvid antas att inköp, produktion m.m. kan ske effektivare genom att de sammanslagna verksamheterna möjliggör bättre utnyttjande av t.ex. kompetens, FoU-insatser, kapital eller arbetstid. Det senare visar att samordningsfördelar ofta realiserar i form av bland annat minskat behov av personal. För att det ska vara möjligt att uppnå mer långtgående samordningsfördelar torde krävas såväl att verksamheterna i fråga har betydande likheter i sak som att det mellan de berörda organen finns överlappande kompetenser och resurser.

Som nämnts bedömer vi, givet dagens struktur av myndigheter och statligt ägda bolag, att de organ som kan komma i fråga beträffande förvaltningen av de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål är Statens fastighetsverk och Specialfastigheter.

I betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) föreslogs att Fortifikationsverkets öppna bestånd och Specialfastigheter bör sammanföras i ett gemensamt bolag. Detta motiverades bl.a. med att det finns likheter i Fortifikationsverkets öppna bestånd och de fastigheter Specialfastigheter förvaltar och att samordningsfördelar därför skulle kunna utvinnas. Vidare refererades i SOU 2011:31 till att det i samband med fastighetsreformen i början av 1990-talet hade prövats om det förelåg samordningsfördelar mellan försvarsfastigheterna och de fastigheter som överfördes till Statens fastighetsverk och att det då bedömdes att berörda bestånd i detta hänseende var alltför heterogena. Som kommentar till detta bör dock sägas att de berörda myndigheterna har utvecklats och förändrats sedan de bildades i början av 1990-talet. Samtidigt har också omvärlden förändrats och bl.a. har Specialfastigheter bildats.

Enligt vår mening är det i och för sig inte orimligt att anta att det i berörda fastighetsbestånd finns större likheter mellan Fortifikationsverket och Specialfastigheter (vars uppdrag främst avser ändamålsfastigheter, t.ex. fängelser, som ställer stora krav på säkerhetslösningar och tekniska installationer) än mellan Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk (vars uppdrag till viss del avser kulturhistoriskt värdefulla byggnader). Vi bedömer dock att detta inte är av avgörande betydelse i sammanhanget. För det talar bland

annat att de fastigheter Statens fastighetsverk förvaltar inkluderar såväl Regeringskansliets byggnader som gamla fästningar, dvs. fastigheter med betydande säkerhetsbehov och/eller försvarskoppling. Som framgått av avsnitt 4.2 finns också såväl Specialfastigheter som Statens fastighetsverk bland de hyresvärdar som Försvarsmakten i dag anlitar utöver Fortifikationsverket.

Vidare kan konstateras att både Statens fastighetsverk och Specialfastigheter, i likhet med Fortifikationsverket, har verksamhet som täcker i stort sett hela Sverige och har fastigheter i många av landets kommuner. Förutsättningarna för att efter en sammanslagning göra en geografiskt sett effektiv organisationsindelning för förvaltningen torde därför vara goda avseende såväl Statens fastighetsverk som Specialfastigheter. Potential för samordningsfördelar torde finnas inom bl.a. drift, underhåll, upphandling och investeringar. Storleken på de potentiella synergieffekterna har vi dock inte närmare studerat.

Sammantaget bedömer vi, mot ovanstående bakgrund, att det inte går att avgöra vilket av de alternativ vi överväger som skulle ge störst möjligheter att uppnå samordningsfördelar. Sannolikt är heller inte verksamhetsformen i sig den viktigaste faktorn för detta. Snarare torde det främst handla om vilka och hur stora enheter som slås samman och på vilket sätt det sker.

5.5.3 Påverkan på statsbudgeten m.m.

I en diskussion om i vilken mån de olika alternativen bidrar till en, i ekonomiska termer, mer effektiv förvaltning måste beaktas att de medför olika konsekvenser för statsbudgeten och för finansieringen av fastighetsbeståndet.

Mot denna bakgrund har vi uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att bl.a. belysa hur statens budget kan komma att påverkas om Fortifikationsverkets fastigheter överförs till en annan myndighet (Statens fastighetsverk) och/eller avyttras till ett statligt bolag (Specialfastigheter). I ESV:s rapport¹⁶ analyseras budgeteffekter i samband med själva överföringen/överlåtelsen, årligen i den löpande verksamheten samt vid framtida omstruktureringar av försvaret. ESV:s rapport avseende Specialfastigheters finansiella ställning, kostnader och eventuella behov av kapital bygger i sin

¹⁶ Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen (ESV 2013:33).

helhet på externt gjorda antaganden, utan att någon information inhämtats från Specialfastigheter. Specialfastigheter har dock, efter vår förfrågan, i en promemoria redovisat synpunkter på ESV:s rapport och på omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter generellt.¹⁷

Mot bakgrund av ESV:s rapport, Specialfastigheters promemoria och vad som i övrigt framkommit i utredningsarbetet redovisas i det följande våra bedömningar om påverkan på statsbudgeten m.m. av de alternativ vi överväger.

Vissa förutsättningar för analysen

Vid en jämförelse av alternativens budgeteffekter är det viktigt att ha i minnet att den värdefördelning som de facto skulle ske om de olika alternativen genomfördes skiljer sig mellan dem. Som nämnades i avsnitt 5.4 ska en försäljning av statens egendom till ett statligt bolag ske på marknadsmässiga villkor, medan en överföring av egendom till en annan myndighet ska ske till bokfört värde. Att överföra en given mängd fastigheter mellan två myndigheter påverkar således inte tillgångarnas värde i balansräkningen, varför det heller inte uppstår några ökade finansieringsbehov. Sådana behov kan däremot uppstå om samma fastigheter överläts till ett bolag, för det fall att marknadsvärdet (försäljningspriset) är högre än det bokförda värdet.

Därtill lånar myndigheter i Riksgälden, vilket ger en lägre räntesats än vad bolag kan erhålla på den öppna marknaden.¹⁸ Räntekostnadernas påverkan på statsbudgeten beskrivs nedan, upplåningen måste dessutom inrymmas inom lånetaket. Enligt bedömningar som har redovisats till utredningen kan antas att Specialfastigheters upplåningskostnader för närvarande är cirka 1,25 procentenheter högre än statens upplåningskostnad.¹⁹ Vid en överföring av fastigheterna från Fortifikationsverket till en annan myndighet kan, enligt ESV:s bedömning, nuvarande lån följa med.

¹⁷ Promemoria från Specialfastigheter, *PM Fastighetsutredningen – återkoppling på möten, rapport ESV m.m.* (2013-05-29).

¹⁸ I sammanhanget kan nämnas att Riksgälden nyligen har föreslagit att regeringen bör utreda om vissa statliga verksamheter som bedrivs i annat än myndighetsform bör få möjlighet att låna i Riksgälden. Förslaget avser finansiering av sådan verksamhet som är uppenbart inomstatlig och i princip skulle kunna utgöra en verksamhet inom en statlig myndighet. (Skrivelse 2013-01-29, Riksgäldens dnr 2013/228).

¹⁹ Denna bedömning har redovisats till oss av AGL Treasury Support AB och används som grund i ESV:s beräkningar.

Sammantaget innebär detta att storleken på marknadsvärdena och de bokförda värdena har stor betydelse för budgeteffekterna i de olika alternativen. Aktuella bokförda värden för Fortifikationsverkets fastigheter framgår av verkets räkenskaper. Vilka marknadsvärden fastigheterna betingar kan däremot inte avgöras med säkerhet förrän det sker en faktisk försäljning; över tid fluktuerar också fastighetspriser beroende på t.ex. tillgång och efterfrågan, konkurrens och det allmänna konjunkturläget. Innan en faktisk försäljning görs kan man endast teoretiskt uppskatta ett troligt marknadsvärde. En sådan uppskattning måste av förklarliga skäl bygga på att vissa antaganden görs. Som nämndes i avsnitt 3.4.1 är det också svårt att uppskatta ett marknadsvärde på den typ av ändamålsfastigheter som det delvis är fråga om i Fortifikationsverkets fall, dvs. objekt som är särskilt anpassade till den berörda verksamheten och svåra att finna paralleller till på den reguljära fastighetsmarknaden.

Den marknadsvärdering som gjorts som underlag för utredningen (se avsnitt 3.4.1) utgör såvitt vi kan bedöma en så god uppskattning som det för närvarande är möjligt att få, t.ex. avseende fastighetsanalysens djup och omfång. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att värderingen bygger på vissa antaganden som delvis avviker från hur fastigheterna i dag förvaltas. Således har marknadsmässiga intäkts- och kostnadsnivåer tillämpats vid värderingen, vilket innebär att dagens, kostnadsbaserade hyressättning inte har tagits som utgångspunkt. Som nämnts tidigare blev resultatet av värderingen att Fortifikationsverkets fastighetsbestånd sammantaget bedöms ha ett marknadsvärde på cirka 29,1 miljarder kronor. Det kan jämföras med det bokförda värdet för verkets byggnader, mark och annan fast egendom, som vid 2012 års utgång uppgick till cirka 9,7 miljarder kronor.

Med andra antaganden hade dock resultatet kunnat bli ett annat. Sålunda framhåller ESV i sin rapport att om marknadsvärdet fastställs med utgångspunkt från en alternativ användning av fastigheterna, blir värderingen sannolikt ofta betydligt lägre än om hänsyn tas till att Försvarmakten långsiktigt har avtalat att hyra lokalerna och att ersätta restvärden vid en eventuell flytt. På liknande sätt bedömer Specialfastigheter i sin promemoria till utredningen att om man i dag på respektive lokala hyresmarknad skulle erbjuda de aktuella lokalerna till en ny hyresgäst, dvs. inte till Försvarmakten, så skulle marknadshyran vara avsevärt lägre än vad som antagits som grund för den marknadsvärdering som gjorts som

underlag för utredningen. Likaså bedömer Specialfastigheter att om hyrorna skulle sättas oförändrade med nuvarande, kostnadsbaserade hyresavtal, skulle marknadsvärdet på fastigheterna bli betydligt lägre, kanske i nivå med Fortifikationsverkets bokförda värden.

Ovanstående understryker att det främst är hyressättningen och kontraktslängden som påverkar en fastighets marknadsvärde. Marknadsvärdet avgörs av nuvärdet av de samlade driftnettona under hyresavtalets bindningstid och nuvärdet av det förväntade restvärdet vid bindningstidens slut. Allt annat lika ger högre hyra och längre bindningstid grund för ett högre marknadsvärde (alltså ett högt försäljningspris) och omvänt.

Budgeteffekter i olika situationer

Direkta effekter i samband med själva överföringen/överlåtelsen

Av ESV:s rapport framgår att en överföring av Fortifikationsverkets fastigheter till en annan myndighet inte medför någon påverkan på statens budget vid själva överföringstillfället. ESV har då förutsatt att balansposterna (fastigheter, lån etc.) överförs till bokfört värde.

Om Fortifikationsverkets fastigheter säljs till ett bolag kan det däremot få väsentlig påverkan på statens budgetsaldo i samband med överlåtelsen. Om försäljningssumman överstiger fastigheternas bokförda värde – vilket förutsätts i de alternativ vi analyserar – kommer nettoeffekten på budgetsaldot att vara positiv, låt vara att statens reala ekonomi egentligen inte förändras.²⁰

Köpeskillingens storlek blir alltså avgörande för de initiala budgeteffekternas storlek. Den påverkar givetvis hur stor statens ”realisationsvinst” blir vid försäljningen, men även t.ex. hur stor stämpelskatt som det förvärvande bolaget ska erlägga i samband med överlåtelsen.²¹

Vidare har köpeskillingens storlek betydelse för i vilken mån Specialfastigheters ägare (staten) kan behöva göra ett kapitaltillskott till bolaget i samband med förvärvet av försvarsfastigheterna.

²⁰ Det bör dock påpekas att avyttringen även kan medföra vissa försäljningskostnader för staten, t.ex. för mäklartjänster och fastighetsombildningar, som kan minska den positiva nettoeffekten på statsbudgetens saldo.

²¹ Som framgått av avsnitt 2.1.6 utgår stämpelskatt vid olika slag av överlåtelse av och inteckning av fast egendom. Skatten, som erläggs av köparen, uppgår till 4,25 procent av det högsta av köpeskillingen och fastighetens taxeringsvärde. Staten är undantagen från skattskyldighet, men undantaget omfattar inte statliga bolag.

Som utgångspunkt för sitt arbete har ESV förutsatt – vilket vi finner rimligt – att om Specialfastigheter ska överta fastigheter från Fortifikationsverket, är det väsentligt att detta görs på ett sådant sätt att bolagets soliditet (eget kapital i relation till tillgångar) och rating inte försämras. Utgångspunkten är att Specialfastigheter tar upp lån för att finansiera köpet av de fastigheter som övertas. Specialfastigheter har dock inte obegränsat utrymme att ta upp nya lån, utan över en viss lånenivå torde ägaren (staten) behöva göra kapitaltillskott till bolaget för att det efter förvärvet ska kunna behålla önskvärd soliditet.²² Ett sådant kapitaltillskott skulle komma att finansieras med anslag och belasta utgiftstaket. Det skulle därmed minska den positiva nettoeffekten på statens budgetsaldo av fastighetsförsäljningen.²³

Vi saknar uppgift om var gränsen för behov av kapitaltillskott går i dag. I sin promemoria till utredningen anger dock Specialfastigheter att man har gjort en ekonomisk analys som innebär att bolaget, förutsatt avkastning enligt värdering, skulle *”klara ett större förvärv utan tillskott från ägaren och därmed klara soliditetskravet och övriga ekonomiska mål”*. Mot bakgrund av de övriga kontakter vi haft med bolaget tolkar vi detta som att Specialfastigheter inom ramen för nuvarande soliditetsmål sannolikt skulle klara ett förvärv av den storleksordning som alternativet *”minst omfattande bolagsförvaltning”* representerar (som framgått av figur 5.1 har i detta alternativ berörda fastigheter åsatts marknadsvärdet 7,3 miljarder kronor). Däremot skulle ett kapitaltillskott – oklart hur stort – sannolikt krävas åtminstone för alternativet *”mest omfattande bolagsförvaltning”* (i vilket berörda fastigheter åsatts marknadsvärdet 16 miljarder kronor, se figur 5.1).

Sammantaget kan alltså bedömas att en försäljning av försvarsfastigheter från Fortifikationsverket till ett statligt bolag kommer

²² Enligt ESV kan staten eventuellt även behöva utfärda garantier för att Specialfastigheter ska kunna ta upp lån på marknaden utan att dess nuvarande rating påverkas. Detta kan medföra premiekostnader.

²³ Vi har förutsatt att ett sådant kapitaltillskott är möjligt att ge. Visserligen anges i 8 kap. 3 § budgetlagen att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får tillskjuta kapital till ett företag. Men då utgångspunkten här är att staten genom försäljningen skulle få en inkomst som är större än kapitaltillskottet bör kunna antas att ett sådant godkännande skulle ges. Därtill måste kapitaltillskottet vara förenligt med EU:s bestämmelser om statligt stöd. Enligt *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande* (2011) anses det normalt vara fallet om det kapitaltillskott som lämnats sker på villkor och under förutsättningar som skulle ha accepterats av en privat investerare. Endast om medlemsstaten vid tidpunkten för kapitaltillskottet har anledning att tro att insatsen långsiktigt kan ge tillräcklig avkastning, kan bedömningen bli att stödet anses vara i enlighet med EU:s bestämmelser om statligt stöd. Dessa kriterier får bedömas vara uppfyllda i de fall som här diskuteras.

att medföra positiva (netto-) effekter på statens budgetsaldo i samband med överlåtelsen, förutsatt att köpeskillingen överstiger fastigheternas bokförda värde. En överföring av fastigheter till en annan myndighet påverkar däremot inte statens budget vid själva överföringstillfället. Hur stor – i absoluta tal – den positiva nettoeffekten blir vid en försäljning till bolag beror givetvis på köpeskillingens storlek. Att döma av beräkningar som redovisas i ESV:s rapport torde dock nettoeffekten, inklusive eventuellt kapitaltillskott, kunna komma att handla om cirka två tredjedelar av köpeskillingen, givet de marknadsvärden som anges i figur 5.1. Med hänsyn till att ett kapitaltillskott sannolikt inte behöver ges förrän vid ett förvärv av mer betydande omfattning, så torde dock nettoeffekten relativt sett bli störst i alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning” och mindre i de övriga två alternativen med överlåtelse till bolag.

Årliga effekter i den löpande verksamheten

Fortifikationsverket har en avgiftsfinansierad verksamhet som i dag påverkar budgetsaldot genom nettoförändringar på räntekontot och lån i Riksgälden, dvs. nettot av betalningar i Fortifikationsverkets verksamhet. När Försvarsmaktens hyresbetalning belastar dess anslag på statens budget uppstår en positiv effekt med samma belopp på Fortifikationsverkets räntekonto. Betalningar inom staten påverkar alltså inte budgetsaldot. Detsamma gäller för inleveranser mot inkomstitel, där en ökning av inkomster mot inkomstitlar medför att Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas negativt.

I sin rapport bedömer ESV, utifrån de antaganden som legat till grund för verkets analys, att en överföring av Fortifikationsverkets fastigheter till en annan myndighet inte skulle påverka statens årliga budgetsaldo, medan en överlåtelse till Specialfastigheter sammantaget skulle ha en negativ påverkan på detta. ESV bedömer att i första hand följande effekter skulle påverka det årliga budgetsaldot vid en överlåtelse till bolag:

- Betalningsströmmar hänförliga till försvarsfastigheter överförs till ett statligt bolag (nettot av dessa försämrar budgetsaldot).
- Utifrån de antaganden verket gjort bedömer ESV, allt annat lika, att Försvarsmaktens och övriga hyresgästers hyreskostnader

sannolikt kommer att öka, vilket skulle försämra budgetsaldot. Enligt ESV kan denna effekt antas uppstå till följd av ökade kapitalkostnader för Specialfastigheter (p.g.a. bolagets större lån och högre finansieringskostnad) och ökat avkastningskrav på bolaget (p.g.a. av ESV antaget behov av kapitaltillskott från ägaren).

- Lån till investeringar görs på marknaden av ett statligt bolag (förbättrar budgetsaldot).
- Försäljningsinkomsten minskar statsskulden, vilket medför lägre räntekostnader (förbättrar budgetsaldot).
- Ägarens (statens) aktieutdelning från Specialfastigheter ökar sannolikt (förbättrar budgetsaldot).

Som framgår av listan bedömer ESV att vissa av faktorerna skulle försämra och vissa förbättra statens årliga budgetsaldo. I sin rapport framhåller ESV visserligen att de framtida årliga konsekvenserna för statens budget är svåra att beräkna. Men givet de antaganden verket gjort indikerar ESV:s beräkningar en negativ årlig nettoeffekt i de alternativ med överlåtelse till bolag som vi här analyserar (från cirka minus 300 miljoner kronor i alternativet ”mest omfattande bolagsförvaltning” till cirka minus 140 miljoner kronor i alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning”). Orsaken är främst att hyreskostnaderna kan antas öka enligt ESV. För de alternativ vi överväger pekar en beräkning med de av ESV gjorda antagandena på en årlig hyresökning för Försvarsmakten från cirka 550 miljoner kronor i alternativet ”mest omfattande bolagsförvaltning” till cirka 250 miljoner kronor i alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning”. Av den beräknade ökningen kan cirka 60 procent hänföras till Specialfastigheters högre lånekostnader och resten till att ägaren enligt ESV antas höja sitt avkastningskrav.

I sin promemoria till utredningen invänder Specialfastigheter mot flera av de antaganden som ESV:s beräkningar baseras på. Bland annat framhåller bolaget att ESV:s jämförelse av hyresnivåer vid förvaltning i myndighet respektive bolag blir skev, eftersom hyran i myndighetsfallet utgörs av dagens kostnadsbaserade hyra, medan hyresökningen i bolagsfallet baserats på den marknadsvärdering som gjorts som underlag för utredningen. Vidare framför Specialfastigheter att hyresnivån i praktiken påverkas av t.ex. hyresavtalets längd och vilka tjänster som antas ingå i hyran.

Mot ovanstående bakgrund har vi sammantaget svårt att avgöra om, och i sådana fall med hur mycket, hyresnivån de facto skulle öka vid en överlåtelse till bolag. Ett flertal osäkra faktorer föreligger för närvarande. En är vilken hyresmodell som ska tillämpas framöver. Som kommer att framgå närmare av kapitel 6 anser vi att nuvarande hyresmodell ("Hyresmodell 2006") bör avvecklas i samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter och att branschmässiga hyresavtal i stället bör tillämpas för försvarsfastigheterna, oavsett i vilken verksamhetsform de förvaltas. Om detta genomförs blir Specialfastigheters invändning mot ESV:s hyresjämförelse i myndighet respektive bolag högst relevant. Som framgått ovan torde också ett kapitaltillskott sannolikt inte behöva ges till Specialfastigheter förrän vid ett förvärv av mer betydande omfattning, varför denna komponent i den av ESV antagna hyreshöjningen är osäker. En ytterligare osäkerhet är att köpeskillingen inte är given förrän överlåtelsen faktiskt sker. Som nämnades i inledningen är dock köpeskillning (motsvarande fastighetsvärde) och hyra ömsesidigt beroende, på så vis att en högre hyra ger ett högre fastighetsvärde och omvänt. Vidare kan sägas att Specialfastigheters finansieringskostnader i och för sig är högre än en myndighets, men å andra sidan kan detta eventuellt delvis uppvägas om bolaget skulle ha lägre förvaltningskostnader i övrigt.

Slutligen bör sägas att om hyreskostnaderna skulle öka till följd av omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter, så skulle detta innebära en försämring jämfört med dagsläget för Försvarsmakten och övriga hyresgäster. En fråga som då väcks är om Försvarsmakten, och i andra hand även andra nuvarande statliga hyresgäster, bör kompenseras för det fall en kostnadsökning skulle uppstå. Ett skäl för att acceptera en sådan kompensation kan vara att den initiala försäljningsinkomsten, som uppstår vid överlåtelse till bolag, genom sin fortsatta förräntning kan antas ge utrymme för att finansiera kompensationen. Med hänsyn till detta, och då omstruktureringen enligt utredningsdirektiven inte ska försämma eller försvåra förutsättningarna för hyresgästerna att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten, menar vi att en sådan kompensation vore försvarbar om en kostnadsökning uppstår. Ytterst är det dock en fråga för regering och riksdag att ta ställning till.

Tillfälliga effekter vid framtida omstruktureringar

Under de senaste 10-15 åren har Försvarsmakten i hög grad omstrukturerats, med konsekvensen att många fastigheter som använts i verksamheten har blivit övertaliga. Då fastigheterna har utformats för Försvarsmaktens behov kan det vara svårt att finna en alternativ användning. När fastigheterna avyttras uppstår därför ofta betydande kostnader som behöver finansieras. Dessa kostnader har tidigare delvis kunnat finansieras genom nedskrivning av det statskapital Fortifikationsverket förvaltar.

Med nuvarande verksamhetsform kommer det framöver att finnas mycket begränsade möjligheter att använda denna metod, eftersom statskapitalet i dag är förhållandevis litet och fortsätter att minska genom Fortifikationsverkets årliga amorteringar. För det fall att försäljningsinkomsterna inte kan finansiera nedskrivning av fastigheter (återbetalning av återstående lån), försäljningskostnader och eventuella återställningskostnader kommer återstående utgifter att behöva finansieras från anslag. För de fastigheter som finns kvar i myndighetsform har ESV i sin rapport till utredningen antagit att lånen i Riksgälden behöver amorteras och att regeringen tillför anslagsmedel för nedskrivningar av fastigheter.

Enligt ESV kan även en omstrukturering av försvaret som berör fastigheter som avyttrats till ett statligt bolag medföra kostnader för staten. Detta då det enligt ESV sannolikt uppstår behov av att betala ut ersättningar eller ägartillskott till bolaget, motsvarande det återstående bokförda värde som bolaget behöver skriva ned. Enligt ESV gäller det i synnerhet för fastigheter med begränsad alternativ användning.

Som framgått av inledningen kommer dock de bokförda värdena att se olika ut för det fall Fortifikationsverkets fastigheter överläts till bolag (då köpeskillingen vid överlåtelsen utgör bas) eller överförs till en annan myndighet (då dagens bokförda värde följer med). Härmed skulle också värdena som behöver skrivas ned vid en avveckling bli olika stora i de två fallen.

Mot denna bakgrund bedömer ESV i sin rapport till utredningen att ett försvarsbeslut om nedläggning av verksamhet får större budgetkonsekvenser om Fortifikationsverkets fastigheter har överlåtits till bolag än om de har överförs till en annan myndighet. I sin rapport menar ESV att detta i sig är ett starkt skäl att behålla berörda fastigheter inom den statliga myndighetskretsen. Enligt ESV bör av bl.a. detta skäl till Specialfastigheter endast överlåtas fastigheter

med en alternativ användning på fastighetsmarknaden, låt vara att detta innebär mer omfattande återställningskostnader än normalt.

I sin promemoria till utredningen ifrågasätter Specialfastigheter i flera avseenden ESV:s antaganden och resonemang kring framtida omstruktureringar av försvaret. Enligt Specialfastigheter bör risken för avveckling i stället beaktas i samband med kontraktsskrivningen, med lämplig längd på hyresavtalet och utan frånträdesklausuler. Specialfastigheter rekommenderar att hyresvärden ska ta restvärdesrisken i det fall hyresavtalen inte förlängs. Enligt Specialfastigheter påverkar det visserligen hyresnivån initialt, men fri-skriver hyresgästen (Försvarsmakten) från framtida avvecklingskostnader. Specialfastigheter menar att det på detta sätt inte skulle uppstå några oförutsedda kostnader i samband med eventuella nedläggningar. Om en förtida nedläggning sker, får hyresgästen enligt Specialfastigheter stå för hyran under resterande del av kontraktstiden och hyresvärden får därefter ta ansvar för att hyra ut, omvandla eller sälja fastigheterna.

Såvitt vi kan bedöma är ESV:s analys avseende framtida omstruktureringar av försvaret i princip riktig, *givet* de avtalslängder som för närvarande tillämpas av Fortifikationsverket (som framgått av avsnitt 3.4.1 har Försvarsmakten i dag huvudsakligen fyra- och sex-åriga avtal med Fortifikationsverket). Allt annat lika skulle det tala för att framtida försvarsbeslut om omstruktureringar skulle bli enklare att hantera om berörda fastigheter förvaltas i myndighetsform. Om däremot längre avtalstider kan accepteras – sannolikt upp till tjugoföråriga avtal – ter sig Specialfastigheters invändningar relevanta. I en sådan situation torde de alternativ vi överväger bli mer likvärdiga avseende möjligheten att hantera framtida omstruktureringar.²⁴

Sammanfattande kommentarer

Sammantaget är vår bedömning att de budgeteffekter som diskuteras i detta avsnitt inte självklart talar för att något av de alternativ vi överväger är klart bättre än de övriga. Hur man ser på budgeteffekternas betydelse för valet av verksamhetsform torde också till

²⁴ I sammanhanget bör nämnas att vi, som kommer att framgå närmare av kapitel 6, förordar att nuvarande hyresmodell ("Hyresmodell 2006") bör avvecklas i samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter. För försvarsfastigheterna bör i stället tillämpas branschmässiga hyresavtal. Sannolikt kommer detta att öka möjligheterna att tillämpa längre avtal.

stor del bero på vilka bedömningar som i övrigt görs om den kommande utvecklingen inom bl.a. försvarsområdet.

Den viktigaste iakttagelsen som gjorts i avsnittet är att en fastighets marknadsvärde står i korrelation till hyresnivå och avtalslängd. Det är först när man känner de senare som man med någon säkerhet kan uttala sig om det första. Det innebär i sin tur att det med vad som för närvarande är känt är svårt att göra en helt rättvisande jämförelse av de olika alternativens budgeteffekter.

För att skapa större klarhet om de förutsättningar som skulle gälla vid en överlåtelse till bolag rekommenderar Specialfastigheter i sin promemoria att nya hyresavtal först bör förhandlas innan värdet på fastigheterna slutligt slås fast. Vidare föreslår Specialfastigheter att det berörda fastighetsbeståndet, efter att hyresförhandlingarna slutförts, bör marknadsvärderas av två oberoende värderingsfirmor, så att därmed ett korrekt marknadsvärde kan bestämmas. Detta framstår enligt vår mening som ett rimligt tillvägagångssätt för det fall att en försäljning ska genomföras.

Det ovan sagda innebär även att statsmakterna inför en eventuell försäljning av försvarsfastigheter till ett statligt bolag behöver överväga vad som är mest prioriterat. Om Försvarsmakten ska tillförsäkras en låg hyra, torde man tvingas acceptera ett lägre försäljningspris.²⁵ Om ambitionen däremot är att realisera ett högt värde på fastigheterna, torde det vara svårt att undvika att hyresnivåerna också höjs.

5.5.4 Möjlighet för hyresgästerna att bedriva sin verksamhet

Som framgått anges i utredningsdirektiven att förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrats eller försvåras till följd av omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter.

Frågan är då om hyresgästernas möjligheter att bedriva sin verksamhet påverkas av i vilken verksamhetsform – myndighet eller statligt ägt bolag – hyresvärden bedriver sin fastighetsförvaltning? Enligt vår mening kan denna fråga indelas i två delar: har verksamhetsformen *allmänt sett* någon betydelse för vad en hyresvärd kan erbjuda och finns det några särdrag i den förvaltning som här är

²⁵ Försäljningspriset kan dock inte sättas hur lågt som helst, utan i sammanhanget måste även EU:s regler om statsstöd beaktas.

aktuell som innebär att verksamhetsformen får *specifik* betydelse? Dessa frågor behandlas nedan.

Även om direktiven talar om förutsättningarna för ”respektive hyresgäst” har vi här koncentrerat oss på Försvarmakten, eftersom myndigheten är Fortifikationsverkets i särklass största hyresgäst. I tillämpliga delar torde dock de resonemang som förs vara giltiga även för övriga hyresgäster.

Verksamhetsformens betydelse allmänt sett

En första fråga som kan ställas, beträffande fastighetsförvaltarens verksamhetsforms eventuella påverkan på hyresgästernas verksamhet, är vad man som hyresgäst efterfrågar av sin värd. Rimligen handlar det om att hyresgästen vill ha:

- adekvata lokaler, mark m.m., som är optimalt anpassade efter verksamhetens behov avseende t.ex. typ, geografisk belägenhet, investerings- och underhållsnivå,
- optimal tillgänglighet till fastigheterna,
- tillgång till drift- och fastighetstjänster o.d. med optimal inriktning och omfattning, samt
- en hyresnivå som upplevs som korrekt i förhållande till den standard man efterfrågar.

Enligt vår mening torde inte, allt annat lika, fastighetsförvaltarens verksamhetsform i sig ha betydelse för dennes möjligheter att tillmötesgå hyresgästernas önskemål i nämnda hänseenden. Att kunna erbjuda adekvata fastigheter med optimal tillgänglighet m.m. bör således vara möjligt oavsett om fastighetsförvaltaren är en myndighet eller ett bolag.

Poängen med detta är att hyresgästernas möjlighet att bedriva sin verksamhet i huvudsak inte torde påverkas av den verksamhetsform vari själva fastighetsförvaltningen bedrivs. På ett par punkter kan dock verksamhetsformen i sig möjligen ha betydelse i detta hänseende:

- I sin rapport till utredningen visar ESV på en risk för hyreshöjningar vid en övergång till förvaltning i bolagsform. Allt annat lika skulle det innebära en försämring jämfört med dagsläget för Försvarmakten och övriga hyresgäster. Som framgått

av avsnitt 5.5.3 är det dock på basis av nuvarande kunskapsläge svårt att bedöma vilka konsekvenser förvaltning i bolag skulle få på hyresnivån.

- Vidare har Försvarmakten beträffande övnings- och skjutfälten framfört till oss²⁶ att det vid förvaltning i bolagsform skulle föreligga tydliga risker för intressekonflikter mellan övningsbehov och ägar- eller vinstintresset i ett aktiebolag. Detta bl.a. då ett aktiebolag enligt Försvarmakten rimligen har helt andra syften med förvaltningen av skog och mark än den förvaltning som i dag sker genom Fortifikationsverkets försorg. Helt kan inte bortses från dessa farhågor.²⁷ Som framhållits i avsnitt 5.3.4 får dock förutsättas att om ett bolag ges i uppdrag att förvalta övnings- och skjutfält, så måste det också – bl.a. genom det berörda avtalet – ha säkerställts att försvarets verksamhet inom området fortsatt kan bedrivas med avsedd inriktning och i avsedd omfattning. För att så skulle bli fallet talar även att regeringen, i budgetpropositionen för år 2012²⁸, har angett vissa direktiv om försvarets övnings- och skjutfält som gäller oavsett vem som förvaltar den berörda marken. Sammantaget torde det därför vara möjligt att hantera de risker för intressekonflikter som Försvarmakten pekar på.

Mot bakgrund av ovanstående blir vår bedömning att det för hyresgästernas möjlighet att bedriva sin verksamhet allmänt sett är av begränsad betydelse i vilken verksamhetsform som själva fastighetsförvaltningen bedrivs. I detta hänseende bedömer vi alltså att valet mellan myndighets- och bolagsform för förvaltningen i princip är neutralt.

²⁶ Promemoria från Försvarmakten/Högkvarteret, *Redovisning av underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (2012-11-12, Försvarmaktens dnr 23 250:66120).

²⁷ Sett till de fyra alternativ vi överväger skulle risken i detta hänseende i sådana fall vara störst för alternativet ”mest omfattande bolagsförvaltning” och sedan gradvis minska från vänster till höger i figur 5.1. I alternativet ”allt i myndighet” skulle risken inte alls föreligga (eller åtminstone vara på samma nivå som i dag).

²⁸ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6.

Verksamhetsformens specifika betydelse i den aktuella förvaltningssituationen

Som nämnts framgår av utredningsdirektiven att det av bland annat sekretess- och rådhetskäl finns delar av dagens bestånd – i första hand försvarsanläggningar och fastigheter av särskilt kulturhistoriskt intresse – som fortsatt bör förvaltas i myndighetsform. För dessa typer av objekt har regeringen således bedömt, av nämnda skäl, att valet av verksamhetsform inte är neutralt.

Enligt vår mening får de restriktioner som sålunda a priori anges i utredningsdirektiven även vidare konsekvenser vid valet av verksamhetsform. Om endast försvarsanläggningarna (och då i synnerhet tungt fortifikatoriskt skyddade befästningsanläggningar o.d.) och de kulturhistoriskt värdefulla objekten skulle kvarstå i myndighetsförvaltning, skulle det få vissa följdverkningar för hyresgästernas verksamhet i övrigt. En sådan lösning skulle således kräva att verksamhetsmässigt – och ofta infrastrukturellt – sammanhängande områden bröts upp, vilket vi ser som negativt. Denna effekt har vi ju för övrigt bedömt vara så pass negativ att den har beaktats redan i uppbyggnaden av de fyra alternativ som övervägs, då vi utgår från de 103 områdena och från att förvaltningen av respektive sådant område i normalfallet bör hållas samman under en förvaltare/ägare. Utöver försvarsanläggningarna och de kulturhistoriskt värdefulla objekten har vi därtill bedömt att militära flygplatser och marina basområden bör förvaltas sammanhållet och i myndighetsform.

Vissa aspekter kopplade till de restriktioner som anges i utredningsdirektiven är dock inte inkluderade i (samtliga av) de fyra alternativ vi överväger. En är risken, som Försvarsmakten har påtalat (se avsnitt 5.3.4), för att en uppdelning av förvaltningsansvaret inom övnings- och skjutfält – så att försvarsanläggningar och resterande övningsmark får olika fastighetsägare – kan leda till att det blir enkelt för obehöriga att, på ett skadligt sätt, lägesbestämma anläggningsbeståndet. Av de fyra alternativen skulle denna risk föreligga i de två första i figur 5.1 (”mest omfattande bolagsförvaltning” och ”mest omfattande bolagsförvaltning modifierad”), men inte i de två sista (”minst omfattande bolagsförvaltning” och ”allt i myndighet”).

En ytterligare aspekt av detta slag, som bör beaktas, är att en uppdelning av förvaltningsansvaret för olika, åtminstone närbelägna, områden (främst övnings- och skjutfält) möjligen kan för-

sämra Försvarsmaktens möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet. Denna effekt skulle framför allt uppstå i det första alternativet i figur 5.1 ("mest omfattande bolagsförvaltning") och sedan i fallande grad ha betydelse från vänster till höger i figuren; i alternativet "allt i myndighet" skulle risken inte alls föreligga.

I sammanhanget bör även påpekas att nuvarande säkerhetskyddslagstiftning, med dess tillämpning i praxis, i viss mån får skilda konsekvenser för hyresgästen om förvaltningen sker i myndighet eller bolag. I säkerhetsskyddslagen anges vissa regler – t.ex. avseende situationer där det krävs säkerhetsskyddad upphandling eller svenskt medborgarskap för att inneha anställning – som gäller för myndigheter, men inte för statliga bolag. Enligt vad vi har erfårit genom kontakter med Försvarets materielverk och Säkerhetspolisen är emellertid säkerhetsskyddet i dag möjligt att hantera vid förvaltning i såväl myndighets- som bolagsform. För hyresgästen blir dock hanteringen något mer omständlig i bolagsfallet. Om hyresvärden är ett bolag måste hyresgästen själv hantera säkerhetsskyddet genom upprättande av säkerhetsskyddsavtal med hyresvärden och dennes eventuella underleverantörer. I fallet med myndighet kan hyresgästen däremot överlåta till hyresvärden att upprätta nödvändiga säkerhetsskyddsavtal. Som nämndes i avsnitt 5.1.3 är dock säkerhetsskyddslagstiftningen för närvarande under översyn. Utredningen (Ju 2011:14) ska redovisas senast den 30 april 2014 och i dagsläget kan inte bedömas hur dess slutsatser kommer att påverka möjligheterna att överlåta försvarsfastigheter till ett statligt bolag.

Sammantaget kan konstateras att de fyra alternativa fördelningar mellan myndighets- och bolagsform som här övervägs i varierande grad skulle påverka förutsättningarna för hyresgästerna att bedriva sin verksamhet; allt från ingen påverkan alls jämfört med i dag (alternativet "allt i myndighet") till mer långtgående påverkan i alternativen med mer omfattande bolagsförvaltning. I inget av alternativen bedömer vi dock att denna påverkan är så stor eller negativ att alternativet helt kan avfärdas på dessa grunder.

5.5.5 Möjlighet att utöva tillsyn m.m.

I våra direktiv anges att en förändrad fastighetsförvaltning inte ska innebära ändringar när det gäller tillsynen över miljöfarlig verksamhet eller Försvarsmaktens ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresset för totalförsvaret i olika sammanhang.

På vårt uppdrag har Falkenborn Advokatbyrå inventerat vilka lagar och författningar som måste ändras om Fortifikationsverket läggs ned och fastighetsbeståndet och verksamheten flyttas till en annan myndighet och/eller ett av staten helägt bolag. I uppdraget ingick att bl.a. lämna de lagförslag som behövs för att, om möjligt, uppnå en oförändrad situation i förhållande till vad som gäller i dag avseende t.ex. miljötillsyn och bevakning av riksintresse.

Tillsyn över miljöfarlig verksamhet

Tillsynen av att Försvarsmakten följer lagar inom bl.a. miljö- och hälsoskydd utövas av Generalläkaren, som är en fristående funktion placerad vid Försvarsmaktens högkvarter. Inom miljö- och hälsoskydd har Generalläkaren även tillsyn över Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket. För en närmare beskrivning av Generalläkarens uppgifter av relevans i sammanhanget, se avsnitt 2.2.1.

Till oss har Falkenborn Advokatbyrå redovisat bedömningen, att det är lagtekniskt möjligt för Generalläkaren att fortsatt ha tillsyn över den verksamhet Fortifikationsverket i dag bedriver (ägande och förvaltning av fastigheter) vid en överflyttning av verksamheten till såväl en annan myndighet (Statens fastighetsverk) som ett statligt ägt aktiebolag. I tillämpliga fall måste då författningar som anger Generalläkarens uppgifter gentemot Fortifikationsverket ändras i enlighet med de nya förhållandena. Om, vilket torde kunna förutsättas, tanken därvid är att Generalläkarens ansvar endast ska avse de fastigheter som övertagits från Fortifikationsverket – och möjligen eventuella andra försvarsfastigheter – men inte myndighetens/bolagets samtliga fastigheter, så måste detta särskilt anges och regleras på lämpligt sätt. Hur denna reglering kan ske analyseras närmare i kapitel 9.

En konsekvens av att Generalläkaren behåller miljö- och hälsoskyddstillsyn över de verksamheter och fastigheter som överförs till den nya myndigheten respektive överläts till bolag blir att olika

miljömyndigheter har tillsyn över verksamhet inom var och en av dessa aktörer. Avgränsningsfrågor om Generalläkarens tillsyn och den tillsyn som utövas av andra miljömyndigheter kan även i fortsättningen uppkomma, om än i mindre utsträckning.

Försvarsmaktens bevakning av riksintressen

Bevakning av riksintressen vid fysisk planering m.m.

Försvarsmaktens möjlighet att som sektormyndighet bevaka riksintresse för totalförsvaret i olika sammanhang är – enligt de regelsystem som har beskrivits i avsnitten 2.2.1 och 2.2.3 – inte beroende av att staten äger de fastigheter som kan vara berörda av ett ärende enligt miljöbalken eller plan- eller lovärenden enligt plan- och bygglagen (PBL).

Som framgått av beskrivningen i kapitel 2 är det länsstyrelsen som har den huvudsakliga uppgiften att företräda staten och samordna och bevaka statens intressen vid planförfaranden. För att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppgift ska synpunkter och underlag från sektormyndigheterna, däribland från Försvarsmakten såvitt avser frågor av riksintresse för totalförsvarets militära del, lämnas till länsstyrelsen enligt plan- och byggförordningen och hushållningsförordningen. Att uppgiften att samordnat företräda staten har lagts på länsstyrelsen är resultatet av de överväganden som lagstiftaren har gjort vid införandet av såväl den nuvarande plan- och bygglagen som den äldre föregångaren (1987:10). Andra statliga myndigheter skulle enligt dessa överväganden inte ha möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut i frågor som rör den statliga kontrollen. Därvid hänvisade lagstiftaren till att de statliga sektormyndigheterna i stället för möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut hade möjlighet att begära att regeringen genom att utfärda planföreläggande skulle få till stånd förändringar i kommunala planer som inte beaktat riksintresse.²⁹

Försvarsmaktens uppgift att i egenskap av sektormyndighet bevaka riksintresse för totalförsvaret vid den kommunala planeringen antas således, enligt den gällande lagstiftningens systematik och syfte, kunna fullgöras genom samråd och kontakter med länsstyrelsen enligt plan- och byggförordningen eller, i sista hand, genom en begäran till regeringen om planföreläggande enligt

²⁹ Se prop. 1985/86:1, s. 335 ff och prop. 2009/10:170, del 1, s. 359 ff.

11 kap. 15 § PBL. Falkenborn Advokatbyrå har till oss redovisat bedömningen att dessa möjligheter inte påverkas av att fastigheter skulle överlätas från staten till ett statligt aktiebolag eller till annan myndighet än Fortifikationsverket. Inte heller påverkas Försvarmaktens möjlighet att agera i dessa avseenden inom ramen för lovärenden eller ärenden enligt miljöbalken.

Statens rätt att överklaga planbeslut som sakägare

Som framgått av avsnitt 2.2.3 har den som är att anse som sakägare (med vilket här avses att någon i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet berörs negativt av kommunens beslut i plan- eller lovärende) en rätt att överklaga beslutet enligt det förfarande som anges i 13 kap. PBL. Även staten kan ha ställning som sakägare och företräds då av den myndighet som förvaltar den berörda fastigheten. Vid sådant överklagande får den överprövande myndigheten pröva om kommunen vid sitt beslut har iakttagit sin skyldighet enligt lag att beakta riksintressen.

Försvarmakten har framfört till oss³⁰ att möjligheten för staten att agera som sakägare enligt 13 kap. 10 § PBL i praktiken utgör ett betydelsefullt instrument för bevakningen av militära riksintressen. Fortifikationsverket har, i sin egenskap av fastighetsförvaltande myndighet, företrätt staten vid överklagande av planbeslut och genom överklagandet framgångsrikt hävdad att aktuellt planbeslut påtagligt försvårat användningen av ett område av riksintresse för totalförsvaret. Att staten genom en fastighetsförvaltande myndighet på detta sätt kan utnyttja sin ställning som sakägare medför enligt Försvarmakten ett starkare skydd för det militära riksintresset jämfört med om Försvarmakten endast skulle ha möjlighet att agera i egenskap av sektormyndighet.

Som framgått ovan bedömer Falkenborn Advokatbyrå att Försvarmaktens möjlighet att bevaka riksintresse för försvaret enligt de former som lagstiftaren avsett, inte påverkas av om berörda fastigheter överförs från staten till ett statligt aktiebolag. Såvitt avser de fastigheter som överlåts till ett statligt aktiebolag kommer staten naturligen inte att efter överlåtelsen vara att anse som sakägare i de fall sådan fastighet berörs av ett kommunalt planbeslut. Sådan sakägarställning kommer i stället i de flesta fall att, efter sedvanlig

³⁰ Promemoria från Försvarmakten/Högkvarteret, *Redovisning av underlag till Försvarfsfastighetsutredningen* (2012-11-12, Försvarmaktens dnr 23 250:66120).

prövning av den överprövande instansen, tillkomma det statliga bolaget i dess egenskap av fastighetsägare och hyresvärd till staten. Som ovan framförts har även ett statligt aktiebolag en rätt att som grund för ett överklagande åberopa att kommunen inte har beaktat ett riksintresse för totalförsvaret i den utsträckning som följer av lag.

Hypotetiskt sett kan förutsättningarna för att exempelvis kommunicera med Försvarmakten eller annan myndighet eller för att ha insyn i statens verksamhet möjligen vara sämre för ett statligt aktiebolag än för Fortifikationsverket. Om det förekommer sådana skillnader av mer betydande omfattning, vilket vi i och för sig håller för osannolikt, kan det eventuellt innebära att ett statligt bolag i praktiken skulle vara mindre kapabelt än Fortifikationsverket att överklaga ett kommunalt planbeslut och därvid åberopa riksintresse för totalförsvaret. Till oss har Falkenborn Advokatbyrå dock redovisat bedömningen att Försvarmakten i en sådan situation ändå – genom de av lagstiftaren utpekade formerna för statlig kontroll – har en fullgod möjlighet att genom kontakter och samråd med länsstyrelsen uppnå att det aktuella intresset beaktas i erforderlig utsträckning.

Vår slutsats

Sammantaget bedömer vi, mot ovanstående bakgrund, att frågan om verksamhetsform i princip saknar betydelse för möjligheten att upprätthålla dagens tillsyn över miljöfarlig verksamhet avseende försvarsfastigheter och för Försvarmaktens ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresset för totalförsvaret i olika sammanhang. Därmed anser vi också att dessa faktorer är neutrala för valet mellan de fyra alternativ vi här överväger.

I sammanhanget bör dock poängteras att de juridiska konsekvenserna i ett flertal avseenden skulle skilja sig mellan fallen att Fortifikationsverkets fastigheter överförs till en annan myndighet respektive avyttras till ett statligt bolag. Som framgått av kapitel 2 berör dessa skillnader såväl övergripande regler för styrningen av verksamheten som förhållanden mer på detaljnivå. Vidare bör, ånyo, påpekas att reglerna avseende säkerhetsskydd för närvarande är föremål för översyn av utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14), vilken ska redovisas senast den 30 april 2014.

5.5.6 Organisering av försvaret och hantering av omställningar

Framtida omstruktureringar

I utredningsdirektiven anges att vi ska beakta att Försvarmakten inte bestämmer om insatsorganisationens eller grundorganisationens grundläggande struktur samt att insatsorganisationen ska vara styrande för utformningen av grundorganisationen. Det faktum att statsmakterna beslutar om försvarets inriktning och omfattning har i det här sammanhanget framför allt betydelse då dessa beslut påverkar Försvarmaktens behov av fastigheter, avseende såväl omfattning och inriktning som geografisk belägenhet.

Att statsmakterna beslutar om ramarna för verksamheten, vilket påverkar lokalbehoven, gäller naturligtvis för alla myndigheter. I väsentliga avseenden skiljer sig dock förutsättningarna för Försvarmaktens lokalförsörjning från vad som gäller för den övriga statsförvaltningen. En skillnad är att Försvarmakten i större utsträckning än många andra myndigheter utnyttjar ändamålsfastigheter, vilka är särskilt anpassade till den berörda verksamheten och svåra att finna alternativ användning för. En annan skillnad är att de återkommande omstruktureringar som skett av försvaret under de senaste 10-15 åren har inneburit att planeringsförutsättningarna för lokalförsörjningen har varit mindre stabila än för många andra myndigheter. Detta är i sin tur beroende av den viktigaste skillnaden, nämligen att Försvarmakten inte själv kan besluta om sin lokalisering. Sålunda beslutar riksdagen om 32 av myndighetens 35 organisationsenheter och regeringen om de resterande tre. Något liknande finns inte i statsförvaltningen i övrigt. Detta har enligt vår mening en avgörande påverkan på Försvarmaktens handlingsutrymme vad gäller lokalförsörjningen.

Fortifikationsverkets fastighetsbestånd och dess utveckling har beskrivits i kapitel 3. Som där framgått har ungefär hälften av beståndet avvecklats sedan Fortifikationsverket bildades år 1994. Förändringarna har huvudsakligen skett i samband med de försvarsbeslut som fattats av riksdagen åren 1996, 2000 och 2004. Fastighetsbestånd på en mängd orter har avvecklats mer eller mindre i sin helhet och nyinvesteringar har också genomförts i samband med att verksamheter flyttats till nya orter.

I ljuset av den utveckling som har varit de senaste 10-15 åren menar vi att betydelsen av omstruktureringar måste vägas in i över-

vägandena om lämplig verksamhetsform för förvaltningen av försvarsfastigheter.

Som framgått av avsnitt 5.5.3 bedömer ESV i sin rapport till utredningen³¹ att eventuella framtida försvarsbeslut om omstruktureringar skulle bli mer kostsamma om fastigheterna överläts till bolag och att detta i sig är ett starkt skäl att behålla berörda fastigheter i myndighetsform. Som där framfördes bedömer vi att ESV:s analys i princip är riktig, *givet* de avtalslängder som för närvarande tillämpas av Fortifikationsverket. Däremot torde bolags- och myndighetsförvaltning vara mer likvärdiga i detta hänseende om klart längre avtalstider kan accepteras för försvarsfastigheterna. Om, som vi förordar (se vidare kapitel 6), nuvarande hyresmodell ("Hyresmodell 2006") ersätts med branschmässiga hyresavtal kommer möjligheterna att tillämpa längre avtal sannolikt att öka.

Mot denna bakgrund framstår alternativet "allt i myndighet" för närvarande som mest fördelaktigt beträffande förutsättningarna för att hantera framtida försvarsbeslut om omstruktureringar, med övriga alternativ därefter rangordnade i fallande ordning från höger till vänster i figur 5.1.³²

Problem med oexploderad ammunition

Beträffande förutsättningarna för att hantera en omställning bör även beaktas att det för närvarande föreligger stora osäkerheter om de miljöproblem som oexploderad ammunition (OXA) kan utgöra på den mark (övnings- och skjutfält) som Fortifikationsverket förvaltar (se avsnitt 3.4.3 för en beskrivning av dessa problem). Osäkerheterna avser såväl problemens omfattning som möjlig teknik för att åtgärda dem och kostnaderna för detta. Mot bakgrund av de osäkerheter som finns har Fortifikationsverket till oss framfört rekommendationen att denna typ av fastigheter bör kvarstå i myndighetsform.³³

³¹ *Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (ESV 2013:33).

³² Förvaltning i bolagsform kan dock möjligen sägas ha fördelen att de kostnader som uppstår när fastigheter avvecklas i förtid tydligt synliggörs. Som nämndes i avsnitt 5.5.3 torde dock denna kostnad vid framtida omstruktureringar komma att framgå tydligt även om förvaltningen sker i myndighetsform, eftersom det framöver sannolikt kommer att finnas mycket begränsade möjligheter att använda den metod med nedskrivning mot statskapital som hittills tillämpats i Fortifikationsverkets fall.

³³ *PM OXA* (2013-03-14, Fortifikationsverkets dnr 1684/2012-14).

OXA medför i princip två risker, dels en risk för läckage (t.ex. genom utfällning av metaller i höljet eller läckage av innehållet i ammunitionen), dels en explosionsrisk. Den förstnämnda risken torde kunna ge upphov till miljörättsliga skydds- eller saneringskrav. Det kan handla om krav på dels preventiva skyddsåtgärder, dels efterbehandlingsåtgärder för det fall att ett läckage har skett. Huruvida explosionsrisken kan betraktas som en (potentiell) föroreningskada i miljöbalkens mening är däremot mera osäkert, bl.a. i avsaknad av rättspraxis, men det synes i varje fall inte helt kunna uteslutas.³⁴ Dock finns utöver miljöbalken även vissa bestämmelser som anger vem som har rätt och/eller skyldighet att omhänderta och oskadliggöra OXA.³⁵

Beträffande de ovan nämnda miljörättsligt betingade saneringskraven gäller att det i första hand är den som bedriver sådan verksamhet som ger upphov till föroreningar ("verksamhetsutövaren") som är ansvarig för att vidta åtgärder. Fastighetsägaren kan dock i vissa fall bli sekundärt ansvarig, t.ex. om det inte finns någon verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta efterbehandling och fastighetsägaren vid förvärvet av fastighet, som inte utgör privatbostadsfastighet, var medveten om eller borde ha upptäckt föroreningarna. Därtill kan fastighetsägaren i egenskap av verksamhetsutövare bli direkt ansvarig för föroreningar som härrör från själva fastighetsförvaltningen, t.ex. till följd av att fastighetsägaren exploaterar sin mark. Förvaring av miljöfarliga ämnen och avfall är också en form av miljöfarlig verksamhet och fastighetsägaren har enligt praxis ansetts ha ett verksamhetsutövaransvar för exempelvis deponier eller annan förvaring som riskerar att leda till förorening (s.k. "förvaringsfall").

De nämnda bestämmelserna om vem som har rätt och/eller skyldighet att omhänderta och oskadliggöra OXA innebär – av förklarliga skäl – att det är en mer begränsad skara aktörer i samhället som förväntas utföra sådana åtgärder. På fält där Försvarsmakten har verksamhet åligger dock både rätten och ansvaret endast Försvarsmakten.³⁶

³⁴ Detta framgår t.ex. av en rapport (*Oexploderad ammunition på fastigheter – en rättslig analys*) som advokatbyrån Gernandt & Danielsson år 2009 tog fram på uppdrag av Fortifikationsverket.

³⁵ Se bland annat lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, med tillhörande förordning (2010:1075).

³⁶ Detta framgår bl.a. av en lägesrapport från Fortifikationsverket till regeringen, *Oexploderad ammunition – lägesrapport* (2011-03-23, Fortifikationsverkets dnr 596/2011).

Vilken betydelse har då förekomsten av OXA för den fråga vi har att behandla, dvs. vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket? Till att börja med bör poängteras att – som nämndes i kapitlets inledning – vår utredning endast handlar om vem som ska förvalta försvarsfastigheterna. Den verksamhet som Försvarsmakten m.fl. bedriver på dessa fastigheter ska alltså i huvudsak bli opåverkad av våra ställningstaganden, dvs. den ska fortsatt kunna bedrivas med avsedd inriktning och i avsedd omfattning. Utgångspunkten är alltså att den berörda marken fortsatt ska användas av totalförsvaret för övnings-, skjut-, test- och provverksamhet.

Givet detta synes problemen avseende oexploderad ammunition visserligen inte vara negligerbara³⁷, men ändå mindre akuta, eftersom mer omfattande återställningsåtgärder knappast behöver vidtas så länge marken fortsatt används för försvarsändamål. Därtill förefaller de ovan nämnda regelverken innebära en uttalad ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten/verksamhetsutövaren och hyresvärden, oavsett om den senare är en myndighet eller ett statligt bolag.

Mot denna bakgrund bedömer vi att förekomsten av oexploderad ammunition på övnings- och skjutfälten i sig har mindre betydelse för valet av vem som bör förvalta berörda fastigheter, *så länge som* marken i fråga fortsatt används för övnings-, skjut-, test- och provverksamhet. I en sådan situation framstår alltså valet mellan de alternativ vi överväger som neutralt.

Om ambitionen däremot skulle vara att, på kort eller lång sikt, avveckla försvarsverksamheten på berörda fastigheter och i stället använda marken för andra ändamål, delar vi Fortifikationsverkets bedömning att myndighetsformen är att föredra. I den situationen torde därför alternativet ”allt i myndighet” vara mest fördelaktigt av dem vi överväger. Övriga alternativ, som delvis är definierade utifrån varierande fördelning av övnings- och skjutfälten mellan myndighet och bolag, blir därefter rangordnade i fallande ordning från höger till vänster i figur 5.1.

Slutligen bör sägas att det vid en eventuell överlåtelse av berörd mark till bolag – oavsett markens fortsatta användning – kan finnas skäl att i ett särskilt avtal reglera vilket framtida ansvar för exempelvis sanering som ska åvila staten i egenskap av tidigare fastighetsägare. Detta innebär alltså att en överlåtelse till bolag delvis

³⁷ I synnerhet inte om det skulle förekomma utfällningar eller läckage till mark eller vatten som innebär en förorening.

skulle kräva en annan administrativ hantering än om marken överförs till en myndighet. Viss ledning torde därvid kunna hämtas från de erfarenheter som gjordes i samband med bolagiseringen av SJ där frågan om saneringsansvar för tidigare bedrivna verksamheter aktualiserades. Såvitt vi kan bedöma påverkar detta dock inte i sig valet mellan myndighets- och bolagsform för förvaltningen.

Övrigt

När Fortifikationsverket avvecklas och verkets fastigheter överförs till Statens fastighetsverk och/eller avyttras till Specialfastigheter aktualiseras även ett flertal andra frågor som måste hanteras. Inte sällan handlar det då om relativt särpräglade – om än i sig viktiga – frågor på en tämligen detaljerad nivå, såsom t.ex. hur man bör hantera Fortifikationsverkets arkiv respektive det stora antal arrenden m.m. som verket förvaltar åt Försvarmakten.

Den här typen av frågor uppstår i första hand som en konsekvens av att Fortifikationsverket läggs ned och bör knappast i sig vara styrande för vilken verksamhetsform som väljs för den fortsatta förvaltningen av verkets fastighetsbestånd. Men i sammanhanget finns ändå skäl att påpeka att många av dessa frågor rent praktiskt torde bli enklare att hantera om verksamheten hålls samman och förs över till en annan myndighet än om den delas upp och delvis överläts till ett bolag.

5.6 Säkerhetsanalys

I utredningsdirektiven anges att en väsentlig del av försvarsfastigheterna hanteras under 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), varför vi inom ramen för uppdraget ska genomföra en säkerhetsanalys. Som underlag för detta har vi hemställt åt Försvarmakten att utarbeta en säkerhetsanalys över de åtta kasernområden o.d. som ingår i alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning”. Syftet var att undersöka om det ur säkerhets- eller sekretessynpunkt finns hinder mot att avyttra områdena till ett statligt ägt bolag. I bedömningen av Försvarmaktens promemoria i detta

ärende³⁸ har vi biträtts av en säkerhetsexpert från Regeringskansliet³⁹, vilken delar de bedömningar vi här redovisar.

I sin promemoria redovisar Försvarsmakten en dimensionerande hotbild avseende berörda områden, nämligen att denna för närvarande utgörs av främmande underrättelsetjänst samt kriminalitet och sabotage. Vi har ingen avvikande uppfattning i detta hänseende, utan kan endast konstatera att den dimensionerande hotbilden inte förändras beroende av vem som är fastighetsägare. Som Försvarsmakten framhåller är personalen en av de större riskerna ur sekretessperspektiv, oberoende av vilken organisation de tillhör.

Driftpersonal är en viktig del i fastighetsförvaltning. Det är därför väsentligt att denna personalkategori kan utföra sitt arbete åt Försvarsmakten i en insatssituation. Det kan åstadkommas genom att personalen ingår i Försvarsmaktens insatsorganisation genom personliga avtal, på samma sätt som personalförsörjningen sker till t.ex. hemvärnet. Genom att på detta sätt skapa en organisation för fastighetsdrift kan man tillgodose Försvarsmaktens behov av att få tillgång till driftpersonal även vid en insatssituation.

Anläggningsdriftsystem för styrning av el, kyla, ventilation m.m. fjärrövervakas numera från driftcentraler. I dag kan Försvarsmakten kontrollera dessa system då de tillhör Fortifikationsverket. Vid en eventuell försäljning till ett statligt ägt bolag skulle denna kontrollmöjlighet inte finnas. Vi förutsätter dock att en fastighetsägare i form av ett statligt bolag skulle ha samma intresse som Fortifikationsverket av att berörda system har hög säkerhet, eftersom det är vitalt för en rationell och ekonomiskt lönsam fastighetsdrift. I sammanhanget bör dessa driftsystem främst ses ur ett informationssäkerhetsperspektiv. Systemen bör vara så utformade att de är skyddade från otillbörlig påverkan. Enligt vår mening finns inte skäl att tro att detta i sekretesshänseende skulle utgöra något hinder mot en eventuell försäljning.

I sin promemoria framhåller Försvarsmakten att ett väsentligt syfte med att driva verksamhet i bolagsform är att leverera vinst till ägaren. Med tanke på den verksamhet som Försvarsmakten bedriver, med speciella fastigheter och anläggningar, kan det enligt myndigheten inte anses lämpligt att styrning av verksamheten inriktas mot vinstoptimering. Vi anser dock att detta inte har någon påverkan ur ett sekretessperspektiv. Försvarsmaktens oro över att per-

³⁸ Promemoria från Försvarsmakten/Högkvarteret, *Underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (2013-06-26, Försvarsmaktens dnr 23 250:59628).

³⁹ Ämnesrådet Ulf Johansson.

soner med underrättelseuppgifter skulle kunna placeras på nyckelpositioner inom bolaget är enligt vår mening inte befogad. I ett statligt ägt bolag är det regeringen som utser styrelsen. Möjligen skulle kunna övervägas att i bolagsordningen skriva in att särskild hänsyn ska tas vid tillsättande av styrelse och VD, med hänvisning till att bolaget förvaltar fastigheter som omges med viss sekretess.

Försvarsmakten har i sin analys bland annat kommit fram till att avsaknaden av en lagstadgad och straffrättsligt sanktionerad tystnadsplikt för anställda i ett statligt bolag, kan komma att påverka lämpligheten ur säkerhetssynpunkt av att överlåta vissa försvarsanläggningar till ett statligt aktiebolag och att en överlåtelse därför kan komma att aktualisera ett behov av ändring av befintlig lagstiftning. Enligt vår mening kan ett möjligt sätt att uppnå syftet vara att i en särskild lag införa regler om tystnadsplikt för de personer som utför uppgifter avseende förvaltningen av känsliga anläggningar beträffande sådana uppgifter som kan omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet m.m. Lämpligheten av att införa en sådan lagstiftning och frågor om hur omfattningen av en sådan tystnadsplikt och den krets av personer som den bör gälla för ska avgränsas bör dock bli föremål för närmare analys och överväganden. Se vidare avsnitt 9.4.1.

En skillnad mellan myndigheter och statligt ägda bolag är att de senare inte kan göra säkerhetsskyddad upphandling (SUA), vilket endast myndigheter har rätt till. Ur säkerhets- och sekretesssynpunkt är det en försvarande omständighet vid en eventuell försäljning av de berörda kasernområdena o.d. till ett statligt ägt bolag. Som framgått av avsnitt 5.5.4 synes dock säkerhetsskyddet i dag vara möjligt att hantera även när en myndighet har ett bolag som hyresvärd, låt vara att hyresgästen då i högre grad måste lösa dessa frågor på egen hand än när hyresvärden är en myndighet. Som påpekats tidigare är dock säkerhetsskyddslagstiftningen för närvarande under översyn (utredningen Ju 2011:14).

Sammantaget bedömer vi, mot bakgrund av ovanstående, att det ur säkerhets- och sekretessperspektiv inte föreligger hinder mot att realisera det alternativ ("minst omfattande bolagsförvaltning") som har analyserats i säkerhetsanalysen. Vi har då förutsatt att behovet av att i en ny lag införa särskilda regler om tystnadsplikt till skydd för sekretessen kan klarläggas samt att frågan om säkerhetsskyddad upphandling fortsatt går att hantera.

5.7 Sammanfattande slutsatser och förslag avseende förvaltningsansvaret

Utredningens bedömning och förslag: I statens bestånd av försvarsfastigheter finns en betydande andel som, av olika skäl, vore olämplig att överlåta till bolag. Det gäller i första hand försvarsanläggningar (i synnerhet tungt fortifikatoriskt skyddade befästningsanläggningar o.d.) och fastigheter av särskilt kulturhistoriskt intresse, verksamhetsmässigt sammanhängande geografiska enheter där sådana objekt ingår samt militära flygplatser och marina basområden. I de fall dessa typer av fastigheter fortsatt behövs för försvarsändamål bör de även fortsättningsvis förvaltas i myndighetsform.

Där så är möjligt bör de fördelar som finns med att bedriva fastighetsförvaltning i bolagsform tas tillvara. Utgångspunkten bör vara att fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål, men som inte behöver förvaltas i myndighetsform, i normalfallet bör överlåtas till bolag. Av de fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål bör ambitionen på kort sikt vara att fastigheterna inom åtta stycken kasernområden o.d., ofta inkluderande ett övnings- och skjutfält inom området, ska övergå till förvaltning i bolagsform, medan resterande fastigheter fortsatt förvaltas i myndighetsform. På längre sikt kan det finnas skäl att gå vidare och överlåta även ytterligare fastigheter till bolag.

De av Fortifikationsverkets nuvarande fastigheter som staten inte längre behöver för försvarsändamål bör avyttras till marknaden.

Enligt utredningsdirektiven ska vi förbereda och lämna förslag om en fördelning av statens bestånd av försvarsfastigheter. Därvid är det inte ett handlingsalternativ att fortsätta enligt dagens modell, eftersom Fortifikationsverket ska avvecklas. Enligt direktiven ska vi därför lämna förslag om vilka myndigheter eller statligt ägda bolag som är mest lämpliga för förvaltning av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Givet dagens struktur av myndigheter och statligt ägda bolag bedömer vi att de organ som kan komma i fråga beträffande förvaltningen av de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål är Statens fastighetsverk och Specialfastigheter.

En första fråga att ta ställning till i sammanhanget är vilka av de fastigheter Fortifikationsverket i dag förvaltar som fortsatt behövs för försvarsändamål. I praktiken har ansatsen dock i hög grad varit den omvända, dvs. att analysera om det bland Fortifikationsverkets fastigheter finns sådana som staten inte längre behöver och som därför kan, och bör, avyttras till marknaden.

Fortifikationsverket arbetar kontinuerligt med att till marknaden avyttra fastigheter som befunnits vara sådana som staten inte längre behöver. För närvarande (per april 2013) omfattar verkets försäljningsplan drygt 150 objekt med ett samlat bedömt marknadsvärde om cirka 600 miljoner kronor.

De redovisningar som gjorts med anledning av Försvarmaktens särskilda regeringsuppdrag och Fortifikationsverkets och Försvarmaktens uppdrag till oss talar för att det – utöver de objekt Fortifikationsverket har i sin försäljningsplan – eventuellt kan finnas fastigheter i dagens bestånd av försvarsfastigheter som staten inte längre behöver för försvarsändamål och som därför skulle kunna avyttras till marknaden. Befintligt underlagsmaterial ger dock inte grund för att med säkerhet avgöra hur stor denna avyttringspotential är eller när den kan realiseras. Vi kan därför inte lämna ett konkret förslag om vilka fastigheter av detta slag som bör avyttras.

Omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter syftar till att få en mer effektiv struktur på förvaltningen samtidigt som förutsättningarna för respektive hyresgäst att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten inte ska försämrats eller försvåras. Vår analys av lämplig verksamhetsform (myndighet och/eller statligt bolag) för förvaltningen av de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål har gjorts i ljuset av detta. Som nämdes i avsnitt 5.1.3 menar vi således att valet av verksamhetsform främst bör baseras på att – genom bästa möjliga samlade bedömning – söka finna en ändamålsenlig avvägning mellan å ena sidan faktorer som kan bidra till effektiv förvaltning och å andra sidan de verksamhetsmässiga restriktioner m.m. som anges i utredningsdirektiven.

Mot bakgrund av de utgångspunkter som anges i direktiven, och vad som i övrigt har framkommit i utredningsarbetet, har vi identifierat fyra tänkbara alternativa fördelningar av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd mellan myndighets- och bolagsform. Dessa alternativ motsvarar enligt vår mening vad som – realistiskt sett – kan vara möjligt att göra.

Det bör betonas att även det alternativ av de fyra där störst andel skulle överlätas till bolag ("mest omfattande bolagsförvaltning") skulle innebära att en betydande andel av dagens bestånd (drygt 40 procent sett till det uppskattade marknadsvärdet) fortsatt bör förvaltas i myndighetsform. Att myndighetsandelen minst hamnar på denna nivå beror på att vi *dels* har förutsatt – i enlighet med vad som anges i direktiven – att försvarsanläggningar (i synnerhet tungt fortifikatoriskt skyddade befästningsanläggningar o.d.) och fastigheter av särskilt kulturhistoriskt intresse ska förvaltas i myndighetsform och *dels* har bedömt att verksamhetsmässigt sammanhängande geografiska enheter där sådana objekt ingår samt militära flygplatser och marina basområden fortsatt ska förvaltas sammanhållet och i myndighetsform. Om därtill bedömningen görs, vilket t.ex. Försvarsmakten förordar, att renodlade övnings- och skjutfält, med fristående geografisk belägenhet, överlag ska förvaltas i myndighetsform, så stiger myndighetsandelen.

I avsnitt 5.5 utvärderade vi de fyra alternativen i ljuset av aspekter av betydelse för effektiv förvaltning och de verksamhetsmässiga restriktioner m.m. som anges i utredningsdirektiven. I tabell 5.3 nedan sammanfattas de bedömningar som därvid gjordes.

Av utrymmesskal används följande förkortade beteckningar på de fyra alternativen i tabellen: MEST (motsvarar "mest omfattande bolagsförvaltning"), MOD ("mest omfattande bolagsförvaltning modifierad"), MINST ("minst omfattande bolagsförvaltning") och AIM ("allt i myndighet"). Därtill används förkortningarna FortV för Fortifikationsverket och FM för Försvarsmakten i tabellen.

Tabell 5.3 Summering av tidigare resonemang

Kriterier	Bedömning
Uppnår riktlinjer för statens fastighetsförvaltning	Svårt rangordna, då alternativen är uppbyggda utifrån olika tänkbara bedömningar av vilka "historiska eller andra skäl" som kan tala emot förvaltning i bolagsform.
Möjligheter att uppnå samordningsfördelar	Svårt rangordna. Verksamhetsformen torde inte vara viktigast i sammanhanget, utan främst handlar det om vilka och hur stora enheter som slås samman och på vilket sätt det sker.
Effekter på statens och försvarets budget - initialt - årligen - vid framtida omstrukturering	Överlåtelse till bolag ger initialt en positiv effekt på statsbudgeten (störst i MEST och därefter i fallande grad i MOD, MINST), medan AIM inte ger någon initial effekt på statsbudgeten. Årliga effekter är svåra att bedöma, då det är osäkert vilken hyresnivå som etableras i de olika fallen. Omstruktureringar torde, givet dagens avtalslängder, för statsbudgeten bli mest kostsamt i MEST och därefter i fallande grad i MOD, MINST, AIM.
Påverkan på verksamhetens bedrivande - kan tillgodose hyresgästers krav - risk för röjande av slutet bestånd - risk för sämre planeringsmöjligheter	Fastighetsförvaltarens verksamhetsform påverkar i princip inte dennes möjligheter att tillhandahålla adekvata fastigheter med optimal tillgänglighet m.m. Risk för röjande av slutet bestånd (p.g.a. uppdelning av försvarsanläggningar och övrig övningsmark mellan olika fastighetsägare) finns i MEST och MOD, men inte i MINST och AIM. Risk för sämre planeringsmöjligheter för FM (p.g.a. olika ägare av vissa kasernområden och närbelägna övnings- och skjutfält) finns främst i MEST och i fallande grad i MOD och MINST; i AIM saknas denna risk.
Tillsyn m.m. - påverkan på tillsyn och riksintressen - förenlighet med säkerhetsskyddslagen	Fastighetsförvaltarens verksamhetsform saknar i princip betydelse för möjligheten att upprätthålla Generalläkarens tillsyn över miljöfarlig verksamhet och för FM:s ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresse. Framtida förenlighet med säkerhetsskyddslagen är svår att bedöma, i avvaktan på slutsatser från utredningen Ju 2011:14. Med nuvarande regler är AIM definitivt förenligt, medan övriga alternativ åtminstone tycks vara det i praxis.
Organisering av försvaret - underlättar framtida omstrukturering - hantering OXA - övrigt	Givet nuvarande avtalslängder torde framtida omstruktureringar bli enklast i AIM (främst av kostnadsskäl) och därefter i fallande grad i MINST, MOD, MEST. Om övnings- och skjutverksamheten fortsätter på berörd mark torde fastighetsförvaltarens verksamhetsform vara av begränsad betydelse, men om marken ska övergå till annan användning är OXA-problematiken enklast att hantera i AIM och därefter i fallande grad i MINST, MOD, MEST. Övrigt, dvs. främst administrativa frågor kopplat till nedläggningen av FortV, hanteras enklast i AIM och därefter i fallande grad i MINST, MOD, MEST.

Det bör betonas att de bedömningar som gjorts innehåller osäkerheter i flera olika avseenden. Som nämnts framhåller t.ex. ESV i sin rapport till utredningen att i synnerhet de framtida årliga budgetkonsekvenserna är svåra att beräkna. Därtill är de kriterier som använts och återges i tabell 5.3 heller inte helt likvärdiga, vilket påverkar jämförbarheten. Således tar vissa kriterier sikte på mer principiella utgångspunkter och överväganden (t.ex. statsmakternas riktlinjer, påverkan på verksamhetens bedrivande och organiseringen av försvaret), medan andra mer avser konsekvenser av de principiella beslut som fattas (t.ex. möjligheten att utvinna samordningsfördelar). Vidare kan utfallet avseende vissa kriterier variera beroende på vilka bedömningar som i övrigt görs om den kommande utvecklingen. Till exempel varierar betydelsen av kriteriet ”underlättar framtida omstrukturering” beroende på sannolikheten för att försvaret även fortsättningsvis kommer att genomgå (omfattande) omstruktureringar.

Trots dessa osäkerheter menar vi att sammanställningen i tabellen ger en indikation om att de positiva effekter – t.ex. en förhållandevis stor positiv, initial effekt på statsbudgeten – som skulle vinnas vid en mer omfattande överlåtelse av försvarsfastigheterna till bolag, för närvarande inte kan bedömas överväga de nackdelar som en sådan lösning skulle innebära. För detta talar bl.a. att en mer omfattande bolagsförvaltning sannolikt skulle försvåra/fördyra framtida omstruktureringar och medföra de jämförelsevis största riskerna för negativ påverkan på hyresgästernas möjlighet att bedriva sin verksamhet. Sammantaget talar detta enligt vår mening för att en mer omfattande överlåtelse till bolag inte bör ske.

Samtidigt menar vi att de fördelar som finns med att bedriva fastighetsförvaltning i bolagsform bör tillvaratas där så är möjligt. Förvaltning i ett statligt ägt aktiebolag medför enligt vår mening ett flertal fördelar jämfört med förvaltning i myndighetsform. Som nämnts i avsnitt 5.1.2 handlar det bl.a. om att konkurrens mellan olika fastighetsägare skapar bäst möjliga förutsättningar för att förse statlig verksamhet med lämpliga lokaler på det mest kostnadseffektiva sättet. Valfungerande konkurrens förutsätter i sin tur att konkurrensneutralitet så långt möjligt råder mellan statliga fastighetsägare och övriga aktörer på fastighetsmarknaden, vilket bäst uppnås om statens fastigheter förvaltas i bolag. Konkurrensneutralitet gynnar både köpare och säljare på marknaden. Genom förvaltning i bolag anpassas också verksamheten till fastighetsmarknadens väl utvecklade regelverk och branschstandarder avseende transparens i eko-

nomisk redovisning, hyresvillkor m.m. Som nämndes i avsnitt 5.1.2 har förvaltning i bolagsform även den fördelen att det ger ett tydligare avtalsförhållande mellan hyresgäst och hyresvärd och det finns också en rad regler kring skötseln av förvaltningen som ges av beprövade regelverk. Om hyresgästen ges reella förutsättningar att vända sig till ett större antal tänkbara hyresvärdar skapas också bättre möjligheter att jämföra villkor och utbud mellan olika aktörer. Försvarsmaktens möjligheter att tillgodogöra sig fastighetsmarknadens fördelar i olika avseenden torde för övrigt förbättras om, som vi kommer att föreslå i kapitel 6, myndigheten i samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter övertar det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning. Slutligen vill vi också framhålla att den modell för lokalförsörjning och fastighetsförvaltning som sedan närmare tjugo år tillbaka har tillämpats för övriga statliga myndigheter i stort sett fungerar framgångsrikt enligt vår bedömning. I detta ligger bl.a. positiva erfarenheter av bolagiseringen inom fastighetsområdet och att de statliga fastighetsbolagen på det hela taget medfört en effektiv förvaltning av den delen av det statliga fastighetsbeståndet.

Mot denna bakgrund anser vi att utgångspunkten bör vara att fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål, men som inte behöver förvaltas i myndighetsform, i normalfallet ska överlåtas till bolag. Att långsiktigt fortsätta att förvalta hela Fortifikationsverkets nuvarande fastighetsbestånd i myndighetsform vore enligt vår mening inte en lämplig lösning.

Vår samlade bedömning, mot ovanstående bakgrund, är att alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning” är mest lämpligt att eftersträva på kort sikt. Detta alternativ innebär att fastigheterna inom åtta stycken kasernområden o.d.⁴⁰, ofta inkluderande ett övnings- och skjutfält inom området, överlåts till bolag, medan Fortifikationsverkets resterande fastigheter fortsatt förvaltas i myndighetsform. De åtta berörda områdena är i sig av betydande omfattning. De är ofta indelade i mer än tio olika fastigheter och inkluderar inte sällan fler än hundra byggnader av varierande slag. De har också åsatts betydande marknadsvärden i den värdering som gjorts inom ramen för utredningen. Totalt har de åtta områdena bedömts ha ett marknadsvärde på 7,3 miljarder kronor och flera av dem har åsatts ett värde på mer än en miljard kronor vardera.

⁴⁰ Arvidsjaur, Enköping, Halmstad, Kungsängen, Kåringberget, Revinge, Skövde och Umeå.

Givet nuvarande kunskapsläge bedömer vi att det torde vara möjligt att låta fastigheterna inom samtliga dessa åtta områden övergå till förvaltning i bolagsform. Detta givetvis under förutsättning att nödvändiga författningsändringar m.m. genomförs (se vidare kapitlen 9 och 10). Om den fortsatta beredningen dock skulle visa att något eller några av berörda områden är olämpliga att överlåta till bolag, t.ex. av säkerhetsskäl, så bör alternativet ändå i övrigt vara genomförbart, med hänsyn till att varje enskilt område av de åtta är så pass omfattande och högt värderat.

Därtill måste en särskild reservation göras för att vissa regler av betydelse avseende området säkerhetsskydd för närvarande är under översyn (utredningen Ju 2011:14). Som nämnts kan i dagsläget inte bedömas hur den utredningens slutsatser kommer att påverka möjligheterna att överlåta försvarsfastigheter till ett statligt bolag.

Sammantaget föreslår vi alltså att alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning” bör eftersträvas på kort sikt; hur själva genomförandet bör gå till diskuteras i nästföljande avsnitt. När sedan närmare erfarenheter efter några år har vunnits om hur förvaltning i bolagsform fungerar på försvarsområdet, kan det finnas skäl att gå vidare och överlåta även ytterligare fastigheter till bolag.

5.8 Genomförande av den fortsatta omstruktureringen

Utredningens bedömning och förslag: I ett första steg bör den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter ske genom att såväl Fortifikationsverket som Statens fastighetsverk avvecklas i nuvarande form och att regeringen i stället med deras verksamheter som grund bildar en ny fastighetsförvaltande myndighet. Till den nya myndigheten bör initialt föras samtliga fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. Inom ramen för den nya myndigheten kan sedan arbetet med omstrukturering av det aktuella fastighetsbeståndet fullföljas utan fördröjning, däribland genomförandet av den av oss förordade överlåtelsen av vissa försvarsfastigheter till bolag.

Beträffande försvarsfastigheter bör den nya myndigheten ges ett i huvudsak tredelat uppdrag: att förvalta de försvarsfastig-

heter som långsiktigt ska förvaltas i myndighetsform, att pröva möjligheten att till lämpligt statligt bolag avyttra de fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål, men som inte behöver förvaltas i myndighetsform, samt att skilja ut och till marknaden avyttra de fastigheter i Fortifikationsverkets nuvarande bestånd som staten inte längre behöver för försvarsändamål.

Den nya myndigheten bedöms kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2015. För att genomföra bildandet av den nya myndigheten bör regeringen tillsätta en särskild utredning (organisationskommitté).

I utredningsdirektiven anges flera frågor med bäring på genomförandet av omstruktureringen, som vi ska behandla. Således ska vi lämna förslag på metod och tillvägagångssätt för överföringen av Fortifikationsverkets fastigheter samt på former och tidplan för omstruktureringen av verkets fastighetsbestånd. Därtill ska vi lämna förslag och redovisa ansvaret för eventuell vidareförädling och avyttring av sådana fastigheter som staten inte längre har behov av. Dessa frågor behandlas samlat i det följande. I sak motsvarar övervägandena i tillämpliga delar vad vi redovisade i en särskild skrivelse till regeringen den 7 maj 2013.⁴¹

Avseende frågan om lämplig verksamhetsform för de av Fortifikationsverkets fastigheter som alltjämt ska användas för försvarsändamål, har vi i avsnitt 5.7 föreslagit att alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning” bör eftersträvas på kort sikt. Med detta alternativ kommer en stor andel av Fortifikationsverkets fastigheter (cirka 75 procent sett till marknadsvärdet i den värdering som gjorts som underlag för utredningen) att fortsatt förvaltas i myndighetsform. Visserligen menar vi att det på längre sikt kan finnas skäl att gå vidare och överlåta ytterligare delar av försvarsfastigheterna till bolagsform, men även långsiktigt torde andelen som förvaltas i myndighetsform bli betydande (av skäl som redovisats i föregående avsnitt). Vår bedömning avviker därmed från den som framfördes i betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31), i vilket utgångspunkten var att Försvarsmakten skulle ansvara för det slutna beståndet, medan i princip hela det öppna beståndet skulle övergå till förvaltning i bolagsform.

⁴¹ Skrivelse med förslag av betydelse för omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter och det fortsatta utredningsarbetet (dnr S 2012:01/2013/2).

Redogörelsen i tidigare avsnitt har visat att det – efter att vi har lämnat föreliggande slutbetänkande – i flera avseenden kommer att behöva vidtas ytterligare förberedelser innan den av oss förordade överlåtelsen av vissa försvarsfastigheter till bolag kan genomföras i praktiken. Således har vi bland annat, i avsnitt 5.5.3, förordat att tågordningen inför en försäljning av försvarsfastigheter bör vara sådan att nya hyresavtal först framförhandlas innan värdet på fastigheterna slutligt slås fast, bl.a. med hjälp av oberoende värderingsmän (vår syn på vilken hyresmodell som bör tillämpas återkommer vi till i kapitel 6). Vidare har utredningsarbetet visat att det vid avvecklingen av Fortifikationsverket, och en överföring av verkets fastigheter till Statens fastighetsverk och/eller avyttring av dem till Specialfastigheter, uppstår ett antal konsekvenser som måste hanteras. Inte sällan handlar det då om detaljerade och relativt särpräglade frågor av ett slag som är svåra att inrymma i en utredning som denna, vars uppdrag är av mer övergripande (system-) karaktär. Som framgått av avsnitt 5.5.6 handlar det t.ex. om hur man bör hantera Fortifikationsverkets arkiv respektive det stora antal arrenden m.m. som myndigheten förvaltar åt Försvarsmakten. Därtill finns, som nämnades i avsnitt 5.7, för närvarande vissa osäkerheter beträffande omständigheter som påverkar förutsättningarna för omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter, bl.a. att säkerhetsskyddslagstiftningen är under översyn.

Frågan är då, mot denna bakgrund, hur den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bäst bör hanteras. Därvid handlar det dels om att skapa en lämplig struktur för den långsiktiga förvaltningen av de av Fortifikationsverkets fastigheter som fortsatt ska förvaltas i myndighetsform, dels om att förbereda genomförandet av den av oss förordade överlåtelsen av vissa försvarsfastigheter till bolag.

Vad beträffar den första frågan gäller som en förutsättning för utredningen att Fortifikationsverket ska avvecklas. Givet dagens myndighetsstruktur har vi därför utgått ifrån att de försvarsfastigheter som fortsatt ska förvaltas i myndighetsform ska överföras till Statens fastighetsverk. Som framgått har dock våra överväganden lett till slutsatsen att en betydande andel av Fortifikationsverkets fastigheter fortsatt bör förvaltas i myndighetsform, dvs. den verksamhet som är tänkt att överföras till Statens fastighetsverk är av stor omfattning (uppskattningsvis i stort sett jämstor med Statens fastighetsverks nuvarande verksamhet). Med hänsyn till detta vore

det enligt vår mening inte lämpligt att rakt av inlemma den berörda verksamheten i Statens fastighetsverk, då ett sådant tillvägagångssätt inte skulle ge optimala förutsättningar för att exempelvis integrera de två myndigheternas respektive organisationskulturer. En bättre lösning vore därför att avveckla både Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk och i stället med deras verksamheter som grund bilda en ny fastighetsförvaltande myndighet.

Vad gäller frågan om att genomföra den av oss förordade överlåtelsen av vissa försvarsfastigheter till bolag bedömer vi att det knappast är möjligt att redan på basis av vårt betänkande dra i gång en konkret avyttringsprocess. På kort sikt vore en bättre lösning enligt vår mening att övergångsvis låta de berörda fastigheterna följa med in i den nya fastighetsförvaltande myndigheten (enligt ovan) och att ge den myndigheten i uppdrag att förbereda och genomföra den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter, dvs. att bland annat genomföra det av oss förordade alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning”. Med hänsyn till att utgångspunkten ska vara att de åtta områdena på relativt kort sikt bör avyttras kan det vara lämpligt att vid bildandet av den nya myndigheten förlägga verksamheten avseende de berörda områdena i en särskild enhet e.d.

Sammantaget bedömer vi alltså att det mest ändamålsenliga sättet att hantera den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter skulle vara att i ett första steg avveckla såväl Fortifikationsverket som Statens fastighetsverk och i stället med deras verksamheter som grund bilda en ny fastighetsförvaltande myndighet. Som framgått är ett väsentligt skäl för detta vår bedömning att en betydande andel av dagens bestånd av försvarsfastigheter fortsatt bör förvaltas i myndighetsform. Ett annat skäl är att en sammanslagning av myndigheternas verksamheter skulle ge goda förutsättningar för att utvinna samordningsfördelar, i syfte att uppnå en mer effektiv struktur på fastighetsförvaltningen. Potential för synergieffekter torde finnas inom bl.a. drift, upphandling, investeringar samt säkerhetsområdet, där skyddskompetensen inom Fortifikationsverket vid en sammanslagning bättre skulle kunna tas till vara i en ny organisation. Med den nya myndigheten skulle det också skapas en stabil grund för att hantera kommande avyttringar av försvarsfastigheter. Det senare är väsentligt då avyttringar är komplicerade och tidskrävande juridiska och tekniska processer. Att i ett första steg utgå från myndighetsformen kan

även underlätta hanteringen av de miljöproblem som kan förekomma på den mark som Fortifikationsverket förvaltar.

Mot denna bakgrund föreslår vi att både Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk avvecklas i nuvarande form. För att säkra en gedigen hantering, och samtidigt trygga verksamheten i de två myndigheterna, föreslår vi att regeringen i stället förbereder för att en ny fastighetsförvaltande myndighet bildas med uppdrag att ta över verksamheten vid Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk samt eventuella kulturfastigheter från andra fastighetsförvaltande myndigheter som föreslås av utredningen (S 2012:02) om omstrukturering av statens bestånd av vissa kulturfastigheter.

Till den nya myndigheten bör initialt föras samtliga fastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. Inom ramen för den nya myndigheten kan sedan arbetet med omstrukturering av det aktuella fastighetsbeståndet fullföljas utan fördröjning.

Den nya myndigheten bör ges uppdraget att förvalta de försvarsfastigheter som långsiktigt ska förvaltas i myndighetsform. Vidare bör regeringen ge den nya myndigheten i uppdrag att *dels* pröva möjligheten att till lämpligt statligt bolag avyttra de fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål, men som inte behöver förvaltas i myndighetsform, *dels* skilja ut och till marknaden avyttra de fastigheter i Fortifikationsverkets nuvarande bestånd som staten inte längre behöver för försvarsändamål. De ställningstaganden vi lämnar i föreliggande betänkande och regeringens kommande ställningstagande avseende betänkandet bör läggas till grund för detta arbete. I samband med att försäljningar av försvarsfastigheter till ett statligt bolag diskuteras kan det också finnas skäl att överväga om ytterligare omfördelningar kan ske mellan berörda aktörer, i syfte att renodla respektive statlig fastighetsförvaltares innehav och specialisering.⁴²

Då det i såväl Fortifikationsverket som Statens fastighetsverk synes finnas fungerande metoder och rutiner för avyttring av fastigheter, ser vi inte skäl att lämna något förslag om hur själva avyttringsarbetet bör bedrivas.

Enligt vår bedömning torde det vara möjligt att genomföra nödvändiga förberedelser i sådan takt att den nya myndigheten kan inleda sin verksamhet den 1 januari 2015. För att genomföra

⁴² Ett exempel på en sådan fråga, som har väckts i utredningen, är om det ur ett säkerhetsperspektiv vore lämpligt att överföra fastigheten vid Lidingövägen 24 alternativt Tre Vapen i myndighetsägo.

bildandet av den nya myndigheten föreslår vi att regeringen tillsätter en särskild utredning (organisationskommitté).

6 Överväganden och förslag om effektivare lokalförsörjning

I kapitel 5 behandlades frågan om vem som ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Utöver detta framhålls i direktiven, eller har identifierats i utredningsarbetet, även ett antal andra tänkbara åtgärder som kan bidra till att effektivisera förvaltningen av försvarsfastigheter och Försvarsmaktens lokalförsörjning.

I detta kapitel behandlas denna typ av åtgärder. I kapitlet tar vi upp nuvarande hyresmodell (6.1), Försvarsmaktens ansvar och organisation för lokalförsörjning (6.2), terminologi och nyckeltal för försvarsfastigheter (6.3), enhetlig finansieringsmodell för berörda myndigheter (6.4) samt avkastningskrav på berörda fastighetsförvaltande myndigheter (6.5).

Inledningsvis bör påpekas att de överväganden som redovisas i detta kapitel i huvudsak inte är avhängiga av dem som redovisades i kapitel 5. Såvitt vi kan bedöma är alltså de förslag som lämnas i detta kapitel möjliga att genomföra oavsett vem som framgent ska ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. I kapitlet utgår vi dock från dagens förhållanden, vilket innebär att när vi t.ex. diskuterar en tänkbar enhetlig finansieringsmodell för berörda myndigheter, så utgår vi från Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. För det fall att vårt förslag i kapitel 5 skulle genomföras – dvs. att de båda myndigheterna bör avvecklas och att regeringen i stället med deras verksamheter som grund bör bilda en ny fastighetsförvaltande myndighet – bör motsvarande principer tillämpas för den nya myndigheten.

6.1 Hyresmodell

Utredningens bedömning och förslag: I samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör nuvarande hyresmodell ("Hyresmodell 2006") avvecklas. För försvarsfastigheterna bör i stället tillämpas branschmässiga hyresavtal.

6.1.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska en utgångspunkt för omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter vara att försvarsfastigheterna ska upplåtas med samma förutsättningar som fastigheter som nyttjas av andra statliga myndigheter. Bland annat anges i direktiven att hyressättningen inom det öppna beståndet bör fastställas mellan fastighetsägare och hyresgäst på marknadsmässiga villkor. Kontraktsformerna bör överensstämma med dem som gäller för fastighetsbranschen i stort.

Som framgått av kapitel 3 skiljer sig dock hyressättningen i Fortifikationsverket på flera väsentliga punkter från vad som i normalfallet gäller i statsförvaltningen.

Enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter får en fastighetsförvaltande myndighet upplåta mark och lokaler till statliga eller kommunala myndigheter eller till enskilda. Sådana upplåtelser ska ske på marknadsmässiga villkor. Om ersättningen inte kan fastställas på marknadsmässig grund ska den fastställas efter vad som kan anses skäligt. Hänsyn bör då tas till fastighetens särskilda karaktär och dess ekonomiska och tekniska livslängd.

Utöver denna förordning sker regeringens styrning av Fortifikationsverkets hyressättning gentemot Försvarsmakten i myndighetens regleringsbrev. Sedan år 2007 sker hyressättningen utifrån en modell ("Hyresmodell 2006") som de två myndigheterna gemensamt utformat på uppdrag av regeringen. I regleringsbrevet till Fortifikationsverket anges således att upplåtelse av mark och lokaler till Försvarsmakten ska ske enligt Hyresmodell 2006. En grundläggande utgångspunkt för modellen är att den ska bygga på självkostnadsbaserad hyressättning. Se avsnitt 3.4.1 för en närmare beskrivning av Hyresmodell 2006.

6.1.2 Problem som påtalats med dagens modell

Betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31)

I SOU 2011:31 framfördes stark kritik mot Hyresmodell 2006 och den bristfälliga incitamentsstrukturen för ett rationellt lokalutnyttjande inom Försvarmakten. Bland annat anfördes följande.

Enligt SOU 2011:31 är det generellt viktigt att myndigheter, i likhet med andra verksamheter som avkrävs effektivitet, fortlopande ser över sitt lokalutnyttjande för att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet. Detta gäller enligt utredningen inte minst försvaret som är en mycket omfattande verksamhet som bedrivs på stora ytor och många platser.

Mot denna bakgrund såg utredningen det som viktigt att Försvarmakten har instrument för att rationalisera lokalförsörjningen och att beslutsfattare på olika nivåer styrs av riktiga incitament för att effektivisera lokalutnyttjandet. Enligt SOU 2011:31 bör eventuella hinder för att rationalisera lokalutnyttjandet därför undanröjas och möjligheter och incitament till effektivt lokalutnyttjande introduceras. Enligt utredningen är faktorer som påverkar möjligheterna t.ex. administrativa rutiner, budgetregler och andra regelverk liksom säkerhetsaspekter och osäkerheter kring verksamhetens framtida inriktning. Myndigheten styr själv över sin lokalförsörjning och till stor del är det Försvarmakten själv som styr över de faktorer som påverkar lokalutnyttjandet. En begränsning i Försvarmaktens möjlighet att fritt besluta om sin lokalförsörjning utgör emellertid enligt SOU 2011:31 statsmakternas beslut om lokalisering av förbanden i grundorganisationen. Riksdagen har vid de olika försvarsbesluten beslutat om utformningen av grundorganisationen och därmed bestämt på vilka orter de olika förbanden ska vara lokaliserade.

Enligt SOU 2011:31 är en viktig faktor, som i dag påverkar möjligheterna till lokalrationaliseringar i försvaret, olika aspekter kring hyresförhållandet mellan Försvarmakten och Fortifikationsverket. Upplåtelseavtalens utformning och hyresmodellen i övrigt är enligt utredningen faktorer som försvårar lokalrationaliseringar.

Utredningen menade i sitt betänkande att hyresmodellen har många svagheter i sig själv, inte minst när det gäller avtalsperioder, avtalens omfattning, oklara ansvarsförhållanden, otydligheter kring vissa reglers tillämpning m.m. Dessa svagheter i kombination med

andra egenheter i de ekonomiska förutsättningarna kring försvarsfastigheterna – såsom hanteringen av avvecklingar i samband med försvarsbesluten och rutiner kring avvecklingar generellt – resulterar enligt SOU 2011:31 i en stelbent fastighetshantering som inte främjar kostnadseffektiva lokallösningar.

Enligt SOU 2011:31 var detta också den bild som till utredningen hade förmedlats av försvarsföreträdare, vilka inte såg någon möjlighet till eller några ekonomiska fördelar med att arbeta med lokalrationiseringar. En vanlig uppfattning sades vara att det inte lönar sig att avstå från att nyttja lokaler man inte behöver eftersom myndigheten ändå i någon form får stå för kostnaderna för lokalerna.

Enligt SOU 2011:31 är innebörden av de nuvarande reglerna i avtalen att det är mycket svårt för Försvarsmakten att säga upp lokaler som man inte behöver inom en garnison eller åtminstone att slippa betala hyra för dem.

Den fysiska omfattningen av avtalen är normalt hela garnisonsområden och uppsägning av avtal kan i regel endast omfatta hela avtal. En effektivare utformning vore enligt SOU 2011:31 att utforma förhyrningen mer flexibelt så att enskilda fastigheter eller delar av en garnison kan upplåtas med olika villkor.

Försvarsmaktens avtal löper formellt på viss tid upp till sex år, men Försvarsmakten kan i vissa fall ekonomiskt vara bunden över betydligt längre perioder. Med utgångspunkt i det varierade bestånd Försvarsmakten förhyr, där en stor andel är relativt generella lokaler, bedömde utredningen att det vore mer ändamålsenligt med en mer varierad kontraktsstruktur.

Enligt SOU 2011:31 förutsätter detta att hyresgästen i praktiken kan säga upp lokaler och att fastighetsägaren också har möjlighet att hyra ut dessa till andra hyresgäster.

Våra iakttagelser

Vår bedömning är att de iakttagelser och överväganden avseende Hyresmodell 2006 som framfördes i SOU 2011:31 (enligt ovan) fortfarande har sin giltighet.

Detta styrks av svaren på de frågor vi ställt till sakansvariga inom Försvarsmakten. Således uppfattas nuvarande hyresmodell inte på ett klart och förutsägbart sätt skapa en rationell partsrelation mellan hyresvärd och hyresgäst. Försvarsmakten ska enligt modellen betala självkostnader, men mekanismer för att jämföra

med faktiska kostnader saknas. Svårigheterna att granska avtal medför att Försvarsmakten inte upplevs ha full kontroll över hyreskostnadsutvecklingen.

6.1.3 Våra överväganden

Mot bakgrund av de utgångspunkter som anges i utredningsdirektiven och de problem som konstaterats föreligga i nuvarande hyresmodellen anser vi att Hyresmodell 2006 bör avvecklas. För försvarsfastigheterna bör i stället tillämpas branschmässiga hyresavtal.

Det bör observeras att en sådan förändring kommer att få påtagliga effekter. Den nuvarande hyresmodellen – där hyresavtalen är korta och innehåller låga s.k. självkostnadshyror, men där hyresgästen är skyldig att vid avflyttning ersätta hyresvärden för oavskrivna restvärden – innebär ett avsteg från bestämmelserna i 9 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Det kommer vid en övergång till branschmässiga avtal att leda till antingen att hyresavtalen tecknas på mer än sex år, vilket kräver regeringens godkännande, eller att hyran höjs kraftigt för att motsvara en kortare avskrivningstid på investeringen. I fortsättningen kommer Försvarsmakten i likhet med andra myndigheter att behöva teckna långa hyresavtal (upp till 20 år) vid stora investeringar, vilket kommer att kräva regeringens medgivande i varje enskilt fall. Detta bör dock inte enbart ses som en begränsning utan även som värdefull information, eftersom det totala åtagandet genom beslutet i detta fall blir tydligt för beslutsfattaren. I sammanhanget bör också sägas att Försvarsmakten efterfrågar fastigheter av mycket varierande karaktär, allt ifrån byggnader av generell karaktär, såsom t.ex. kontorsbyggnader, till objekt av mer ovanlig art, som är särskilt anpassade till verksamheten. Sannolikt kan kontraktslängderna därför komma att variera.

Ett avskaffande av Hyresmodell 2006 kommer också att aktualisera vissa praktiska frågor kring nu existerande hyresavtal och övriga avtal. Detta berör i första hand de hyresavtal som Försvarsmakten har med Fortifikationsverket. Eftersom detta rör förhållandet mellan två myndigheter under regeringen, bör regeringen föreskriva att löpande hyresavtal med Fortifikationsverket omförhandlas till avtal enligt gängse branschnormer senast den 1 januari 2015.

Försvarsmaktens övriga hyresavtal – vilka Fortifikationsverket enligt nuvarande ansvarsfördelning mellan myndigheterna har tecknat med externa hyresvärdar – är träffade med andra parter. Det är därmed inte möjligt att ensidigt föreskriva villkoren för dessa. Dessa kan omförhandlas då avtalstiden för respektive avtal löper ut. Försvarsmaktens ansvar blir att bevaka avtalen.

I de fall längre avtalstider än sex år är motiverade, t.ex. på grund av investeringens storlek och/eller objektets belägenhet, får Försvarsmakten liksom andra myndigheter i fortsättningen söka regeringens medgivande. Detta innebär även att eventuella avvecklingskostnader vid förtida upphörande tydliggörs för beslutsfattaren.

6.2 Försvarsmaktens ansvar och organisation för lokalförsörjning

Utredningens bedömning och förslag: I samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör Försvarsmakten överta det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning. Inför detta bör Försvarsmakten se över sina interna processer, kompetens och organisation för att ge lokalförsörjningsfrågorna erforderlig prioritet.

6.2.1 Inledning

Som framgått av avsnitt 2.1.2 gäller enligt förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning att varje myndighet ansvarar för hur de lokaler som den disponerar används. Därvid företräder myndigheten staten som lokalhyresgäst eller arrendator och som arbetsgivare enligt arbetsmiljölagstiftningen. Varje myndighet beslutar om sin lokalförsörjning, dvs. hur myndigheten förses med mark, lokaler och anläggningar för sin verksamhet, inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten.

I dagsläget avviker dock ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsfrågor mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket på flera punkter från vad som sedan närmare tjugo år tillbaka gäller för övriga statliga myndigheter. Detta återspeglas även i Fortifikationsverkets instruktion¹, där det anges att verket ska bistå För-

¹ Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

svarsmakten i lokalförsörjningsfrågor. Som framgått av kapitel 3 innebär relationen mellan myndigheterna att Fortifikationsverket, utöver att vara hyresvärd, sedan år 2007 åt Försvarsmakten hanterar många av de hyresgästfrågor som normalt ligger på en myndighet som hyr lokaler. Till exempel har Fortifikationsverket i uppdrag att hyra in lokaler m.m. åt Försvarsmakten, i de fall förhyrning sker av andra värdar än Fortifikationsverket. Se vidare avsnitt 3.4.2 för en beskrivning av Fortifikationsverkets ansvar för Försvarsmaktens förhyrning hos andra hyresvärdar och kapitel 4 för en beskrivning av Försvarsmaktens organisation för och arbete med lokalförsörjning.

6.2.2 Problem som påtalats med nuvarande ordning

Betänkandet Staten som fastighetsägare och hyresgäst (SOU 2011:31)

I SOU 2011:31 drogs slutsatsen att Försvarsmakten måste ta ett samlat ansvar för sin lokalförsörjning, givet de ramar statsmakterna beslutat, i linje med vad som gäller för övriga myndigheter.

Utredningen bedömde att Försvarsmakten behöver förstärka sin kompetens i fastighetsfrågor och ge frågorna vederbörlig prioritet för att kunna rationalisera sin lokalanvändning och för att kunna vara en effektiv motpart i hyresförhandlingar. Vidare behöver myndighetens arbete med att analyserna konsekvenserna av nyinvesteringar förbättras.

Enligt SOU 2011:31 är den nuvarande ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsfrågor mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket inte tydlig. Utgångspunkten bör enligt utredningen vara densamma som gäller för andra statliga myndigheter, dvs. att myndigheten har fullt ansvar för lokalförsörjningen och att statliga fastighetsförvaltare agerar med i stort sett samma förutsättningar som icke-statliga fastighetsförvaltare. På så sätt renodlas beställarfunktionen från utförarfunktionen, vilket skapar förutsättningar för en tydlig styrning och att konkurrenskraftiga lösningar uppnås i ett samspel där parternas intressen ställs mot varandra.

När det gäller uppgiftsfördelningen svarar Fortifikationsverket för en rad funktioner som enligt SOU 2011:31 borde ligga på Försvarsmakten. Redan att det i Fortifikationsverkets instruktion

anges att verket ska bistå Försvarsmakten i lokalförsörjningsfrågor är en avvikelse från det som gäller i statsförvaltningen i övrigt.

Överblicken i Försvarsmaktens lokalanvändning och hanteringen av portföljen av hyreskontrakt finns hos Fortifikationsverket. Det ansvar som Fortifikationsverket tar för att utforma garnisonsplaner där Försvarsmaktens lokalbehov planeras och dokumenteras är en uppgift som enligt SOU 2011:31 borde utföras av Försvarsmakten. Vidare framhölls i SOU 2011:31 att det faktum att Fortifikationsverket hanterar Försvarsmaktens externa förhyrningar från konkurrenter också är ett avsteg från det som gäller för övriga myndigheter.

I SOU 2011:31 framfördes att Försvarsmakten, i likhet med övriga statliga myndigheter, bör följa förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning vad gäller kravet att lämna uppgifter om ingångna hyresavtal till Ekonomistyrningsverket² och att begära regeringens medgivande för förhyrningar där man binder upp staten i långa åtaganden. Så sker inte i dag och något undantag har inte beviljats av regeringen.

Utredningen gjorde bedömningen att dess förslag skulle innebära att Försvarsmakten bättre behöver leva upp till de krav som egentligen redan i dag ställs på myndigheten. Enligt SOU 2011:31 bör Försvarsmakten självständigt hantera frågor om lokalplanering, lokalutnyttjande, beslut kring kontraktslängd, hyresarrangemang osv. Den del av pris- och löneomräkning av myndighetens anslag som avser lokalkostnader bör enligt SOU 2011:31 beräknas på samma sätt som för andra myndigheter. Den roll som Fortifikationsverket på olika sätt getts bör Försvarsmakten själv ikläda sig. Enligt SOU 2011:31 bör detta gälla också för kostnadsbedömningar och värderingar av olika alternativ i samband med nyinvesteringar som förutsätter långa förhyrningar.

Våra iakttagelser

Enligt vår bedömning är de i SOU 2011:31 framförda iakttagelserna och övervägandena avseende Försvarsmaktens ansvar för lokalförsörjning fortfarande giltiga.

² Beträffande försvarsanläggningarna föreslogs dock i SOU 2011:31 att ansvaret för dessa skulle föras över till Försvarsmakten. Därmed skulle inget hyresförhållande föreligga avseende försvarsanläggningarna, varför heller inga uppgifter skulle behöva rapporteras om dessa.

Detta styrks av svaren på de frågor vi ställt till sakansvariga inom Försvarsmakten. Enligt dessa har statsmakternas beslut om förändringar i Försvarsmaktens uppdrag och organisation de senaste åren lett till förändrade planeringsförutsättningar för verksamheten. Försvarsmaktens planering avseende lokalförsörjning har i alltför hög grad blivit inriktad på kortsiktiga åtgärder, medan den långsiktighet som måste prägla planeringen för den trögrikliga infrastrukturen satts i bakgrunden. Lokalfrågor belyses ofta inte tillräckligt i planerings- och beslutsprocessen, vilket riskerar att leda till nyförhyrningar med betydande oplanerade ekonomiska åtaganden för Försvarsmakten. Detta uppfattas ibland ske utan att tillräckliga analyser och värdering av olika alternativ för lokalkostnadskonsekvenserna har genomförts.

Det finns också delade meningar om huruvida ansvarsförhållandet i lokalförsörjningsprocessen inom Försvarsmakten – mellan organisationsenheterna och Lokalplaneringsenheten³ – är adekvat fördelat. Detta gäller främst behovsutredningsskedet. Det kan uppfattas som mindre lämpligt att organisationsenheterna som part i målet och utan lokalförsörjningskompetens leder arbetet i detta. Behovsanalysen är det viktigaste skedet i anskaffningsprocessen där lokalförsörjningsalternativ fastställs. Totalansvaret för behovsutredningar borde föras över till lokalförsörjningsorganisationen, som ju även ansvarar för underlaget för det slutliga beslutet.

En omfördelning av fokus från nyförhyrning till övriga delar inom lokalförsörjningen har påbörjats: vidmakthållande, avtalshantering, fastighetsekonomi, uppföljning, planering och avveckling m.m. Denna utveckling bör enligt de sakansvarigas uppfattning fullföljas.

6.2.3 Våra överväganden

Som nämnts skiljer sig dagens ansvarsfördelning i lokalförsörjningsfrågor mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket på flera punkter från vad som sedan närmare tjugo år tillbaka med framgång har tillämpats för övriga statliga myndigheter. Utöver att vara hyresvärd har Fortifikationsverket sedan år 2007 i uppdrag att åt Försvarsmakten hantera många av de hyresgästfrågor som normalt ligger på en myndighet som hyr lokaler.

³ Se kapitel 4 för en beskrivning av Försvarsmaktens organisation för lokalförsörjning och de begrepp som används i det sammanhanget.

I avsnitt 5.8 har vi föreslagit att den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter i ett första steg bör ske genom att Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk avvecklas och att regeringen i stället med deras verksamheter som grund bildar en ny fastighetsförvaltande myndighet. Som där framgått menar vi att den nya myndigheten bl.a. bör ges uppdraget att förvalta de försvarsfastigheter som långsiktigt ska förvaltas i myndighetsform.

Teoretiskt sett skulle den nya myndigheten också kunna ges i uppdrag att utföra de arbetsuppgifter som Fortifikationsverket i dag ansvarar för avseende Försvarmaktens förhyrning hos andra hyresvärdar. Enligt vår mening vore detta dock inte en lämplig lösning.

Lokalresurserna utgör en viktig, strategisk resurs för Försvarmaktens verksamhet och representerar den tredje största kostnads-posten i Försvarmaktens budget. De kräver på grund av sin natur en långsiktig planering. Förändringar kräver ofta stora investeringar som binder kapital för lång tid framåt.

De speciella regler som hittills gällt för Försvarmaktens lokalförsörjning och som avviker från vad som gäller för övriga myndigheter – Fortifikationsverkets instruktion, Hyresmodell 2006 m.m. – har inte gynnat Försvarmaktens förmåga att utöva den styrning av den viktiga lokalresursen som är nödvändig. Detta har även påpekats av tidigare utredningar. Alla särbestämmelser av detta slag bör därför upphöra.

Mot denna bakgrund anser vi att det i samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter också är väsentligt att Försvarmakten övertar det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning och att myndighetens ledning får instrument för att styra denna viktiga resurs.

Förändringarna av försvarsfastigheternas förvaltning och att nuvarande specialregleringar upphör kommer att medföra en rollförändring för Försvarmakten när det gäller de externa relationerna till de nya hyresvärdarna. Slopandet av Hyresmodell 2006 och övergången till hyresavtal av gängse typ kommer att innebära att Försvarmakten måste skaffa sig egna resurser för att överta de uppgifter som för närvarande uppdragits åt Fortifikationsverket samt för att kunna uppträda fullt professionellt som hyresgäst med kompetens inom hyresjuridik och fastighetsekonomi vid hyresförhandlingar och upphandling av fastighetsrelaterade tjänster. I detta sammanhang bör det påpekas att en sådan förändring bör vara

kostnadsneutral för Försvarmakten, eftersom myndigheten redan i dag genom hyra och uppdragsersättningar betalar Fortifikationsverkets samtliga kostnader för de uppgifter som man föreslås överta.

Utöver dessa åtgärder, som är en nödvändig följd av den förändrade rollfördelningen mellan Försvarmakten och hyresvärdarna, måste Försvarmakten dock även se över sina interna processer, kompetens och organisation för att ge lokalförsörjningsfrågorna erforderlig prioritet. De befintliga processerna är visserligen till största delen adekvata och väl definierade i handböcker och annan dokumentation. Det finns dock viktiga punkter där nuvarande processer och organisation behöver ses över och kompetensen förändras för att uppnå de mål som eftersträvas: kontroll över lokalresurserna, incitament till hushållning samt instrument för rationalisering.

I det följande redovisar vi rekommendationer, till viss del konkretiserade, om de organisatoriska och administrativa förändringar inom Försvarmaktens lokalförsörjningsorganisation som kommer att bli nödvändiga med anledning av de förutsedda förändringarna av förvaltningen av de fastigheter som Försvarmakten förhyr för sin verksamhet.

Utgångspunkter för rekommendationerna

Utgångspunkten för rekommendationerna är att Försvarmakten helt övertar ansvaret för sin lokalförsörjning i enlighet med förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning, innefattande ansvaret för samtliga de relationer en hyresgäst har gentemot hyresvärd/fastighetsägare.

För att Försvarmakten fullt ut ska kunna överta detta ansvar krävs

- att Försvarmaktens ledning tar ett tydligt ansvar för myndighetens lokalförsörjning,
- att Försvarmakten etablerar ett ekonomiskt-administrativt regelverk för lokalförsörjning som ger ett incitament för budgetansvariga chefer att hushålla med och rationalisera lokalresurser, samt
- att Försvarmaktens nuvarande organisation för lokalförsörjning utformas och bemannas för att stödja myndighetsledning-

ens centrala ansvar samt för budgetansvariga chefers ansvar för hushållning och rationalisering.

Ansvar för lokalförsörjningen och hyresgästkompetens

Som följd av att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten upphör, kommer Försvarmakten att överta ansvaret för de hyresgästfrågor som Fortifikationsverket för närvarande utför. Som framgått av kapitel 3 är denna verksamhet omfattande. Den inbegriper bl.a. följande avtal:

- Övertagande av drygt 500 hyresavtal för drygt en femtedel av nuvarande lokalbestånd.
- Övertagande av arrendeavtal. För närvarande finns cirka 600 arrendeavtal med en total areal på drygt 10 000 hektar. De av dessa avtal som inte rör fastigheter med förhyrda byggnader eller anläggningar bör övertas av Försvarmakten.
- Övertagande av avtal för ett stort antal övriga nyttjanderätter, samfälligheter och servitut.
- Övertagande av avtal för mediaförsörjning.
- Övertagande av motsvarande avtal för det slutna beståndet.

Sammantaget uppgick kostnaderna för ovanstående avtal år 2012 till cirka 625 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av Försvarmaktens totala hyreskostnad.

Förutom övertagandet av avtalen kommer förändringen, som framgår av kapitlen 3 och 4, att medföra ett väsentligt ökat åtagande för Försvarmakten även inom ett flertal andra områden. Det kommer därför att krävas att Försvarmakten väsentligt förstärker sin kompetens och sina resurser, enligt följande:

- Försvarmakten måste ha förstärkt kompetens för att handlägga avtalsfrågor vid t.ex. nyförhyrning, omförhandling, uppsägning och avtalsbevakning. För detta krävs kompetens inom hyres- och avtalsjuridik och fastighetsekonomi samt branschkunskap och förhandlingskompetens.
- Försvarmakten måste ha förstärkt kompetens för att själv kunna ansvara för garnisonsplanering och lokaleffektiviserings-

frågor och i samband därmed planering och beställning av brukarrelaterade investeringar.

- Försvarsmakten måste ha förstärkt kompetens inom de övriga områden där Fortifikationsverket hittills ansvarat för hyresgäst- och lokalförsörjningskompetensen: stöd i behovsutredningar, rådgivning i byggnads- och byggnadsprocessfrågor, sökande av lämpliga objekt för förhyrning, upphandling av hyresgästknutna tilläggstjänster (nyckelhantering, brandservice, avfallshantering m.m.) samt för betalning av hyror och avgifter till fastighetsägare, hyresvärdar och leverantörer.
- Försvarsmakten måste ha kompetens för att i fortsättningen själv företräda staten i hyresnämnd och domstol då det gäller avtalsfrågor enligt ovan.
- Försvarsmakten måste upprätta ett eget system för registrering och bevakning av hyres-, arrende- och nyttjandavtal och abonnemang samt övriga avtal och abonnemang inom lokalområdet. Systemet måste kunna hantera även uppgifter för det slutna beståndet.
- Försvarsmakten måste upprätta ett eget system för lokalregister som stöder en effektiv administration av lokalresursen och kan användas för interndebering av lokalkostnader. Systemet bör samordnas med avtalsregistret.

Centralt ansvar för myndighetens lokalförsörjning

Lokalförsörjning är en stödverksamhet för kärnverksamheten. Planeringen för kärnverksamheten blir därför styrande även för lokalförsörjningsplaneringen. Lokal- och infrastrukturresurser har dock vissa speciella egenskaper som gör att planeringen av dessa får konsekvenser även för verksamhetsplaneringen. De måste därför ägnas särskild uppmärksamhet i den totala planeringen. Anskaffning av lokaler och infrastruktur kräver lång tid för både projektering och byggenskap. Den kräver stora investeringar, som medför att stora kostnader binds för långa tidsrymder. Detta gäller särskilt för verksamheter som Försvarsmaktens, där både verksamheten och uppdraget från statsmakterna kan ställa mycket specifika krav på speciallokaler, lokalisering m.m. och där flyttning av befintliga

etableringar ofta skulle medföra så stora transaktionskostnader att de inte är ekonomiskt försvarbara.

Av dessa skäl måste lokalförsörjningen vara ett centralt ansvar för myndighetens ledning. Lokalförsörjningsplaneringen bör vara en integrerad del av verksamhetsplaneringen. Lokalförsörjningsplanen bör utvidgas och utvecklas som en del av Försvarmaktens verksamhetsplan (FMUP). Lokalförsörjningsplanen bör innehålla en långsiktig planering av myndighetens lokalinnehav och lokal-kostnader samt en konsoliderad garnisonsplanering med en långsiktig plan för utredning, genomförande och finansiering av samtliga anmälda lokalförsörjningsprojekt.

Det måste säkerställas att alla underlag som tas fram för beslut om förändrad verksamhet eller investeringar i materiel verkligen följer de existerande föreskrifterna att innehålla en redovisning av val av lösning för lokalresurser och kostnaderna för det valda alternativet.

Beslut om utredning och genomförande av lokalförsörjningsprojekt ska fattas centralt inom Försvarmakten. En delegering av ansvaret för dessa beslut till nivåer, där den nödvändiga totalkunskapen om befintliga resurser saknas, leder till uppenbara risker för suboptimering och att kostnaderna inte kan hållas under kontroll.

Ett centralt register över Försvarmaktens lokaler, avtal och lokalkostnader är nödvändigt för att ge ledningen underlag för väl underbyggda beslut samt för att prognoser ska kunna göras och avtal bevakas. Det kan även användas för interndebitering av lokal-kostnader för att skapa ett incitament för hushållning och rationalisering hos budgetansvariga chefer.

Regelverk för administration

Ansvaret för lokalförsörjningsfrågorna bör tydliggöras ytterligare på samtliga nivåer. Försvarmaktens arbetsordning bör kompletteras och förtydligas, så att det tydligt framgår att sakområdet infrastruktur även innefattar lokalförsörjning samt hur ansvaret för detta delområde fördelas på ansvariga chefer. Inom nuvarande organisation bör produktionschefen ges ett tydligt bemyndigande att ingå hyresavtal för Försvarmaktens räkning.

Ansvaret för all hyresgäst- och lokalförsörjningskompetens inom Försvarmakten ska utövas centralt. Det gäller lokaladmi-

nistration, hyresjuridik, fastighetsekonomi, lokal- och avtalsregister, upphandlingar av hyresgästknutna tilläggstjänster m.fl. tjänster. De tjänster som upphandlats centralt kan därefter avropas på garnisons- eller organisationsnivå.

Bevakning av samtliga Försvarmaktens hyresavtal, arrendeavtal, abonnemangsavtal och avtal om nyttjanderätter m.m. liksom all eventuell andrahandsuthyrning ska ske centralt.

Den befintliga objektledarinstruktionen vid nyanskaffning av lokaler är i stora delar adekvat. En nödvändig förändring är dock att flytta totalansvaret för utredningar av lokalförsörjningsärenden till lokalförsörjningsorganisationen. Detta bör även gälla behovsanalyser m.fl. utredningar i tidiga skeden. Nuvarande system, där garnisonschef ansvarar för behovsanalys och förord av alternativ, är inte ändamålsenligt för att Försvarmaktens ledning ska kunna utöva den nödvändiga styrningen av prioriteringar och kostnader. Samtliga föreslagna lokalförsörjningsprojekt ska beredas inom lokalförsörjningsorganisationen och beslutas samlat inom den årliga verksamhetsplaneringen.

I samband med behovsanalysen för ett lokalförsörjningsärende ska även kostnadsansvaret för tillkommande kostnader definieras.

Regelverk för ekonomi

Det är nödvändigt att skapa en incitamentsstruktur inom Försvarmakten för att uppnå den hushållning med och rationalisering av lokalresursen som eftersträvas. De ändringar och förstärkningar av det centrala ansvaret för lokalförsörjningen och det administrativa regelverket som föreslagits ovan är nödvändiga men inte tillräckliga för att åstadkomma denna incitamentsstruktur. Därutöver krävs enkla och begripliga ekonomiska styrmedel. Dessa består av *interndebitering av lokalkostnader* och *oberoende medelstildelning* för dessa.

I det följande ges ett förslag till regelverk som bygger på beprövade erfarenheter av system för interndebitering och medelstildelning, som sedan ett tjugotal år tillbaka används inom andra myndigheter, som i likhet med Försvarmakten har en förgrenad organisation samt är beroende av speciella lokalresurser och lokaliseringar. Den slutliga utformningen av ett sådant regelverk måste dock givetvis anpassas till Försvarmaktens egna förutsättningar. Att skilja debiteringen av kostnader från medelstildelningen är

dock en nödvändig grundförutsättning för att ett incitament ska uppstå.

Interdebitering av lokalkostnader

Normalt ingås hyresavtal för större enheter och för längre tid, eftersom detta oftast ger de förmånligaste hyresvillkoren. De *hyresobjekt* som skapas genom externa hyresavtal är oftast för stora enheter för intern vidaredebitering. Hyresobjekten indelas därför i mindre *upplåtelseobjekt*. Man väljer den indelning som är mest ändamålsenlig för att få en upplåtelsestruktur som stöderushållning med lokalresursen.

Lokalkostnaderna fördelas på upplåtelseobjekten i förhållande till deras area. De kostnader som fördelas är hyra, elektricitet, andra förbrukningar, lokalvård m.m. samt eventuellt kostnader för tomma lokaler enligt nedan.

Betalningsansvaret bör, för att få största incitamentseffekt, fördelas ned till den lägsta nivå inom organisationen som har ett separat budgetansvar.

Varje organisationsenhet tilldelas genom ett *upplåtelsebeslut* de upplåtelseobjekt som enheten använder för sin verksamhet. Upplåtelsebeslutet löper lämpligen tills vidare med en angiven uppsägningstid, t.ex. 12 månader.

Interdebiteringen genomförs centralt av lokalförsörjningsorganisationen, årligen eller oftare. Upplåtelseobjekt, upplåtelsebeslut och interdebitering hanteras lämpligen i samma centrala register som lokaler, hyresavtal och lokalkostnader.

Om chefen för en organisationsenhet säger upp ett objekt, kommer enheten efter 12 månader inte längre att debiteras lokalkostnaderna. Myndighetens hyreskostnader för objektet kan dock kvarstå. De lokaler som sagts upp av organisationsenheterna överförs då till ett kostnadsställe *Tomma lokaler*.

Den besparing som görs uppstår då på längre sikt. Organisationsenheterna får ett incitament att säga upp obehövlige lokaler och den centrala lokalförsörjningsorganisationen får kännedom om vilka lokaler som kan avvecklas då hyresavtalen löper ut eller som kan användas för andra lokalbehov. De kan, om det är möjligt och lämpligt, även hyras ut i andra hand. Erfarenheter från de myndigheter som genomfört ett interdebiteringssystem av denna typ

vittnar om att stora verksamhetsförändringar, även ökningar, har kunnat genomföras inom ramen för en minskad lokalarea.

Medel för de centrala kostnaderna för Tomma lokaler kan avsättas centralt. Man kan även debitera kostnaderna för Tomma lokaler som ett påslag på lokalkostnaden för samtliga upplåtelseobjekt. Då betalar lokalnyttjarna hela lokalkostnaden, och incitamentet att säga upp lokaler förstärks.

Oberoende medelstildelning för lokalkostnader

För att incitamentssystemet ska fungera, måste medelstildelningen för lokalkostnader åtminstone kortsiktigt vara frikopplad från lokalkostnaderna. Incitament för att säga upp lokaler och för återhållsamhet vid nyanskaffning kan t.ex. skapas genom att medelstildelningen för lokalkostnader bygger på medelvärdet av de senaste tre årens kostnader. Organisationsenheterna får då på marginalen behålla delar av besparingar och får inte full kompensation för ökningar.

Större kostnadsökningar för nyanskaffningar som beslutats centralt måste dock fortfarande kunna kompenseras. Detta förutsätts ske genom explicita beslut om medelstildelning i samband med beslutet om genomförande av nyanskaffningen.

Organisation

Det pågående arbetet inom Produktionsavdelning infrastruktur med inriktning på att effektivisera myndighetsledningens kontroll bör fullföljas. Organisationen kommer att behöva tillföras kompetens och resurser av olika slag för att kunna lösa de genom reformen tillkommande uppgifterna. Organisationen bör därvid ses över för att dels ge ledningen större central kontroll över lokalresursen och lokalkostnaderna, dels öka samordning och erfarenhetsutbyte inom organisationen och dels ge underlag för de tillkommande kompetenser som behövs. Lokalplaneringsenheternas verksamhet har tidigare till relativt stor del inriktats på nyanskaffning av lokaler. Arbetet med långsiktig lokalplanering, hushållning, rationalisering och styrning av lokalresurserna bör ges prioritet.

Försvarsmaktens organisation för lokalförsörjning behöver i det nya läget ses över på ett sätt som stöder uppgifterna att överta de

tillkommande arbetsuppgifterna, ge myndighetens ledning stöd för ett förstärkt centralt ansvar samt att skapa ett ändamålsenligt system för lokalförsörjning som stöder budgetansvariga chefers ansvar för hushållning och rationalisering.

Lokalförsörjningsorganisationen bör ges ett tydligt uppdrag från myndighetens ledning att ansvara för de uppgifter det är fråga om.

Den nuvarande organisationen med Produktionsledning infrastruktur och de funktionsunderställda enheterna tillförs den nya kompetens och de resurser som behövs för att kunna genomföra samtliga uppdrag inom lokalförsörjningsområdet som beskrivs ovan. Om det bedöms ha fördelar med geografiskt spridd representation av vissa funktioner inom enheten kan dessa förläggas till garnisoner, men lyder fortfarande under den gemensamma chefen. Ansvarsfördelningen inom Produktionsledning infrastruktur efter förändringarna ska dokumenteras.

Samverkan i lokalförsörjningsfrågor inom Försvarmaktens produktionsledning med de övriga verksamhetsgrenarna bör formaliseras och dokumenteras, så att det säkerställs att verksamhets- och lokalplaneringen följs åt.

Genomförande av löpande förvaltningsåtgärder, avrop på centrala avtal m.m. samt kontakter med fastighetsägare inom ramen för löpande drift- och underhållsavtal bör även i fortsättningen ske lokalt genom garnisonerna. Ansvarsfördelningen i dessa avseenden ska dokumenteras.

6.3 Terminologi och nyckeltal för försvarsfastigheter

Utredningens bedömning och förslag: Den myndighet som framöver ska förvalta de försvarsfastigheter som långsiktigt ska förvaltas i myndighetsform bör i tillämpliga delar, och där så inte redan sker, anpassa sin terminologi och sina nyckeltal till fastighetsbranschens för att underlätta jämförelser.

Parallellt med vår utredning har Ernst & Young på uppdrag av Fortifikationsverket gjort en beskrivning av Fortifikationsverkets erfarenheter av dagens arbetssätt och slutsatser om dess effektivitet

ur ett statligt fastighetsägarperspektiv. Rapporten⁴ från uppdraget har även överlämnats till utredningen.

Flertalet av de rekommendationer som lämnas i rapporten berör förhållanden som vi behandlat i tidigare eller kommande avsnitt, t.ex. nuvarande hyresmodell. Här vill vi dock uppmärksamma en av de frågor Ernst & Young tar upp, nämligen avseende terminologi och nyckeltal för försvarsfastigheter. I rapporten (s. 22 f.) anger Ernst & Young följande:⁵

Fortifikationsverket bör anpassa sina nyckeltal till fastighetsbranschen för att underlätta jämförelser

Fortifikationsverket bör anpassa sin terminologi till fastighetsbranschen för att underlätta jämförelser med andra fastighetsägare. Exempelvis kan ifrågasättas om det finns behov av att dela upp investeringarna i s.k. "ägarrelaterade investeringar" respektive "brukarrelaterade investeringar".

Även de nyckeltal som verket använder bör anpassas till standard inom fastighetsbranschen för att underlätta jämförelser. Exempelvis bör Fortifikationsverket använda LOA, i stället för BTA, BTA är ett nyckeltal som ofta används av byggbolag i samband med nybyggnationer medan LOA används av fastighetsförvaltande ägare. Även redovisningen av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd bör anpassas till praxis inom fastighetsbranschen. Förslagsvis tar Fortifikationsverket avstamp i Svenskt Fastighetsindex, IPD. Enligt IPD indelas fastigheter i följande klasser; Bostäder, Kontor, Handel, Utbildning.

Fortifikationsverket bör följa vakanser och hyreskontraktens förfallostruktur.

Försvarsmakten har av oss ombetts kommentera Ernst & Youngs förslag och har beträffande ovanstående framfört att "Försvarsmakten har sedan år 2007 kontinuerligt utfört utredningar om effektivt lokalnyttjande avseende förhyrningar vid olika garnisoner och förband. En förutsättning för arbetet har varit att erhålla aktuella ytor enligt LOA, vilket Fortifikationsverket efterhand har bistått med. Genomlysningen av etablissemanget har även strukturerats utifrån Svensk Fastighetsindex uppdelning. Således biträder Försvarsmakten detta synsätt".

Mot denna bakgrund framstår Ernst & Youngs rekommendation som rimlig enligt vår mening. Med hänsyn till omstrukturen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör rekommendationen dock ta sikte på den myndighet som framöver ska förvalta

⁴ *Analys statligt fastighetsägarperspektiv* (Ernst & Young, 2013-01-18).

⁵ Vi har redovisat en förklaring av begreppen lokalarea (LOA) och bruttoarea (BTA) i avsnitt 3.4.1.

de försvarsfastigheter som långsiktigt ska förvaltas i myndighetsform. Vi föreslår därför att denna myndighet i tillämpliga delar, och där så inte redan sker, bör anpassa sin terminologi och sina nyckeltal till fastighetsbranschens för att underlätta jämförelser.

6.4 Enhetlig finansieringsmodell för berörda myndigheter⁶

Utredningens bedömning och förslag: För fastigheter som i dag finansieras med lån och/eller statskapital bör en enhetlig finansieringsmodell med lån i Riksgälden införas för både nya och befintliga fastigheter avseende nuvarande Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

Avkastningspliktigt statskapital bör inlevereras till statens centralkonto och redovisas mot inkomsttitel.

En översyn bör göras av vilka fastigheter som ska finansieras direkt med anslag.

6.4.1 Finansiering av fastigheter

I dag finansierar Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket sina investeringar i fastigheter huvudsakligen med lån i Riksgälden. I regleringsbrev har verken en s.k. övrig kreditram för investeringar i fastigheter. Kreditramen uppgår år 2013 till 12,3 miljarder kronor för Statens fastighetsverk och 11,1 miljarder kronor för Fortifikationsverket. Därutöver finns tillgångar som har finansierats från statens budget och som har tillförts Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket antingen när verken bildades eller vid ett senare tillfälle. Dessa tillgångar redovisas vid tillförseln som statskapital.

Statskapitalet uppgick per den 31 december 2012 till 1 727 miljoner kronor i Statens fastighetsverk och 884 miljoner kronor i Fortifikationsverket. För Fortifikationsverket är i stort sett hela statskapitalet avkastningspliktigt (882 av 884 miljoner kronor vid 2012 års slut). För Statens fastighetsverk utgörs dock en betydande del av icke avkastningspliktigt statskapital (904 av 1 727 miljoner

⁶ Detta avsnitt bygger i huvudsak på Ekonomistyrningsverkets rapport till utredningen, *Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (ESV 2013:33).

kronor vid 2012 års slut), vilket har finansierat markfastigheter som saknar avkastningsförmåga.

Det avkastningspliktiga statskapitalet har minskat väsentligt de senaste åren för båda myndigheterna. Inkomster motsvarande avskrivningar och nedskrivningar på tillgångar som finansierats med avkastningspliktigt statskapital ska enligt regleringsbrevet redovisas mot en inkomsttitel på statens budget. Statsmakterna har dock i vissa försvarsbeslut medgett att statskapital får användas för att finansiera vissa omstruktureringskostnader för försvarsfastigheter. Under år 2012 minskade statskapitalet med 203 respektive 352 miljoner kronor i Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk.

Vid en förändring av dagens finansieringsmodell skulle det avkastningspliktiga statskapitalet inlevereras och berörd myndighet i stället ta upp motsvarande lån, vilket påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning. Hur stor denna inleverans skulle bli beträffande försvarsfastigheterna beror bl.a. på vilka överlåtelser som före dess gjorts till bolag.

Efter att statskapitalet har inlevererats skulle samtliga fastigheter få en enhetlig finansieringsmodell i form av lån i Riksgälden. En förändring som uppkommer är att statskapitalet inte kan användas för att finansiera omstruktureringskostnader.

En alternativ modell skulle kunna vara att helt och hållet finansiera de statliga fastigheterna med statskapital. Eftersom det befintliga kapitalet är så litet bedömer Ekonomistyrningsverket (ESV) i sin rapport till oss att denna modell skulle vara budgetpolitiskt svår att åstadkomma. Den skulle nämligen kräva tillskott av statskapital över statens budget.

De fördelar som finns med att skapa en enhetlig finansieringsmodell överväger enligt ESV de problem det eventuellt kan innebära att statskapital inte längre skulle kunna användas för att finansiera kostnader för omstruktureringar. Saldot på statens budget påverkas inte av vilken modell som används. Det finns dock ansvarsmässigt fördelar med en lånemodell genom att det utgiftsområde och den verksamhet som omfattas belastas med utgifter under anslag till följd av beslut om omstruktureringskostnader i stället för att belastas när fastigheterna anskaffas.

Att ha en enhetlig finansieringsmodell kommer även att underlätta utvecklandet av en ny modell för att fastställa avkastningskrav, se avsnitt 6.5 nedan.

En alternativ väg skulle kunna vara att låta det statskapital som finns kvar amorteras enligt nuvarande regler. Det skulle dock innebära att de fastighetsförvaltande myndigheterna får en blandad finansieringsmodell. Eftersom det avkastningspliktiga kapitalet redan är lågt bedömer ESV att de negativa konsekvenserna av att inleverera kapitalet torde vara mindre än de fördelar som uppnås med en enhetlig finansieringsmodell.

Fastigheter som finansieras direkt med anslag

Befästningar som Försvarsmakten använder i sin verksamhet finansieras vid färdigställandet med en engångshyra motsvarande anskaffningskostnaden. Statens budget påverkas alltså inte löpande av kapitalkostnader under den tid som en befästning innehas av Försvarsmakten. Det finns en oklarhet om var gränsen går mellan fastigheter och befästningar eftersom det saknas en entydig definition av befästningar.

Vid en lånefinansiering kommer eventuella framtida omstruktureringar som minskar behovet av fastigheter att medföra att tillgångar behöver skrivas ned till försäljningsvärdet. Om den alternativa användningen av fastigheterna är begränsad uppkommer stora kostnader som behöver finansieras från anslag. Tidigare omstruktureringar har i väsentlig utsträckning finansierats genom nedskrivning av statskapital. Denna möjlighet kommer inte att finnas kvar i framtiden. I sin rapport till utredningen framför ESV att det finns skäl att överväga vilka fastigheter som bör finansieras med anslag, mot bakgrund av erfarenheterna från de tidigare försvarsbesluten. Som framgått av kapitel 5 beskriver ESV i rapporten hur framtida försvarsbeslut kan påverka statens budget.

ESV bedömer att regeringen bör se över om det finns fastigheter som bör finansieras direkt med anslag.

Enligt nuvarande regler måste samtliga fastigheter och anläggningar redovisas som anläggningstillgångar och hela anskaffningsvärdet bör framgå i myndigheternas årsredovisning. I en framtida modell är det däremot viktigt att ge möjlighet att undanta vissa fastigheter från avkastningskrav, t.ex. befästningar som finansierats direkt med anslag. Det bör i sådana fall även vara möjligt att sätta värdet till 0 kronor genom direktavskrivning i de fall en anläggning helt anslagsfinansierats.

6.4.2 Våra överväganden

Sammantaget bedömer vi, mot bakgrund av ovanstående, att en enhetlig finansieringsmodell med lån i Riksgälden bör införas för både nya och befintliga fastigheter avseende nuvarande Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket (om vårt förslag i kapitel 5 genomförs, så bör denna modell tillämpas för den nya myndigheten). Avkastningspliktigt statskapital bör inlevereras till statens centralkonto och redovisas mot inkomsttitel.

Vidare anser vi, i likhet med ESV, att det finns skäl för regeringen att se över vilka fastigheter som ska finansieras direkt med anslag.

6.5 Avkastningskrav på berörda fastighetsförvaltande myndigheter⁷

Utredningens bedömning och förslag: Det finns väsentliga svårigheter att tillämpa metoder för avkastningskrav för myndigheter som motsvarar dem som används för fastighetsförvaltande bolag.

Det är inte lämpligt att ha ett avkastningskrav som utgår från nuvarande myndighetskapital.

Avkastningskravet bör utgå från det genomsnittliga lånet för fastigheter. Detta är den bas som bäst uppfyller kraven att vara enkel och ge rätt signaler för att styra verksamheten effektivt.

Riksdagen har uttalat att fastighetsförvaltning ska skiljas från brukande av lokaler. Det ska tillämpas en marknadsliknande hyressättning för fastigheter inom staten och avkastningskravet bör motsvara vad som gäller för fastighetsförvaltande bolag. Det har under de senaste åren förts fram av de fastighetsförvaltande myndigheterna och av tjänstemän i Regeringskansliet att den modell som finns i dag för att fastställa avkastningskrav på statens fastighetsförvaltning bör ses över. För de fastighetsförvaltande bolagen med statligt ägande sätts avkastningsmål, vilka formuleras så att de ska uppnås över en konjunkturcykel. Det medger att bolagens resultat varierar över tid beroende på såväl interna som externa faktorer. På

⁷ Detta avsnitt bygger i huvudsak på Ekonomistyrningsverkets rapport till utredningen, *Överlåtelse av försvarsfastigheter och fastställande av avkastningskrav – underlag till Försvarsfastighetsutredningen* (ESV 2013:33).

så sätt kan bolagens styrelser och ledningar exempelvis fatta beslut som på kort sikt har negativ effekt på resultatet, men som på längre sikt genererar högre intäkter.

Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk ska enligt sina regleringsbrev för budgetåret 2013 uppnå ett resultat efter finansiella poster motsvarande en avkastning på genomsnittligt myndighetskapital om 4,9 procent. Avkastningskravet beräknas utifrån statens avkastningsränta och utlåningsränta för år 2013 och riskpremie vid given soliditet och är baserat på prissättningsmodellen Capital Asset Pricing Model (CAPM).

Av Fortifikationsverkets regleringsbrev framgår att avkastningskravet för året ligger till grund för att redovisa överskott mot inkomsttitlar. Av Statens fastighetsverks regleringsbrev framgår däremot att myndigheten ska leverera in medel motsvarande det i regleringsbrevet budgeterade resultatet. De senare åren har alltså inte avkastningskravet legat till grund för att fastställa vad Statens fastighetsverk ska inleverera och redovisas mot inkomsttitel. Det har inte heller varit ett relevant mått för att följa upp verksamheten.

Enligt betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) bör följande gälla:

1. Statens fastighetsverk ska årligen marknadsvärdera sina fastigheter.
2. Separata avkastningskrav ska fastställas för de olika fastighetskategorierna till ett vägt avkastningskrav.
3. Man ska kunna jämföra avkastningskraven med dem som tillämpas av fastighetsförvaltande bolag och andra fastighetsaktörer.

6.5.1 Avkastningskrav i fastighetsförvaltande bolag

Inom näringslivet följs verksamheten upp med olika finansiella och icke finansiella styrtalet, enligt KPMG.⁸ De viktigaste finansiella styrtalet är avkastningskrav på eget kapital, soliditet och räntetäckningsgrad. I ett företag är avkastningskravet på eget kapital den avkastning som en viss tillgång ska generera med hänsyn till dess affärsmässiga och finansiella risker. När avkastningskravet fastställs används marknadsvärdet (beräknat årligen) på tillgångarna, dvs. fastigheterna. Avkastningskrav på eget kapital lämpar sig bäst för

⁸ Se betänkandet *En effektivare förvaltning av statens fastigheter* (SOU 2010:92).

fastigheter som drivs helt kommersiellt, dvs. där marknadsvärdering kan göras.

I sin rapport till utredningen hänvisar ESV till en av PwC gjord kartläggning av fastighetsföretag. Enligt denna är soliditeten normalt runt 30 procent. Den kan dock variera väsentligt mellan olika företag. Företag med en lägre bedömd risk (resultatvolatilitet) kan ha en lägre soliditet, medan verksamheter med hög risk behöver en större andel eget kapital. Avkastningskravet på enskilda fastigheter kan variera och det tas ofta fram ett genomsnitt utifrån totalt fastighetsbestånd. I vissa fall används olika avkastningskrav för olika typer av fastigheter.

Statens avkastningskrav på myndigheterna fyller en helt annan funktion än ägarnas avkastningskrav på eget kapital i ett företag. Här finns ingen riskbedömning utan avkastningskravet är huvudsakligen en metod för att fastställa det överskott som ska inlevereras till statens budget. I det avseendet liknar statens avkastningskrav snarare utdelningar i fastighetsförvaltande bolag. Till följd av att staten tillämpar självkostnad, ska inget överskott utöver kravet på inleverans uppnås, eftersom detta skulle innebära att verksamheten genererar ett överskott utöver självkostnaden.

För att följa upp verksamheten behövs kvantitativa och kvalitativa styrmått. Vilka styrmått som bör användas för att följa upp fastighetsförvaltande myndigheter har dock legat utanför ESV:s uppdrag till utredningen.

I det följande belyses hur regeringen skulle kunna fastställa ett avkastningskrav som bör ligga till grund för att fastställa vad som ska inlevereras och redovisas mot inkomsttitel.

6.5.2 Utgångspunkter för att fastställa avkastningskrav

Statsmakterna har uttalat att det avkastningskrav som staten ska ha på sin fastighetsförvaltning bör vara jämförbart med det som tillämpas av fastighetsförvaltande bolag. Av flera skäl är det dock svårt att jämföra en myndighet och ett fastighetsförvaltande bolag:

- Det kapital som en myndighet redovisar är inte jämförbart med ett företags.
- Myndigheter redovisar inte tillgångar till marknadsvärde.
- Statens fastigheter används huvudsakligen i den egna verksamheten.

- Den alternativa användningen av fastigheterna är ofta begränsad.
- Bolag är en s.k. ”going concern” med en lång beslutshorisont, medan myndigheter styrs med årsvisa regleringsbrev.

För att kunna ta fram en ny modell för att fastställa avkastningskrav för statens fastighetsförvaltning behöver regeringen i första hand ta ställning till vilken bas som kravet bör beräknas på. Viktiga kriterier när denna bas fastställs bör vara att:

- Den är enkel att beräkna.
- Den är stabil över tiden.
- Den ger incitament att styra verksamheten effektivt.
- Den möjliggör jämförelser med fastighetsförvaltande bolag.

ESV bedömer i sin rapport till utredningen att dessa kriterier bör hanteras på ett sådant sätt att de beaktar de krav som finns för att redovisa tillgångar i staten, statens finansieringsmodeller och den statliga budgetprocessens krav på att kunna prognostisera utfall på anslag och inkomstitlar.

En fråga som berör vilken modell för avkastningskrav som bör användas för statens fastighetsförvaltning är hur statens fastigheter redovisas och grunderna för hyressättningen. ESV förutsätter också att avkastningskravet även framgent enbart inriktas på fastighetsförvaltningen. Det innebär att realisationsvinster hanteras i särskild ordning.

Nuvarande regelverk ger inte några möjligheter att endast redovisa tillgångar som ger ekonomiska fördelar eller att exkludera bidrag från anskaffningsvärdet. ESV konstaterar därför att samtliga fastigheter och anläggningar bör redovisas som anläggningstillgångar och att hela anskaffningsvärdet bör framgå i myndigheternas årsredovisning. I en framtida modell är det däremot viktigt att ge möjlighet att undanta vissa fastigheter från avkastningskrav, t.ex. befästningar och bidragsfastigheter som finansierats direkt med anslag. Det bör i sådana fall även vara möjligt att sätta värdet till 0 kronor genom direktavskrivning i de fall en anläggning anslagsfinansierats.

I dag används en s.k. kostnadsbaserad hyressättning av Fortifikationsverket. Det innebär att även kapitalkostnaderna fördelas under tillgångens livslängd. För icke-statliga hyresgäster tar Fortifikationsverket dock ut marknadshyror. Statens fastighetsverk har

s.k. marknadsliknande hyror för samtliga fastigheter förutom fem särskilt angivna kulturfastigheter.

Utöver basen för avkastningskravet behöver en räntesats fastställas. I detta sammanhang anser ESV att det finns minst tre olika kategorier i det statliga fastighetsbeståndet:

1. Fastigheter som kan ha marknadsliknande hyror.
2. Fastigheter som behöver ha kostnadsbaserade hyror.
3. Fastigheter där något avkastningskrav inte ska fastställas.

Den första kategorin utgörs huvudsakligen av fastigheter som har en alternativ användning, t.ex. ambassader och Regeringskansliets fastigheter. Den andra kategorin är fastigheter som har en begränsad användning och där det inte är möjligt eller lämpligt att ta ut marknadsliknande hyror, t.ex. kulturfastigheter och vissa försvarsfastigheter. Den sista kategorin är befästningar och s.k. bidragsfastigheter.

6.5.3 Alternativa modeller för avkastningskrav

I sin rapport till utredningen belyser ESV de baser som kan användas för att fastställa avkastningskrav i en myndighet. Enligt ESV är dessa:

- Myndighetskapital
- Omsättning
- Budgeterat överskott
- Lån i Riksgälden

Myndighetskapital

I dag fastställs avkastningskravet med utgångspunkt från de fastighetsförvaltande myndigheternas myndighetskapital. Det är dock inte möjligt att jämföra det myndighetskapital som finns i en statlig myndighet med det egna kapitalet i ett företag. Det finns inget behov av att tillföra kapital i fastighetsförvaltande myndigheter motsvarande eget kapital i ett företag. Behovet av likviditet i verksamheten tillgodoses genom att myndigheter får tillgång till en

räntekontokredit i Riksgälden. Myndigheter behöver inte heller ha egna medel för investeringar eftersom investeringar finansieras med lån i Riksgälden.

Det kapital som redovisas i fastighetsförvaltande myndigheter består av balanserade vinstmedel och kapital som tillförts för fastigheter som finansierats med anslag, s.k. statskapital. Den del av statskapitalet som inte är belagt med avkastningskrav ska enligt bestämmelserna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) minskas med avskrivningarna. Medel motsvarande avskrivningar på det invärderade fastighetsbeståndet ska enligt myndigheternas regleringsbrev levereras in till statens centralkonto och redovisas mot inkomsttitel. I Fortifikationsverkets fall har avkastningspliktigt statskapital därutöver skrivits ned för att finansiera kostnader för omstruktureringar. Det avkastningspliktiga statskapitalet har i Fortifikationsverket minskat från 4,5 miljarder kronor år 2004 till 0,9 miljarder kronor år 2012, vilket innebär att endast 20 procent av kapitalet finns kvar i jämförelse med år 2004. I Statens fastighetsverk har det avkastningspliktiga statskapitalet minskat från 3,4 miljarder kronor år 2004 till 0,8 miljarder kronor år 2012, vilket innebär att endast 24 procent av kapitalet finns kvar i jämförelse med år 2004. Det kapital som långsiktigt kommer att finnas är endast de balanserade vinstmedel som myndigheten får disponera och tillförda anslags- och bidragsmedel som inte är avkastningspliktiga.

ESV:s slutsats är att det inte är lämpligt att fastställa ett avkastningskrav som bygger på det bokförda myndighetskapitalet. Detta skulle antingen förutsätta att tillgångarna marknadsvärderas eller att det fastställs en modell för att beräkna ett presumtivt värde på den soliditet som skulle behövas om verksamheten bedrevs i bolagsform. Nivån på avkastningen skulle dessutom vid marknadsvärdering sannolikt behöva fastställas som ett reallt krav snarare än det nominella avkastningskrav som används för närvarande.

I dag finns krav på att s.k. förvaltningsfastigheter för börsföretag ska värderas till marknadsvärde och avkastningskravet ställs då ofta med utgångspunkt från detta värde. En modell för statliga fastigheter som motsvarar fastighetsförvaltande bolag skulle kräva att även statens fastigheter redovisas till marknadsvärde.

Den normala metoden för att beräkna ett marknadsvärde är med utgångspunkt från framtida hyresinbetalningar och fastighetens restvärde efter hyrestidens slut. Eftersom det i statens fall är myndigheter som är hyresgäster, ofta med små alternativa möjligheter

till uthyrning, är det dock i många fall inte möjligt att fastställa ett marknadsvärde med denna metod. Alternativet blir då att basera hyran på en fiktiv kostnadsmassa med marknadsmässig avkastning på kapitalet. För detta krävs emellertid att det är möjligt att beräkna marknadsvärdet. Här hamnar man enligt ESV i ett olösligt cirkelresonemang, eftersom varken hyresnivå eller värde skulle kunna beräknas med utgångspunkt från en marknad.

Enligt ESV har både PwC och KPMG påpekat att marknadsvärde bör användas i första hand för fastigheter som har en alternativ användning. I sin rapport till utredningen ställer sig ESV frågande till att försöka beräkna ett marknadsvärde som utgår från antagandet att en myndighet ska hyra fastigheten under hela dess ekonomiska livslängd. En sådan modell bör i så fall förutsätta att det finns ett krav på fastighetsförvaltande myndigheter att anpassa fastigheterna så att de får en alternativ användning.

En alternativ möjlighet skulle eventuellt kunna vara att beräkna den soliditet som behövs om verksamheten skulle bedrivas i bolagsform och fastställa avkastningskravet från denna. Soliditeten kan variera mellan olika fastighetsförvaltande bolag, enligt PwC ligger den i genomsnitt på cirka 30 procent. Basen för avkastningskravet skulle då schablonmässigt kunna fastställas till 30 procent av genomsnittlig balansomslutning.

Omsättningen

En annan modell för att fastställa avkastningskravet är att utgå från omsättningen, dvs. de totala hyresintäkterna. Detta förutsätter att hyresfastigheter måste delas in i olika kategorier.

Denna modell utgår från att regeringen fastställer den marginal som ska finnas för olika kategorier av fastigheter. Det finns nu vissa oklarheter om hur hyressättningen långsiktigt bör vara framför allt för försvarsfastigheter och vissa kulturfastigheter. En avkastningsmodell som bygger på omsättning förutsätter dock att statsmakterna har tydliga riktlinjer för hyressättningen för olika fastigheter. I sin rapport till oss säger sig ESV se svårigheter att utarbeta sådana riktlinjer.

Budgeterat överskott i verksamheten

Eftersom det nuvarande avkastningskravet inte anses ändamålsenligt har regeringen beslutat att Statens fastighetsverk ska inleverera ett överskott motsvarande budgeterat resultat. Detta innebär att både basen och räntesatsen framgår i regleringsbrevet. Denna modell är enkel och det finns ett incitament för Statens fastighetsverk att maximera överskottet. I sin rapport till oss säger sig ESV dock se svårigheter med att fastställa det budgeterade överskott som ska ligga till grund för att fastställa basen för avkastningskravet. Enligt ESV finns det även ett problem att basen inte påverkas av förändringar i verksamheten under året, dvs. att budgeterat överskott inte anpassas till förändrade förutsättningar. Därutöver finns motsvarande problem som beskrivits ovan vad gäller omsättningen, dvs. att modellen förutsätter att det finns riktlinjer för att fastställa hyressättningen.

Av nedanstående tabell framgår budgeterat överskott i Statens fastighetsverks regleringsbrev åren 2008–2012. ESV har ställt det budgeterade överskottet mot det faktiska utfallet före fastighetsförsäljningar.

Tabell 6.1 Budgeterat överskott i förhållande till faktiskt utfall för Statens fastighetsverk (miljoner kronor)

	2012	2011	2010	2009	2008
Budgeterat överskott enligt regleringsbrev	194	104	147	170	160
Faktiskt resultat före fastighetsförsäljningar	442	184	164	266	262
Budget i förhållande till utfall	228 %	177 %	112 %	156 %	164 %

Av tabellen framgår att det budgeterade överskottet har varierat väsentligt mellan åren. Därutöver finns väsentliga skillnader mellan budgeterat överskott och faktiskt resultat före fastighetsförsäljningar.

Lån i Riksgälden

Statens fastigheter finansieras med lån i Riksgälden, vilket medför att det bokförda värdet på fastigheterna i princip kommer att motsvara dessa lån. Lån tas inte upp löpande under den tid som en till-

gång byggs upp och amorteras inte vid samma tillfälle som avskrivningar redovisas. Det kommer därför att finnas vissa eftersläpningseffekter. Dessa skillnader bedöms dock som oväsentliga i sammanhanget.

Staten kan i princip anses finansiera samtliga investeringar med lån, så länge statens upplåning är större än nettoanskaffningsvärdet för dessa investeringar. I ett företag sker däremot en väsentlig del av finansieringen med egna medel. En bas för att fastställa ett avkastningskrav på fastighetsförvaltande myndigheter skulle därför kunna vara utifrån lånen i Riksgälden. Förutom den ränta som myndigheterna betalar till Riksgälden skulle då läggas ett avkastningskrav på genomsnittligt lån under året. Med denna metod blir dock basen för att beräkna avkastningskravet betydligt större än det egna kapitalet hos ett bolag och avkastningskravet behöver därför anpassas. Om Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket skulle få använda överskott för att finansiera investeringar bör det även finnas ett avkastningskrav på detta. Det senare skulle dock innebära ett avsteg från den enhetliga finansieringsmodell som ESV förespråkar och skulle komplicera styrningen, liksom det skulle vara ett avsteg från självkostnadsprincipen.

Lån tas upp under den tid som en tillgång uppförs, vilket medför att ett avkastningskrav som utgår från lån i Riksgälden skulle innefatta även fastigheter som inte är färdigställda. Om regeringen finner att avkastningskravet endast ska gälla fastigheter som kan ge avkastning, kan modellen exkludera lån för ännu inte färdigställda fastigheter.

En fördel med att utgå från lånen i Riksgälden är att det finns en direkt koppling till statens upplåning. En nackdel med att utgå från lån i Riksgälden är att både basen för att fastställa avkastningskravet och avkastningsräntan avviker från motsvarande hos fastighetsförvaltande bolag, men som redan framgått finns svårigheter att få fram sådana helt jämförbara värden eftersom det för myndigheterna i många fall är fråga om fastigheter som saknar egentlig marknad.

När avkastningskravet fastställs är det rimligt att anta att om de fastighetsförvaltande myndigheterna skulle vara bolag skulle cirka 30 procent av investeringskapitalet behöva finansieras med egna medel. Med en sådan ansats kan basen för avkastningskravet beräknas till 30 procent på genomsnittligt lån i Riksgälden (eventuellt inklusive balanserad kapitalförändring).

I nedanstående tabeller görs en jämförelse mellan nuvarande inleveranser mot inkomsttitel 2215 Inlevererat överskott från statens fastighetsförvaltning och hur inleveranserna skulle påverkas om genomsnittligt lån skulle vara basen för att fastställa avkastningskrav. I sin rapport till utredningen har ESV även tagit hänsyn till det avkastningspliktiga statskapitalet, eftersom det bör lånefinansieras. Vid beräkningen har den räntesats som framgår i regleringsbrevet (avkastningsräntan) för respektive år använts. ESV har dock inte tagit hänsyn till balanserad kapitalförändring vid beräkningen av avkastningskrav.

Tabell 6.2 Nuvarande inleverans contra genomsnittligt lån som bas för avkastningskrav, Statens fastighetsverk (miljoner kronor)

	2012	2011	2010	2009	2008
Lån i RGK	11 652	11 309	10 659	10 339	9 340
Avkastningspliktigt statskapital	823	1 175	1 533	1 988	2 298
Balanserad kapitalförändring	275	266	257	358	283
<i>Genomsnittligt lån</i>	12 480	12 338	12 259	11 982	11 902
Alternativ bas (inkl. balanserad kapitalförändring)	12 750	12 599	12 567	12 303	12 044
<i>Avkastningsränta</i>	5,4 %	5,7 %	5,9 %	6,1 %	5,5 %
Inleverans mot inkomsttitel	194	104	147	170	160
Nytt avkastningskrav⁹	202	211	217	219	196

Under Inleverans mot inkomsttitel för Statens fastighetsverk har ESV endast tagit hänsyn till den inleverans som är hänförlig till budgeterat överskott enligt regleringsbrevet. Det redovisade utfallet på inkomsttitel 2215 påverkas även av inleveranser hänförliga till fastighetsförsäljningar, reduceringar av underskott för donationer och extra inleveranser som regeringen har beslutat i särskild ordning. Av tabellen framgår att ett avkastningskrav som utgår från genomsnittligt lån ger en jämnare inleverans över tiden. Vid en jämförelse med faktiskt utfall som redovisas i avsnittet Budgeterat överskott i verksamheten ovan framgår att inleveranserna mot inkomsttitel åren 2010 och 2011 skulle varit högre än det redo-

⁹ 30 procent av genomsnittligt lån i Riksgälden * avkastningsräntan.

visade resultatet, däremot inte totalt under perioden. Statens fastighetsverk bör på motsvarande sätt som andra avgiftsfinansierade verksamheter kunna balansera över- respektive underskott över tiden.

Tabell 6.3 Nuvarande inleverans contra genomsnittligt lån som bas för avkastningskrav, Fortifikationsverket (miljoner kronor)

	2012	2011	2010	2009	2008
Lån i RGK	9 486	9 074	8 528	8 193	8 149
Avkastningspliktigt statskapital	884	1 087	1 318	1 603	1 847
Balanserad kapitalförändring	239	181	161	101	236
<i>Genomsnittligt lån</i>	10 266	10 004	9 821	9 896	9 928
Alternativ bas (inkl. balanserad kapitalförändring)	10 476	10 175	9 951	10 064	10 132
<i>Avkastningsränta</i>	5,4 %	5,9 %	6,4 %	6,0 %	5,6 %
Inleverans mot inkomsttitel	99	116	134	133	140
Nytt avkastningskrav¹⁰	166	177	189	178	167

Under Inleverans mot inkomsttitel för Fortifikationsverket har ESV utgått från faktiskt redovisat myndighetskapital. Det belopp som Fortifikationsverket har redovisat mot inkomsttitel 2215 skiljer sig från detta belopp, eftersom det finns vissa eftersläpnings-effekter och att inleveranserna utgår från prognostiserade belopp löpande under året. Av tabellen framgår att det faktiska utfallet har minskat under hela perioden medan ett avkastningskrav som utgår från genomsnittligt lån skulle vara på ungefär samma nivå. Om regeringen har för avsikt att minska avkastningskravet för försvarsfastigheter skulle räntesatsen kunna justeras.

6.5.4 Hyressättning på marknadsliknande villkor

Så långt det är möjligt bör hyrorna, inomstatliga eller från ett statligt ägt bolag, grundas inte bara på de kostnader för avskrivningar och räntor som finns utan också på de alternativkostnader som uppkommer genom värdeförändringar på marknaden. När ingen

¹⁰ 30 procent av genomsnittligt lån i Riksgälden * avkastningsräntan.

egentlig marknad finns kan det finnas skäl att i stället grunda hyran på reala kostnader som framkommer genom att beräkna återanskaffningsvärden, t.ex. med lämpliga index. Kostnaden för den kapitalbindning som realt finns kan då beräknas genom att applicera den reala avkastning som fastighetsförvaltande bolag har. Detta tillvägagångssätt kan vara ett viktigt styrmedel i en fastighetsförvaltning i egen regi för fastigheter utan egentlig marknad. Däremot ser ESV stora svårigheter med att alternativkostnaden direkt skulle påverka det avkastningskrav som ligger till grund för att reglera inleveranser mot inkomstitlar.

Riksgäldens upplåningskostnader är betydligt lägre än för både statliga och privata fastighetsförvaltande bolag. Om regeringen önskar neutralitet mellan fastigheter som förvaltas av en myndighet och fastighetsförvaltande bolag kan avkastningskravet även inkludera ett pålägg för att fastighetsförvaltande myndigheter har en lägre kapitalkostnad än fastighetsförvaltande bolag. Som framgått av kapitel 5 har AGL Treasury Support AB uppskattat att Specialfastigheters nuvarande upplåningskostnader är cirka 1,25 procentenheter högre än statens upplåningskostnad som ligger till grund för de räntor som myndigheter betalar. Riksgälden har gjort motsvarande uppskattningar. För att uppnå neutralitet mellan myndigheter och bolag skulle i sådana fall både övriga krediter och lån för s.k. verksamhetsinvesteringar behöva inkluderas.

6.5.5 Beslutsprocessen för investeringar

Statens fastighetsverk (SFV) har på vårt uppdrag gått igenom processen för beslut av investeringar och lämnat vissa förslag till effektivisering i besparingssyfte. Nuvarande beslutsprocess regleras i förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, kapitalförsörjningsförordningen (2011:210), förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. För SFV regleras beslutsprocessen även av krav i regleringsbrev och budgetpropositionen.

En och samma investering beslutas av regeringen vid minst tre tillfällen (exklusive beslut om låneram för myndigheten):

1. Investeringsplan i samband med budgetproposition och regleringsbrev utgående från SFV:s budgetunderlag.

2. Regeringsbeslut för hyresavtal som löper mer än sex år samt för vissa hyresavtal med kortare löptid enligt lokalförskörningsförordningen (1993:528).
3. Varje enskild investering över 20 miljoner kronor hemställs till regeringen för beslut.

Enligt SFV skulle beslutsprocessen kunna effektiviseras genom att något av beslutstillfällena togs bort, och den största potentiella effektivitetsvinsten skulle vara att ta bort det särskilda regeringsbeslutet för varje investering över 20 miljoner kronor enligt punkt 3 ovan. Detta innebär inte att någon kontroll försvinner, eftersom större investeringar redan nu finns redovisade i den investeringsplan (punkt 1 ovan) som måste tas fram i ett tidigt skede för att Riksgälden ska kunna göra en tillförlitlig långtidsprognos. Beslutsprocessen skulle dock snabbas upp betydligt och stilleståndstid och förseningskostnader skulle undvikas. Enligt SFV:s bedömning skulle förändringarna leda till att högre krav kan ställas på insänt material tidigt i processen, att mer tillförlitlig information om framtida lånebehov skulle skapas samt att processen i allmänhet skulle bli effektivare, snabbare och billigare.

SFV föreslår därför att beslutsprocessen ändras så att

- särskilda regeringsbeslut för varje investering över 20 miljoner kronor tas bort,
- informationen om respektive investering i budgetunderlaget motsvarar den information som i dag framgår av hemställan om investeringen.

Handläggningsordningen skulle kunna framgå av regleringsbrevet, där det även som en konsekvens behöver framgå att SFV, eller i förekommande fall den nya myndigheten, i likhet med affärsverken undantas från 9–10 §§ i förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter.

6.5.6 Våra överväganden

I sin rapport till utredningen pekar ESV på svårigheter att utveckla en modell för att fastställa avkastningskrav som överensstämmer med fastighetsförvaltande bolag. Enligt ESV är den bas som bäst uppfyller kriterierna för avkastningskrav för fastighetsförvaltande

myndigheter lån i Riksgälden. Det är också lånen i Riksgälden som binder upp framtida anslag och utrymmet under utgiftstaket. Hur avkastningskravet då skulle kunna beräknas har framgått av avsnittet Lån i Riksgälden ovan.

Lån i Riksgälden står för den övervägande delen av den totala balansomslutningen för fastighetsförvaltande myndigheter. Att ha ett avkastningskrav som utgår från den totala balansomslutningen skulle dock medföra att även icke avkastningspliktigt statskapital, kortsiktiga fordringar och skulder och behållningen på räntekontot skulle påverka avkastningskravet, vilket är olämpligt ur styrningssynpunkt. Att myndigheter har kvar medel på räntekontot i stället för att reglera skulder i förtid är t.ex. positivt för staten.

Sammantaget bedömer vi, mot bakgrund av ovanstående, att ett enhetligt avkastningskrav bör tas fram för styrningen av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket (om vårt förslag i kapitel 5 genomförs, så bör detta avkastningskrav tillämpas för den nya myndigheten). I likhet med ESV anser vi att avkastningskravet bör utgå från genomsnittligt lån för fastigheter. Detta är den bas som bäst uppfyller kraven att vara enkel och ge rätt signaler för att styra verksamheten effektivt.

7 Övriga frågor

I vårt uppdrag ingår vissa specifika frågor, vilka i huvudsak är oavhängiga av dem som har behandlats i kapitlen 5 och 6. Våra överväganden avseende dessa övriga frågor redovisas i detta kapitel. Först behandlas länsstyrelsernas lokaler för krisledning (7.1). Därefter behandlas frågor avseende Försvarmaktens utlandscamper (7.2). Slutligen diskuteras hur den fortifikatoriska kompetens som finns vid Fortifikationsverket fortsatt bör hanteras (7.3).

7.1 Länsstyrelsernas lokaler för krisledning

Utredningens bedömning och förslag: Länsstyrelserna behöver även framöver ha tillgång till lokaler för krisledning för att kunna lösa de uppgifter de ålagts av statsmakterna. För närvarande föreligger dock i flera avseenden osäkerheter om hur en ändamålsenlig ledningsplats bör utformas, t.ex. om vilka förutsättningar som framöver kommer att finnas för ökad samverkan och eventuell samlokalisering med andra organ.

Mot denna bakgrund bör en fördjupad analys göras avseende länsstyrelsernas framtida behov av ledningsplatser och hur dessa bör utformas. Vi föreslår att regeringen ger ett gemensamt uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att analysera dessa frågor, inklusive lämplig ansvarsfördelning och finansiering.

I avvaktan på ett sådant fördjupat analysunderlag föreslår vi att dagens lösning tills vidare fortsatt upprätthålls.

Enligt de tilläggsdirektiv (dir. 2012:103) regeringen beslutade den 11 oktober 2012 ska vi föreslå hur ansvaret för den framtida förvaltningen, inklusive finansieringen, av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras.

I det följande beskrivs först nuvarande ordning¹ och synpunkter som framkommit på den. Därefter redovisas våra överväganden.

7.1.1 Hur ser det ut i dag?

Det svenska systemet för krishantering bygger på vissa grundläggande principer. Enligt *ansvarsprincipen* ska den som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också ansvara för den i krissituationer. Vidare medför *likhetsprincipen* att verksamheten så långt som möjligt ska vara organiserad på samma sätt under krissituationer som under normala förhållanden. Slutligen gäller enligt *närhetsprincipen* att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Regeringen har områdesansvaret på central nivå, länsstyrelserna på regional nivå och kommunerna har det lokala ansvaret. Det geografiska områdesansvaret innebär att man inom respektive nivå ska se till att samverkan sker före, under och efter en krissituation.

Enligt länsstyrelseinstruktionen² ska länsstyrelsen avseende krisberedskap bl.a. vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Av instruktionen framgår även att länsstyrelsen ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

Som stöd för detta arbete har länsstyrelserna tillgång till särskilda lokaler för krisledning (ledningsplatser). Dessa byggdes upp under 1990-talet och en bit in på 2000-talet, som en del i att dåvarande ansvariga myndigheterna Överstyrelsen för civil beredskap följt av Krisberedskapsmyndigheten på regeringens uppdrag genomförde ett omfattande investeringsprogram för att förstärka ledningsförmågan vid länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas ledningsplatser är byggda med fysiskt skydd enligt skyddsrumstandard. Kravet på fysiskt skydd då ledningsplatserna byggdes gör att lokalernas belägenhet, storlek och utformning varierar utifrån de möjligheter som gavs för byggna-

¹ Beskrivningen bygger främst på en promemoria som inkommit till utredningen från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Regionala ledningsplatser – underlag med förslag till framtida ägarskap (drift, förvaltning och utveckling)*, 2013-02-11, MSB:s dnr 2013-843.

² Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

tionen vid varje specifik plats. Förutom det fysiska skyddet har ledningsplatserna en robust försörjning avseende el och vatten samt ett antal olika möjligheter och redundanta förbindelser för att kunna kommunicera och samverka med andra aktörer.

Ledningsplatserna kan delas in i tre varianter beroende på belägenhet: integrerad i, intilliggande till eller fristående från länsstyrelsens ordinarie verksamhetslokaler (samtliga varianter förekommer i dag). Ledningsplatserna används för ledning och samverkan när så krävs, men ofta även i vardagen för möten, videokonferenser och utbildningar. På vilket sätt, och hur ofta, ledningsplatsen används beror bl.a. på var och hur långt ifrån den är placerad i förhållande till de ordinarie verksamhetslokalerna samt hur väl lokalerna är anpassade för ledning och samverkan. Nyttjandet av de skyddade ledningsplatserna påverkas även av typ av händelse, hur lång tid händelsen eller krisen pågår och om det finns behov av skydd.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för att driva, förvalta och utveckla de skyddade ledningsplatserna vid länsstyrelserna. MSB:s ansvar innebär att vidmakthålla ledningsplatserna och deras delar, men även att nyinvestera och vidareutveckla anläggningarna så att förutsättningar finns för länsstyrelserna att leda, samverka och samordna verksamheter inom respektive region.

Ansvars- och rollfördelningen mellan MSB och länsstyrelserna är reglerad i skriftliga överenskommelser. Dessa tecknades ursprungligen (år 2004) mellan MSB:s föregångare Krisberedskapsmyndigheten (KBM)³ och respektive länsstyrelse. Överenskommelserna, som numera gäller mellan MSB och respektive länsstyrelse, förlängs automatiskt med tre år i taget om inte uppsägning sker inom viss angiven tid före avtalstidens utgång (uppsägningstider om nio eller tolv månader förekommer). För att illustrera rollfördelningen mellan parterna citeras nedan valda delar ur en sådan överenskommelse mellan KBM och Länsstyrelsen i Uppsala län, som vi har fått från MSB:

³ MSB inrättades den 1 januari 2009 och ersatte då de tidigare myndigheterna Krisberedskapsmyndigheten (KBM), Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar. KBM hade i sin tur inrättats år 2002 och ersatte då bl.a. den tidigare myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Ansvaret för ledningsplatserna, bl.a. under uppbyggnadsfasen, låg tidigare på ÖCB följt av KBM.

3 § KBM:s ansvar för ledningsplatsen

KBM:s övergripande ansvar är att tillhandahålla en ledningsplats som uppfyller länsstyrelsens krav på tillgänglighet och funktionalitet. Ansvaret omfattar verksamhet för att utveckla, modifiera och vidmakthålla befintliga installationer. ---

4 § Länsstyrelsens nyttjande

Länsstyrelsen är nyttjanderättshavare till ledningsplatsen. Länsstyrelsen har i den egenskapen rätt att kostnadsfritt nyttja ledningsplatsen oavsett om detta sker inom ramen för normal fredsverksamhet eller vid krishantering i fred eller under höjd beredskap.

Länsstyrelsen har rätt att utifrån gällande legala och lokala (egna) operativa krav möblera och i övrigt komplettera med utrustning så att ledningsverksamhet kan bedrivas utifrån ställda krav. Eventuella tekniska installationer ska ske först efter samråd med KBM.

5 § Länsstyrelsens ansvar för ledningsplatsen

Länsstyrelsens ansvar för ledningsplatsen omfattar verksamhet som syftar till att anskaffa, utveckla och förvalta vissa sambands- och informationssystem på ledningsplatsen. ---

Länsstyrelsen ansvarar därutöver för att: en verksamhetsanpassad möblering av ledningsplatsen iordningställs; lokalvården av ledningsplatsen planläggs och genomförs; förbrukningsmateriel som krävs vid nyttjande av ledningsplatsen finns i tillräcklig omfattning; tillträdeskyddet ajourhålls och samordnas med övriga system på länsstyrelsen; behörighetskontroll och beslut om tillträde till ledningsplatsen (teknikutrymmen) genomförs. ---

7 § Finansiering av drift och underhåll

KBM betalar samtliga kostnader som sammanhänger med avtalet mellan fastighetsägaren och KBM. Därutöver tecknar och finansierar KBM service- och underhållsavtal för system och utrustningar som är installerade på ledningsplatsen ... Kostnader för avhjälpande underhåll som sammanhänger med dessa avtal finansieras också av KBM.

KBM bekostar uppvärmningen av ledningsplatsen med sammanbindande anslutningar. Kostnader för ledningsplatsens VA, kyla och ventilation samt elektricitet bekostas också av KBM.

Vid nyinstallationer och anskaffningar av utrustning kan kostnader för investeringen och förvaltningen vara delad mellan myndigheterna. -- Länsstyrelsen finansierar alla åtgärder och verksamheter som finns redovisade i 5 § i detta avtal.

Som framgår av citatet tecknar MSB – utöver överenskommelserna med länsstyrelserna – hyres-, arrende-, eller nyttjanderättsavtal med respektive ledningsplats hyresvärd eller för mark den utarrenderande parten. MSB hyr lokalerna, men äger de speciella installationer som behövs för funktionen. För de flesta ledningsplatserna gäller att kostnaderna för elförbrukningen ingår i det hyresavtal

som är tecknat mellan MSB och hyresvärden. Vidare har MSB också tecknat riksavtal med leverantörer av diverse servicetjänster, t.ex. med företaget YIT för drift och underhåll av samtliga ledningsplatser.

Vidare visar citatet ovan att kostnaderna för ledningsplatserna i huvudsak täcks av MSB, men att länsstyrelserna står för vissa kostnader. Drift, underhåll och utveckling av de skyddade regionala ledningsplatserna vid länsstyrelserna finansieras via ramanslaget Krisberedskap (utgiftsområde 6, anslag 2:4), som disponeras av MSB. I MSB:s regleringsbrev för budgetåret 2013 anges att högst 15,8 miljoner kronor får användas för drift och förvaltning av de regionala ledningsplatserna under året. Detta belopp har varit oförändrat under åtminstone de år MSB har ansvarat för frågorna.

Vid 2012 års slut uppgick MSB:s bokförda ackumulerade anskaffningsvärde för alla ledningsplatser till cirka 214 miljoner kronor och det bokförda värdet till cirka 37 miljoner kronor.

7.1.2 Synpunkter som framförts på nuvarande ordning m.m.

I den promemoria som MSB har lämnat till utredningen⁴ redovisar myndigheten i korthet följande syn på den framtida förvaltningen av länsstyrelsernas ledningsplatser:

- MSB anser att det finns behov av regionala ledningsplatser för att länsstyrelserna ska kunna leda, samverka och samordna verksamheter inom sitt geografiska samordningsansvar. Mot bakgrund av bl.a. den översyn som nyligen gjorts av den statliga regionala förvaltningen⁵, menar MSB dock att det f.n. är svårt att ta ställning till vilka ledningsplatser som behövs i framtiden. Till exempel kan särskilt stora regioner, med flera verksamhetsställen, komma att ha behov av flera ledningsplatser.
- Enligt MSB bör länsstyrelserna ha ansvar för egna lokaler utifrån samma ansvarsprinciper som gäller för övriga aktörer. Därför bör länsstyrelserna även ha ansvar för ledningsplatserna.
- MSB anser att myndigheten även framöver bör stödja länsstyrelserna i metodik- och teknikfrågor inom området ledning och

⁴ *Regionala ledningsplatser – underlag med förslag till framtida ägarskap (drift, förvaltning och utveckling)*, 2013-02-11, MSB:s dnr 2013-843.

⁵ *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81).

samverkan, t.ex. med rådgivning och ramavtal kopplat till ledningsplatser, i likhet med hur MSB stödjer andra myndigheter.

- Enligt MSB uppfyller drift och förvaltning av de regionala ledningsplatserna egentligen inte finansieringsprinciperna för det anslag varmed verksamheten i dag finansieras (anslag 2:4 Krisberedskap). MSB anser att finansieringen därför bör överföras till länsstyrelsernas förvaltningsanslag.
- Enligt MSB skulle utveckling av ledningsplatserna och större investeringar som behöver göras vid dem även framöver kunna delfinansieras via anslag 2:4 Krisberedskap, förutsatt att sådana åtgärder uppfyller finansieringsprinciperna för anslaget.

Det bör noteras att förslaget att länsstyrelserna bör ta över ansvaret för förvaltningen av de regionala ledningsplatserna har framförts flera gånger tidigare i olika sammanhang. I propositionen *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (prop. 2005/06:133) aviserade regeringen att den avsåg att se över om ansvaret för ledningscentraler bör föras över till länsstyrelserna för att möjliggöra en mer rationell hantering av deras resurser samt för att underlätta anpassningen till den regionala strukturen. Frågan behandlades sedermera av den utredning som i förlängningen ledde till att MSB inrättades, vilken i sitt betänkande föreslog att ansvaret för de regionala ledningsplatserna skulle överföras från Krisberedskapsmyndigheten till respektive länsstyrelse.⁶ Detta var också den inriktning som regeringen angav för den utredare som därefter fick uppdraget att genomföra bildandet av MSB; i de aktuella kommittédirektiven (dir. 2008:27) angavs således att ”ansvaret för och finansieringen av de regionala ledningsplatserna avses föras över till respektive länsstyrelse”. Även MSB har tidigare i olika sammanhang, bl.a. i sitt budgetunderlag för åren 2013-2015, lämnat förslag med motsvarande inriktning.

Även idéer om andra alternativa lösningar har förts fram. År 2010 föreslogs exempelvis i en utredning, som gjordes på uppdrag av Fortifikationsverket, att Fortifikationsverket borde ta över ansvaret för förvaltningen av länsstyrelsernas ledningsplatser.⁷

⁶ *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007:31).

⁷ *Skyddskompetensutredningen – behov och förutsättningar för att skapa en sammanhållen kompetens för statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik*. Utredare Peter Lagerblad, 2010-05-10.

I budgetpropositionen för år 2013⁸ angav regeringen att den anser att resultatet av vår utredning och av den då pågående översynen av den statliga regionala förvaltningen, vilken redovisades i december 2012⁹, bör inväntas och vägas in i ett ställningstagande till MSB:s förslag om att föra över ansvaret för och finansieringen av de regionala ledningsplatserna till respektive länsstyrelse.

Till utredningen har vidare länsstyrelserna gemensamt (efter beredning i en arbetsgrupp bestående av två länsråd och tre försvarsdirektörer) inkommit med synpunkter på MSB:s förslag.¹⁰ I länsstyrelsernas promemoria anges att den helt avgörande frågan är hur den föreslagna förändringen ska finansieras. Även om finansieringsfrågan skulle lösas, så menar dock länsstyrelserna ”att förslaget att föra ut förvaltningsansvaret på regional nivå är olyckligt och rent av dåligt”. För detta anges i huvudsak följande skäl i promemorian:

- Enligt länsstyrelserna är ledningsplatserna av avgörande betydelse för att länsstyrelserna ska kunna ta sitt geografiska områdesansvar. De senaste åren har flera satsningar gjorts för att stärka länsstyrelsernas förmåga till detta och för att skapa större samsyn i tolkningen av vad det geografiska områdesansvaret innebär. Att föra ut drift- och förvaltningsansvaret på länsstyrelserna riskerar enligt promemorian att leda till att ledningsplatserna får olika prioritet och olikartad utveckling på olika håll. Enligt länsstyrelserna måste det göras en djupare analys av konsekvenserna för krishanteringsförmågan innan beslut fattas.
- Enligt länsstyrelserna skulle MSB inte kunna säkerställa interoperabilitet mellan den teknik som upphandlas till länsstyrelsens ledningsplats och andra i sammanhanget relevanta system, t.ex. i kommuners eller räddningstjänstförbunds ledningsplatser, om ansvaret för förvaltning och utveckling av ledningsplatserna läggs på länsstyrelserna. Därtill bedömer man att samverkan med Försvarsmakten i myndighetens nya regionala organisation och dess arbete med försvarsplanering eventuellt kan försvåras.
- Enligt länsstyrelserna föreligger det f.n. stora osäkerheter om hur den statliga administrativa kartan ser ut om något år och om hur stort behovet av ledningscentraler kommer att bli eller var dessa geografiskt bör finnas. Till detta bidrar enligt länsstyrel-

⁸ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 6.

⁹ Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform (SOU 2012:81).

¹⁰ Synpunkter till Försvarsfastighetsutredningen om den framtida förvaltningen och finansieringen av länsstyrelsernas ledningsplatser (2013-02-01).

serna bl.a. att det är oklart vilka behov som följer av polisens nya organisation och vilka effekter översynen av den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81) kommer att få. Enligt länsstyrelserna kan även den nya roll som Försvarsmakten spelar genom sin regionala organisation skapa nya krav och behov. Sammantaget har länsstyrelserna svårt att f.n. överblicka framtida behov och kravbild för de regionala ledningsplatserna. Enligt länsstyrelserna bör därför en djupare analys genomföras utifrån dessa osäkerheter.

- Länsstyrelserna anger att man f.n. inte förfogar över den speciella kompetens som krävs för drift, utveckling och förvaltning av ledningsplatserna och för upphandling av serviceavtal m.m. Enligt länsstyrelserna vore det inte ekonomiskt försvarbart att förvärva och upprätthålla sådan kompetens på 21 länsstyrelser. Ett överförande av ansvaret till länsstyrelserna bedöms därför leda till att de måste skapa en centraliserad lösning, motsvarande den MSB har i dag. Då kompetensen redan finns hos MSB anser länsstyrelserna att nuvarande lösning är överlägsen och inte bör ändras.

Slutligen bör nämnas den nyligen avslutade Alarmeringstjänstutredningen, som i sitt betänkande *En myndighet för alarmering* (SOU 2013:33) föreslog att en statlig myndighet ska inrättas och bl.a. ges ett övergripande ansvar för en samordnad alarmering för att säkerställa en säker, effektiv och likvärdig behandling av larm på nödnummer 112. Utredningen föreslog också en organisation med fem-sju regionala larmcentraler. Vidare menade utredningen att en ökad samordning mellan länsstyrelsernas ledningsplatser och den nya Alarmeringsmyndigheten kan vara ändamålsenlig. Enligt utredningen bör en samlokalisering kunna övervägas på de orter där både Alarmeringsmyndighetens larmcentraler och regionala ledningsplatser kommer att finnas.

7.1.3 Våra överväganden

Vårt uppdrag i denna del är att föreslå hur ansvaret för den framtida förvaltningen, inklusive finansieringen, av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras. I vårt uppdrag har således inte ingått att pröva behov och inriktning av länsstyrelsernas arbetsuppgifter avseende krisberedskap och höjd beredskap. Som utgångs-

punkt för övervägandena har vi därför förutsatt att länsstyrelsernas roll på detta område ska vara samma som i dag.

Mot bakgrund av de synpunkter som framförts av sakkunniga på området (se avsnitt 7.1.2) kan vi konstatera två saker. Det ena är att länsstyrelserna även framöver behöver ha (tillgång till) lokaler för krisledning för att kunna lösa de uppgifter de ålagts av statsmakterna. Det andra är att det för närvarande råder viss osäkerhet om hur en ändamålsenlig ledningsplats bör utformas. Utöver de frågor som här är aktuella (ansvar och finansiering) rör osäkerheten både ledningsplatsernas fysiska utformning, t.ex. avseende placering i förhållande till länsstyrelsens ordinarie lokaler, och vilka förutsättningar som framöver kommer att finnas för ökad samverkan med andra organ, t.ex. om länsstyrelsernas ledningsplatser i vissa fall kan och bör samlokaliseras med motsvarande lokaler hos andra myndigheter med liknande behov.

Med de osäkerheter som föreligger är det för närvarande svårt att närmare bedöma hur ansvaret för och finansieringen av ledningsplatserna bäst bör hanteras. I ett första steg menar vi därför att en fördjupad analys bör göras avseende länsstyrelsernas framtida behov av ledningsplatser och hur dessa bör utformas. En sådan analys bör genomföras av – eller åtminstone under medverkan av – de aktörer som har bäst sakkunskap på området, dvs. MSB och länsstyrelserna. Dessa myndigheter har rimligen bäst kunskap om nuvarande förhållanden och bör därmed också vara bäst skickade att bedöma de framtida behoven. Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen ger MSB och länsstyrelserna ett gemensamt uppdrag att analysera det framtida behovet av länsstyrelsernas lokaler för krisledning, inklusive lämplig ansvarsfördelning och finansiering. Genom ett gemensamt uppdrag torde goda förutsättningar skapas för att utveckla nödvändig samsyn bland berörda aktörer.

Innan ett sådant fördjupat analysunderlag framtagits är det enligt vår mening olämpligt att ta närmare ställning till de frågor vi har att behandla, dvs. hur ansvaret för den framtida förvaltningen, inklusive finansieringen, av länsstyrelsernas lokaler för krisledning ska organiseras. I avvaktan på att det föreligger ett fördjupat analysunderlag kan vi heller inte föreslå någon förändring av nuvarande ordning. Mot denna bakgrund föreslår vi att dagens lösning tills vidare fortsatt upprätthålls.

Enligt vår bedömning medför inte det föreslagna tillvägagångssättet några betydande risker. I sak förefaller nuvarande ordning fungera relativt väl. Med hänsyn till att dagens finansieringsmodell

är etablerad sedan länge bör den också utan större svårigheter kunna leva vidare några år till, låt vara att de frågetecken MSB ställt kring modellens förenlighet med villkoren för det berörda anslaget bör klaras ut.

7.2 Utlandscamper

Utredningens bedömning och förslag: Ansvaret för utlandscamperna bör helt föras över till Försvarsmakten. För hanteringen av dessa frågor bör Försvarsmakten organisera och inrätta ett sammanhållet materielsystem för campförsörjning.

I samband med detta bör Fortifikationsverkets nuvarande kompetens avseende campförsörjning överföras till Försvarets materielverk. Vidare bör Försvarsmakten framgent ha möjlighet att i egen regi kunna upprätta temporära camper medan man för permanenta camper bör överväga att teckna hyresavtal med företag som upprättar och äger camperna.

Regeringen bör överväga huruvida det är kostnadseffektivt för staten att två olika myndigheter har i uppdrag att tillhandahålla camper för internationella insatser.

7.2.1 Inledning

Enligt sin instruktion ska Fortifikationsverket ansvara för anskaffning av mark samt för etablering, förvaltning och avyttring av byggnader, anläggningar m.m. för försvarets behov i samband med internationella fredsbevarande och humanitära insatser.¹¹ Denna verksamhet benämns i dagligt tal som camper och campförsörjning.

Som framgått av avsnitt 3.4.3 har dock Försvarsmakten och Fortifikationsverket delvis avtalat bort Fortifikationsverkets ansvar i denna del, med resultatet att verket endast tillhandahåller kompetens (personal) till olika uppdrag åt Försvarsmakten. Fortifikationsverkets roll i campförsörjningen är att bistå Försvarsmakten med kompetens i form av projektledning, projektering, viss förvaltningskompetens och dokumentation. Fortifikationsverkets campverksamhet leds av en enhet inom avdelningen Centrum för Skyddsteknik. Enheten utgörs av en chef och en utvecklingsledare.

¹¹ Förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket, 4 §.

Övriga medarbetare rekryteras internt vid behov för tidsbegränsade uppdrag.

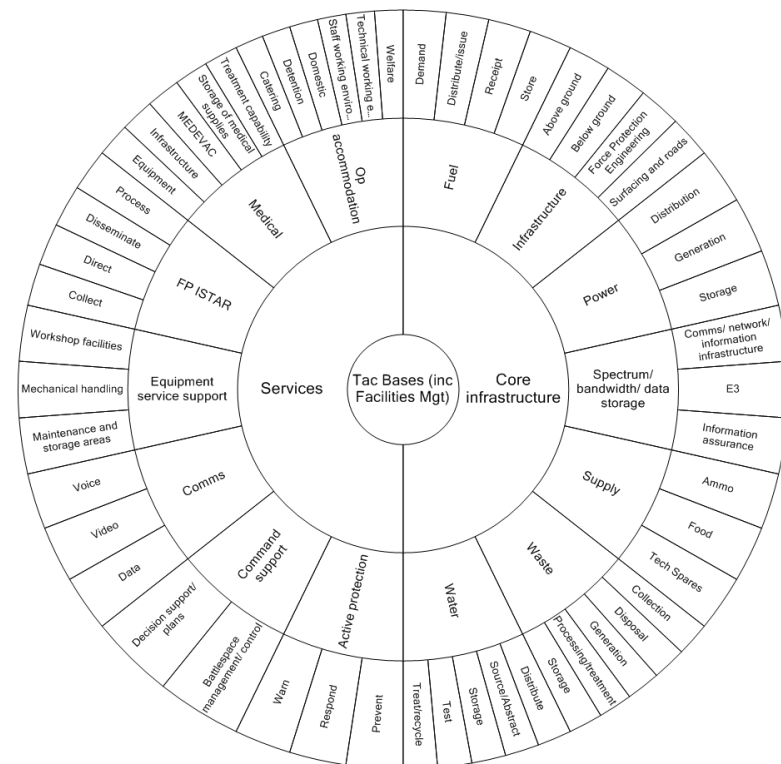
I betänkandet *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) föreslogs att ansvaret för Försvarsmaktens camper ska föras över från Fortifikationsverket till Försvarsmakten.

Under de senaste cirka 20 åren har Försvarsmakten i samband med internationella insatser genomfört byggnation av camper baserat på containrar med i huvudsak utbyggda markbaserade (nedgrävda) vvs-lösningar. Anskaffad campmateriel har integrerats med materiel som används i insatsorganisationen i övrigt.

För närvarande pågår dock utveckling av ett nytt koncept för campförsörjning (Fortifikationsverket bistår Försvarsmakten i detta arbete). Det nya konceptet är uppdelat i temporära och permanenta camper där avsikten är att Försvarsmakten själv ska ha förmåga att med kort ledtid upprätta temporära camper bestående av anpassade funktionsmoduler och tältsystem. Dessa camper ska kunna betjäna insatser med en varaktighet om tre-sex månader. Permanenta camper, med längre varaktighet, byggs av annan aktör.

Av figur 7.1 nedan framgår vad en camp – beroende på uppdragets omfattning och storlek – kan innehålla. Principiellt är camper utformade med dessa komponenter oavsett om campen avser betjäna en militär, polisiär eller humanitär insats.

Figur 7.1 Typiska komponenter i en utlandscamp



7.2.2 Iakttagelser och problem med nuvarande ordning

Utredningen har i samtal och dialog med Försvarsmakten och Fortifikationsverket identifierat ett antal problem med nuvarande sätt att tillhandahålla camp till Försvarsmakten i internationella insatser.

Ett väsentligt problem har att göra med hur anskaffning av materiel inför en planerad campetablering sker i dag. Översiktligt sett innehåller en camp exempelvis funktionscontainrar och tält för verkstäder, förläggning med bostadscontainrar eller tält, vatten- och avloppssystem, elverk, torrluftsutrustning, yttre skydd, kontor/ledningsutrymme, kök, matsal, utrymme för personalvård, materielunderhållsplats, elkraft- och drivmedelsanläggning, ammunitionsförvaring etc. Problemet är att det i dag saknas någon aktör i Försvarsmakten med utpekat samlat ansvar för anskaffning av

materiel inför en planerad campetablering.¹² Visserligen ligger huvudansvaret i Försvarmakten i dag hos Högkvarterets insatsledning (HKV INS). Men HKV INS är inte ansvarig för anskaffning av annat än sådant som kan kopplas till drift. För många av de komponenter som nämns ovan ansvarar olika materielsystem för anskaffning och vidmakthållande. Det innebär att olika enheter inom Högkvarteret ansvarar för att det ovanstående finns tillgängligt vid rätt tillfälle för att kunna etablera en camp.

Nuvarande modell för campförsörjning kan således sammanfattas med att Fortifikationsverket tillhandahåller kompetens för projektledning och eventuella byggnadstekniska åtgärder. Ett femtontal olika materielsystemansvariga vid Högkvarterets produktionsledning (HKV PROD MTRL) ska tillhandahålla materiel genom att beställa materiel från lika många mottagare vid Försvarets materielverk (FMV) som sedan ska leverera materielen till Försvarmakten. Därtill har HKV INS samordningsansvaret för att campen etableras på rätt plats, i rätt tid och till rätt kostnad. Erfarenheten visar att det med denna modell för campförsörjning är svårt att hålla både tidplan och budgeterad kostnad.

Vidare synes Försvarmakten inte ha haft en välfungerande organisation och process för att tillvarata de erfarenheter och lärdomar varje campetablering inneburit. Till stora delar tycks därför samma problematik ha upprepats vid varje ny campetablering.

Vidare har vi noterat att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är en aktör inom området campförsörjning. MSB tillhandahåller och driver camper inom framför allt humanitära insatser åt bl.a. FN:s flyktingorgan (UNHCR) och dess livsmedelsprogram (WFP). MSB:s campkoncept motsvarar i stora delar Försvarmaktens temporära camp, men med avvikelsen att MSB inte tillhandahåller samma skyddsnivå då detta inte har efterfrågats av myndighetens samarbetspartners. MSB:s camp är till storleken modulärt skalbar och stödjer insatser upp till cirka 100 personer. Den senaste femårsperioden har MSB byggt camper i bl.a. Centralafrikanska republiken, Sydsudan, Pakistan, Demokratiska Republiken Kongo och tillsammans med norska och finska organ en större camp på Haiti.

Vidare finns ett stort antal företag vars affärsidé är att tillhandahålla och driva camper åt aktörer vid insatser. I dessa fall kan ett

¹² Detta framgår bl.a. av ett underlag om campförsörjning från IML Campprotection (IML 08-004:6), som Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut har utarbetat tillsammans.

hyresavtal upphandlas där företaget fortsatt äger och driver campen under den tid aktören önskar hyra campen. Danmark använder denna modell framgångsrikt sedan många år.

7.2.3 Våra överväganden

Ansvar för utlandscamperna bör helt föras över till Försvarmakten. Nuvarande modell för campförsörjning till Försvarmaktens internationella insatser bör därvid överges. I stället bör Försvarmakten inrätta ett särskilt materielsystem för campförsörjning.

De som därmed ansvarar för detta materielsystem bör vara kravställare och beställare gentemot FMV för all campförsörjning där FMV utifrån Försvarmaktens krav och beställning anskaffar, vidmakthåller samt avvecklar temporära camper och övrig infrastruktur för internationella insatser. För permanenta camper bör Försvarmakten överväga att göra som Danmark och i stället via FMV hyra färdiga camper från företag som tillhandahåller, driver och äger camper. På detta sätt skapas en tydlig beställar-utförarmodell där en aktör ansvarar för att hålla samman hela processen. Vidare kan erfarenheter och lärdomar på ett mer strukturerat sätt tillvaratas i ett eget samlat materielsystem.

I samband med att det i Försvarmakten bildas ett särskilt materielsystem för campförsörjning bör även Fortifikationsverkets nuvarande kompetens avseende campförsörjning överföras till FMV. Detta då FMV är den aktör som i dag levererar materiel till camper. Vidare bör FMV rimligen vara den aktör som kan vara aktuell för att upphandla de avtal som behövs för att tillhandahålla Försvarmaktens behov av permanenta camper.

Enligt vår mening finns det också skäl för regeringen att överväga huruvida det är kostnadseffektivt och rationellt för staten att två olika myndigheter under Försvarsdepartementet – MSB och Försvarmakten – båda har i uppdrag att tillhandahålla camper för internationella insatser. Här finns, om regeringen så finner lämpligt, möjlighet till både civil-militär samverkan och potentiell besparing.

7.3 Skydds- och anläggningskompetens

Utredningens bedömning och förslag: Den skydds- och anläggningskompetens som finns vid Fortifikationsverket bör fortsatt finnas hos en statlig myndighet. Den nya fastighetsförvaltande myndigheten är den aktör som lämpligen bör överta befintlig skydds- och anläggningskompetens.

Den nya myndigheten bör ges i uppdrag att på affärsmässig grund tillhandahålla skydds- och anläggningskompetens till andra aktörer som har behov av att skydda samhällskritisk infrastruktur.

7.3.1 Bakgrund

Som framgått av avsnitt 3.1 ska Fortifikationsverket enligt sin instruktion bl.a. svara för följande uppgifter:

- Bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete så att kompetens för det svenska samhällets behov inom skydds- och anläggningsteknik kan utvecklas och säkerställas.
- På uppdrag av Försvarsmakten lämna underlag för inriktningen av och genomföra utvecklingsprojekt avseende skydds- och anläggningsteknik.
- Inom sitt verksamhetsområde har myndigheten rätt att bedriva uppdragsverksamhet.

Enligt utredningsdirektiven ska vi se över och analysera hur den fortifikatoriska kompetensen för skydds- och anläggningsteknik bör värderas och hanteras utifrån det militära och civila samhällets behov. Vidare ska vi föreslå hur kompetensen för skydds- och anläggningsteknik i ett vidare perspektiv bör hanteras i framtiden.

I arbetet har Fortifikationsverket bistått utredningen genom att i en promemoria¹³ bl.a. belysa frågor om områdets utveckling, tidigare utredningar samt redogjort för civila samhällets behov av skydds- och anläggningskompetens.

¹³ Promemoria, Enheten för fysiskt skydd – Förslag till inrättande av statligt expertorgan för fysiskt skydd.

Områdets utveckling

Före den statliga fastighetsreformen i början av 1990-talet hade försvarets fortifikationsförvaltning en omfattande skydds- och anläggningskompetens, med egna tekniska resurser för produktion av skyddade anläggningar, en egen forskningsbyrå och ett utvecklat forsknings-samarbete med flera andra nationer.

I samband med fastighetsreformen överfördes Fortifikationsförvaltningens forskningsresurser till dåvarande Försvarets forskningsanstalt, projekterings- och konstruktionsresurserna bolagiserades och blev det då statligt ägda Confortia AB och fortifikatörerna och fortifikationsingenjörerna fördelades mellan Fortifikationsverket och Försvarmakten. Jämfört med tidigare ordning var den fortifikatoriska kompetens som fördes till det nybildade Fortifikationsverket av ganska modest omfattning, med betoning på projektledning.

Den militära nyproduktionen inom skyddsområdet har minskat kraftigt under senare år. Inom andra delar av samhället är produktionsvolymerna också små. Konsekvensen av detta är att konsultföretagen inte kunnat hålla nödvändig kompetens. Confortia AB är sålt och ingår nu i den nederländska koncernen Grontmij AB. Likaså har de exklusiva forskningsresurserna minskat i motsvarande takt.

Vid Fortifikationsverket innehas kompetensen avseende skydds- och anläggningsteknik främst av avdelningen Centrum för Skyddsteknik, vars uppgift är att dels förvalta och utveckla Fortifikationsverkets fastighetsbestånd med särskilda skyddskrav (det slutna beståndet), dels vidmakthålla och utveckla verkets skydds- och anläggningstekniska kompetens. Verkets skydds- och anläggningstekniska kompetens, som till nittio procent utnyttjas av Försvarmakten, är koncentrerad till områdena vidmakthållande (förvaltning, drift, analys och kontroll av anläggningar), anskaffning (byggherrefunktioner), utveckling och avyttring. Det förekommer också att verket genomför uppdrag avseende skydds- och anläggningsteknik åt andra kunder än Försvarmakten. Exempel på uppdragsgivare från senare år är Post- och telestyrelsen, Statens fastighetsverk, Trafikverket, Riksbanken, Telia, Nammo Vingåkersverken AB och Saab. Även enstaka utländska kunder har förekommit.

Enligt vad Fortifikationsverket har framfört innebär ovan nämnda neddragningar inom den militära sektorn att Fortifika-

tionsverkets skydds- och anläggningstekniska verksamhet volymmässigt har kommit ned på kritisk nivå för vidmakthållande av kunskapsbasen.

Skyddskompetensutredningen

I Fortifikationsverkets regleringsbrev för år 2010 uppdrog regeringen åt myndigheten att i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap utreda vilka behov och förutsättningar som finns för att skapa en sammanhållen kompetens för statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik. Även kompetensbehov för de fastigheter som inte ägs av staten som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik skulle beaktas i utredningen. Utredningsresultatet, som dokumenterades i den s.k. Skyddskompetensutredningen, redovisades till regeringen i maj 2010.¹⁴

Vid överväganden kring hur en sammanhållen kompetens kan åstadkommas fann utredningen det naturligt att utgå från en statlig aktör eller verksamhet som har fysiskt skydd som en huvuduppgift. Utredningen underströk att en sådan modell dock inte får strida mot ansvarsprincipen. De som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden bör också ta ställning till behovet av fysiskt skydd vid en kris eller krigssituation. Mot denna bakgrund, och i ljuset av en av utredningen genomförd kartläggning av aktörer inom området, föreslog utredningen att en mer sammanhållen kompetens inom området fysiskt skydd i första hand bör knytas till Fortifikationsverket. Utredningen betonade också vikten av ett ökat internationellt samarbete inom fysiskt skydd. Utredningens perspektiv var att internationella uppdrag, exempelvis tjänsteexport, kan vara ett sätt att bevara kompetensen.

Avseende forskning och utveckling föreslog utredningen att ett nätverk bör bildas för att samordna forskningsuppdragen rörande fysiskt skydd och för att säkerställa att forskningsresultat kommer hela statsförvaltningen tillgodo. Mer precist föreslog utredningen att Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Fortifikationsverket, Strålskyddsmyndigheten och Totalförsvarets forskningsinstitut bör ingå i nätverket och att Myndig-

¹⁴ Skyddskompetensutredningen – behov och förutsättningar för att skapa en sammanhållen kompetens för statliga fastigheter som kräver särskild skydds- och anläggningsteknik. Utredare Peter Lagerblad, 2010-05-10.

heten för samhällsskydd och beredskap bör vara sammanhållande samt att medverkan i internationella forsknings- och utvecklingsprojekt bör ske inom ramen för nätverket.

Utredningen konstaterade vidare att Fortifikationsverket har sin kärnkompetens inom skyddskomponenter för kvalificerat fysiskt skydd och skydd mot dynamiska belastningar samt systemkompetens avseende skyddskomponenters samverkan och vidmakthållande över tid, och underströk vikten av att staten har egen kompetens att anskaffa anläggningar med kvalificerat fysiskt skydd.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen att Fortifikationsverket på affärsmässig grund bör erbjuda kompetens inom detta område till övriga intressenter samt ha viss egen projekteringskompetens när det gäller kvalificerat fysiskt skydd och att verket dessutom bör få en rådgivande roll mot övriga statliga myndigheter vid ny- och ombyggnation som inbegriper fysiskt skydd av olika slag. Utredningen föreslog ett tillägg i 5 § i Fortifikationsverkets instruktion, med följande lydelse: ”Myndigheten ska även lämna stöd och råd till övriga statliga myndigheter i frågor rörande fysiskt skydd”. Regeringen har i skrivande stund inte tagit ställning till utredningens förslag.

Militärt och civilt behov av skydds- och anläggningskompetens

Försvarsberedningens delbetänkande¹⁵ fastslår att förutsättningarna för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik i grunden har förändrats sedan kalla krigets slut och att globaliseringen har skapat och kommer fortsatt att skapa nya möjligheter och utmaningar. Sammantaget leder den fortsatta globaliseringen, tillsammans med geopolitiska överväganden, till en förändrad säkerhetspolitisk dynamik. Förändringar kan uppstå plötsligt och skeenden utvecklas allt snabbare. Jämfört med Försvarsberedningens tidigare omvärldsanalys¹⁶ konstaterar den senaste Försvarsberedningen att utvecklingen i dag sker med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar.

De av riksdagen beslutade målen för vår säkerhet är dock fortsatt giltiga och är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,

¹⁵ Ds 2013:33, *Vägval i en globaliserad värld*.

¹⁶ Ds 2007:46, *Säkerhet i samverkan*.

- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Vidare konstaterar Försvarsberedningen att hoten mot vår säkerhet är gräns- och sektoröverskridande. De kan vara terrorism, organiserad brottslighet, avbrott i vitala system och flöden, sönderfallande stater, ekonomisk kris, politisk och religiös extremism, hot mot demokrati och rättsystem, socialt utanförskap, migrationsströmmar, hot mot värderingar, klimatförändringar, naturkatastrofer och pandemier samt väpnat angrepp. Dessa hot är av olika dignitet och i vissa fall av mycket olika karaktär. Utmaningarna och hoten mot vår säkerhet berör stora delar av samhället, mer än den del av som styrs av stat och kommun, t.ex. näringslivet och civilsamhället. Det vidgade säkerhetsbegreppet har konsekvenser för Sveriges samlade försvar som inkluderar såväl civil som militär förmåga. Vissa av hoten mot vår säkerhet är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra är mer långsiktiga och växer fram successivt. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Helhetssyn och samverkan stärker dock säkerheten.

Säkerheten ska försvaras med både icke-militära och militära medel. Det som ska skyddas, det som utmanar och hotar säkerheten, samt medlen för att stärka säkerhet måste ses i ett sammanhang och arbetet måste vara tvärsektoriellt. Det civila försvaret tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap. En viktig del i samhällets samlade beredskap är möjligheten att i händelse av allvarlig kris kunna säkra samhällsviktig infrastruktur och säkerställa tillräcklig försörjning med strategiska förnödenheter. Försvarsberedningen föreslår i sitt delbetänkande att regeringen bör utreda en rimlig ambition avseende säkerhet för samhällsviktig infrastruktur och försörjningssäkerhet vid extraordinära händelser och höjd beredskap.

I begreppet samhällsviktig infrastruktur avses, enligt Fortifikationsverkets promemoria¹⁷, bl.a. vattenkrafts- och kärnkraftsanläggningar, strategiska broar och tunnlar, strategiska hamninstallationer, vattenförsörjningsanläggningar, ställverks- och transformatoranläggningar tillhörande stamnätet, centrala teleanläggningar, centrala delar i järnvägens elsystem, rikets centrala flygledning, flygledningstorn på större flygplatser, Riksbankens och

¹⁷ Se fotnot 13.

Riksgäldens serverhallar m.m. (teknisk infrastruktur); administrativa byggnader för statsledningen, akutsjukhus och civila ledningscentraler m.m. (*byggnader med särskild funktion*); samt skyddade *militära anläggningar*.

Ansvar för det ovan nämnda åvilar i enlighet med ansvarsprincipen respektive intressent och aktör. Dessa är bl.a. Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan, Regeringskansliet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kriminalvården, Polisen, Post- och telestyrelsen, Statens fastighetsverk, Specialfastigheter, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svenska Kraftnät, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen, Trafikverket, län, landsting och kommuner. Här kan också nämnas kontanthantering, Näringslivets säkerhetsdelegation och de tekniska konsultföretagen. Gemensamt för ovanstående organisationer är att de enligt Fortifikationsverkets promemoria vanligtvis har begränsade och små resurser inom området samt att organiserad samordning emellan organisationerna inte förekommer.

7.3.2 Våra överväganden

I sin promemoria till utredningen¹⁸ föreslår Fortifikationsverket att staten genom att samla den personella kompetens som i dag finns vid ovan nämnda statliga myndigheter skapar en ny enhet vid Fortifikationsverkets efterträdare som ska vara statens expertorgan för fysiskt skydd av samhällsviktiga anläggningar. Vidare föreslås i promemorian att den nya enheten får i uppgift att initiera och prioritera forskningsprojekt inom området.

I ljuset av bl.a. Försvarsberedningens analys av hotbilden mot det svenska samhället och samhällskritisk infrastruktur anser vi att befintlig skydds- och anläggningskompetens vid Fortifikationsverket bör bevaras i staten och överföras till den nya fastighetsförvaltande myndighet vi anser bör inrättas (se kapitel 5). Vidare bör kompetensen utvecklas och på affärsmässig grund erbjudas till ett bredare spektrum av samhällsaktörer som har behov av fysiskt skydd av samhällskritisk infrastruktur. På detta sätt kan samhällets robusthet öka samtidigt som det torde vara mest samhällsekonomiskt rationellt att samla utspridd verksamhet hos en enda statlig aktör.

¹⁸ Se fotnot 13.

Andra aktörers behov bör dock tillgodoses genom att aktörerna – med hjälp av egna medel – själva efterfrågar kompetensen. Den nya myndigheten bör därefter på uppdragsbasis bistå respektive aktör.

8 Förslagens konsekvenser

I kommittéförordningen (1998:1474) anges olika typer av kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar som en utredning ska redovisa, men även att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

I utredningsdirektiven har regeringen angett att vi i ett flertal avseenden ska analysera konsekvenser av våra förslag om vem som framöver ska ansvara för förvaltningen av statens bestånd av försvarsfastigheter. Mot denna bakgrund har konsekvensanalysen i detta kapitel främst koncentrerats till de aspekter som tas upp i direktiven.

Vidare har vi förutsatt att konsekvensanalysen ska avse de förslag som lämnas i betänkandet. Vi har alltså inte haft som ambition att belysa vilka konsekvenser som allmänt sett skulle kunna uppstå om omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter genomförs på andra sätt än det vi förordar.

8.1 Konsekvenser för Försvarsmaktens samlade verksamhet

Enligt direktiven ska vi belysa konsekvenserna för Försvarsmaktens samlade verksamhet av de förändringar i fastighetsförvaltningen som vi föreslår.

I kapitel 5 redovisades våra överväganden om vem som bör ansvara för förvaltningen av de försvarsfastigheter som i dag förvaltas av Fortifikationsverket. Mot bakgrund av de utgångspunkter som anges i direktiven, och vad som i övrigt har framkommit i utredningsarbetet, identifierade och utvärderade vi fyra tänkbara alternativa fördelningar av Fortifikationsverkets fastighetsbestånd mellan myndighets- och bolagsform. Beträffande de fastigheter

som fortsatt ska användas för försvarsändamål blev vår slutsats att alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning” bör eftersträvas på kort sikt. Det innebär att fastigheterna inom åtta stycken kasernområden o.d.¹, ofta inkluderande ett övnings- och skjutfält inom området, bör övergå till förvaltning i bolagsform, medan resterande fastigheter fortsatt förvaltas i myndighetsform. På längre sikt kan det finnas skäl att gå vidare och överlåta även ytterligare fastigheter till bolag. Samtidigt bedömer vi dock att det i statens bestånd av försvarsfastigheter finns en betydande andel som, av olika skäl, vore olämplig att överlåta till bolag och som långsiktigt bör förvaltas i myndighetsform.

Vi bedömer att det alternativ vi förordar (”minst omfattande bolagsförvaltning”) sammantaget skulle få begränsade konsekvenser för Försvarsmaktens verksamhet. De konsekvenser kopplade till hyresvärdens verksamhetsform som i huvudsak bedöms ha betydelse i sammanhanget har behandlats i avsnitt 5.5. Som där framgått menar vi allmänt sett att fastighetsförvaltarens verksamhetsform inte i sig torde ha betydelse för dennes möjligheter att tillmötesgå hyresgästens krav på fastigheternas utformning, hyresvärdens tjänster m.m. Vidare skulle alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning” medföra begränsade risker för att vissa av de nackdelar Försvarsmakten påtalat med förvaltning i bolagsform skulle realiseras. Till exempel sker i detta alternativ inte någon uppdelning av förvaltningsansvaret inom övnings- och skjutfält, så att försvarsanläggningar och resterande övningsmark får olika fastighetsägare. Härmed föreligger heller inte någon risk för att obehöriga enkelt ska kunna lägesbestämma anläggningsbeståndet.

Som framgått av avsnitt 5.5.3 har vi, av skäl som där framgått, sammantaget svårt att avgöra om, och i sådana fall med hur mycket, hyresnivån skulle öka om försvarsfastigheter avyttras till ett statligt ägt bolag. Om hyreskostnaderna skulle komma att öka till följd av omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter, skulle detta innebära en försämring jämfört med dagsläget för Försvarsmakten. Den initiala försäljningsinkomsten, som uppstår vid överlåtelse till bolag, kan dock genom sin fortsatta förräntning antas ge utrymme för att ge Försvarsmakten kompensation för det fall en sådan kostnadsökning skulle uppstå. Med hänsyn till att försäljningen alltså skapar ett finansieringsutrymme, och då omstruktureringen enligt utredningsdirektiven inte ska försämra eller försvåra

¹ Arvidsjaur, Enköping, Halmstad, Kungsängen, Käringberget, Revinge, Skövde och Umeå.

förutsättningarna för hyresgästerna att bedriva den av statsmakterna ålagda verksamheten, menar vi att en sådan kompensation vore försvarbar om en kostnadsökning uppstår. Ytterst är det dock en fråga för regering och riksdag att ta ställning till.

Vidare har vi i kapitel 6 föreslagit att Försvarmakten i samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör överta det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning. I kapitel 6 diskuterade vi också bl.a. hur Försvarmaktens hyresgästkompetens kan utvecklas och hur dagens hyresmodell bör förändras. Vi bedömer att de förslag som där lämnas i flera avseenden skulle leda till förbättringar och effektiviseringar för Försvarmakten, t.ex. genom att lokalförsörjningsfrågorna ges en annan styrmodell inom myndigheten och att deras strategiska vikt betonas starkare.

Vissa förslag av betydelse för Försvarmakten har även lämnats i kapitel 7. Således anser vi att nuvarande modell för campförsörjning till Försvarmaktens internationella insatser bör överges. Ansvaret för utlandscamperna bör helt föras över från Fortifikationsverket till Försvarmakten och för hanteringen av dessa frågor bör Försvarmakten inrätta ett särskilt materielsystem för campförsörjning. Jämfört med dagsläget bedömer vi att den föreslagna modellen bl.a. skulle förbättra överblicken och samordningen och ge bättre förutsättningar för att i arbetet med camper hålla tidplaner och budgeterade kostnader.

8.2 Kostnadskonsekvenser

I utredningsdirektiven anges att vi ska beräkna och redovisa kostnaderna för omstruktureringen och föreslå hur dessa ska finansieras. Därvid ska vi enligt direktiven bl.a. *”beräkna kostnaderna för tillkommande förvaltning av fastigheter som förs över till Försvarmakten, Statens fastighetsverk och eventuella andra myndigheter”*.

I avsnitt 5.5.3 har vi utförligt diskuterat tänkbara konsekvenser för statens budget för det fall Fortifikationsverkets fastigheter överförs till en annan myndighet (Statens fastighetsverk) och/eller avyttras till ett statligt bolag (Specialfastigheter). Vi ser därför inte skäl att här ytterligare behandla denna fråga. Dock bör sägas att även vissa andra konsekvenser än de där nämnda, bör beaktas i sammanhanget. Till exempel har vi i avsnitt 5.5.2 pekat på att samordningsfördelar i varierande grad skulle kunna utvinnas i de alternativ vi överväger. Potential för samordningsfördelar torde finnas

inom bl.a. drift, underhåll, upphandling och investeringar. Storleken på de potentiella synergieffekterna har vi dock inte närmare studerat.

Vidare har vi, som nämnts ovan, i kapitel 6 föreslagit att Försvarsmakten i samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör överta det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning. Detta kommer att kräva att Försvarsmakten ser över sina interna processer, kompetens och organisation för att ge lokalförsörjningsfrågorna erforderlig prioritet. Rimligen kräver det också att Försvarsmakten ökar sina resurser, främst i form av bemanning, avseende lokalplanerings- och hyresgästfrågor. Enligt vår bedömning bör detta dock inte medföra några ökade kostnader för Försvarsmakten, eftersom myndigheten redan i dag betalar för motsvarande tjänster när man köper dem från Fortifikationsverket. Med vårt förslag bortfaller behovet av att köpa dessa tjänster.

Slutligen bör nämnas att omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter kommer att medföra vissa genomförandekostnader. Då en given utgångspunkt för omstruktureringen och vårt arbete är att Fortifikationsverket ska avvecklas torde dock denna typ av kostnader vara omöjliga att undvika. Enligt vår bedömning torde också dessa kostnader till betydande del vara hänförliga just till avvecklingen av Fortifikationsverket, varför de i huvudsak påverkar samtliga de alternativ vi har övervägt i utredningen. Mot denna bakgrund har vi valt att inte söka närmare bedöma genomförandekostnadernas storlek eller eventuella variation mellan olika alternativ.

8.3 Fastighetsbildningsfrågor

Enligt direktiven ska vi belysa de fastighetsbildningsfrågor som kan bli aktuella vid försäljning av fastigheter till bolag.

Våra överväganden om lämplig verksamhetsform för den framtida förvaltningen av Fortifikationsverkets fastigheter bygger på utgångspunkten att geografiska områden som är verksamhetsmässigt – och ofta även infrastrukturellt – sammankopplade normalt bör hållas samman och hanteras av en ägare/förvaltare per område. Detta gäller t.ex. för de åtta områden som ingår i det alternativ vi förordar ("minst omfattande bolagsförvaltning"). Om man vid försäljningen av fastigheter till bolag beaktar utgångspunkten att verksamhetsmässigt sammankopplade områden bör hållas sam-

man, uppstår rimligen inte några fastighetsbildningsfrågor i dessa fall, eftersom gränserna för berörda områden torde följa befintlig fastighetsindelning.

Behov av fastighetsbildning föreligger däremot om ett område inom en befintlig fastighet ska avstyckas och avyttras. Detta skulle bli fallet om, som vi diskuterat i avsnitt 5.3.1, det skulle ske fastighetsutveckling – med avyttring som mål – inom områden som Försvarsmakten i dag utnyttjar, t.ex. genom förtätning och ökat blandutnyttjande. Det bör dock betonas att det i dessa fall – liksom i den avyttringsverksamhet som Fortifikationsverket kontinuerligt bedriver – handlar om fastigheter som staten, helt eller delvis, inte längre behöver och som därför bör avyttras till marknaden. Att det då kan uppstå behov av fastighetsbildning torde vara svårt att undvika.

8.4 Konsekvenser för tillsyn och bevakning av riksintresse

I direktiven anges att vi ska belysa frågor om och redovisa konsekvenserna vid en ändrad förvaltning av försvarets fastigheter när det gäller tillsyn över miljöfarlig verksamhet m.m. respektive Försvarsmaktens ansvar att bevaka riksintresset för totalförsvaret i ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.

Dessa båda frågor har behandlats i avsnitt 5.5.5. Som där framgått kan bedömas att nuvarande organisation av tillsynen över miljöfarlig verksamhet m.m. inom försvarsområdet, dvs. att denna utövas av Generalläkaren, lagtekniskt är möjlig att fortsatt upprätthålla om såväl en annan myndighet som ett statligt ägt aktiebolag övertar ägande och förvaltning av Fortifikationsverkets fastigheter. En konsekvens av att Generalläkaren behåller miljö- och hälso-skyddstillsyn över de verksamheter och fastigheter som överförs till den nya myndigheten respektive överläts till bolag blir att olika miljömyndigheter har tillsyn över verksamhet inom var och en av dessa aktörer. Avgränsningsfrågor om Generalläkarens tillsyn och den tillsyn som utövas av andra miljömyndigheter kan även i fortsättningen uppkomma, om än i mindre utsträckning.

Försvarsmaktens möjlighet att som sektormyndighet bevaka riksintresse för totalförsvaret i olika sammanhang är inte beroende av att staten äger de fastigheter som kan vara berörda av ett ärende

enligt miljöbalken eller plan- eller lovärenden enligt plan- och bygglagen (PBL).

Vad gäller statens rätt att överklaga planbeslut som sakägare blir det en skillnad beroende på om Fortifikationsverkets fastigheter övergår till en myndighet eller ett statligt ägt aktiebolag. I det första fallet blir situationen densamma som i dag. Beträffande fastigheter som överläts till ett statligt bolag kommer staten däremot naturligen inte att efter överlåtelsen vara att anse som sakägare i de fall sådan fastighet berörs av ett kommunalt planbeslut. Sådan sakägarställning kommer i stället i de flesta fall att, efter sedvanlig prövning av den överprövande instansen, tillkomma det statliga bolaget i dess egenskap av fastighetsägare och hyresvärd till staten. Även ett statligt aktiebolag har dock en rätt att som grund för ett överklagande åberopa att kommunen inte har beaktat ett riksintresse för totalförsvaret i den utsträckning som följer av lag. Hypotetiskt sett kan förutsättningarna för att exempelvis kommunicera med Försvarmakten eller annan myndighet eller för att ha insyn i statens verksamhet möjligen vara sämre för ett statligt aktiebolag än för Fortifikationsverket. Om det förekommer sådana skillnader av mer betydande omfattning, vilket vi i och för sig håller för osannolikt, kan det eventuellt innebära att ett statligt bolag i praktiken skulle vara mindre kapabelt än Fortifikationsverket att överklaga ett kommunalt planbeslut och därvid åberopa riksintresse för totalförsvaret. I en sådan situation bedöms dock Försvarmakten ändå – genom de av lagstiftaren utpekade formerna för statlig kontroll – ha en fullgod möjlighet att genom kontakter och samråd med länsstyrelsen uppnå att det aktuella intresset beaktas i erforderlig utsträckning.

Sammantaget kan bedömas att Försvarmaktens ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresset för totalförsvaret i olika sammanhang sakligt sett i princip inte skulle påverkas vare sig om Fortifikationsverkets fastigheter överförs till en annan myndighet eller avyttras till ett statligt aktiebolag.

8.5 Miljökonsekvenser

Enligt direktiven ska vi bedöma och redovisa förslagets eventuella konsekvenser för miljön samt beskriva vilka åtgärder som kommer att vidtas för att motverka negativa miljökonsekvenser. Därtill ska

vi lämna förslag som gör det möjligt att ta hänsyn till de nationella miljö kvalitetsmålen.

Vår utredning handlar endast om vem som ska förvalta försvarsfastigheterna. Den verksamhet som Försvarsmakten m.fl. bedriver på dessa fastigheter ska alltså i huvudsak bli opåverkad av våra ställningstaganden, dvs. den ska fortsatt kunna bedrivas med avsedd inriktning och i avsedd omfattning. Om verksamheten fortsätter som tidigare på berörda fastigheter – oavsett vem som ansvarar för förvaltningen av dessa – förändras rimligen heller inte verksamhetens miljöpåverkan. I den meningen medför våra förslag alltså inga konsekvenser för miljön.

Givet utredningsdirektivens och våra övervägandens inriktning är det knappast heller relevant att diskutera, som sägs i direktiven, ”åtgärder som kommer att vidtas för att motverka negativa miljökonsekvenser”. Dock kan nämnas att vi, som framgått av avsnitt 5.5.5, menar att det vid en eventuell överlåtelse av berörd mark till bolag – oavsett markens fortsatta användning – kan finnas skäl att i ett särskilt avtal reglera vilket framtida ansvar för exempelvis sanering som ska åvila staten i egenskap av tidigare fastighetsägare.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer vi det heller inte som relevant att, som det anges i direktiven, ”lämna förslag som gör det möjligt att ta hänsyn till de nationella miljö kvalitetsmålen”.

8.6 Frågor om verksamhetsövergång²

I betänkandet redovisar vi vissa överväganden som kan medföra konsekvenser för personalen vid Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk. Det handlar framför allt om följande förslag:

- De båda myndigheterna bör avvecklas i nuvarande form och berörda verksamheter bilda grund för en helt ny myndighet med ansvar för statens fastighetsförvaltning. I samband med detta torde samordningsfördelar kunna uppstå inom bl.a. drift, underhåll, upphandling och investeringar. Storleken på de potentiella synergieffekterna har vi dock inte närmare studerat.
- Av de fastigheter som fortsatt ska användas för försvarsändamål bör ambitionen på kort sikt vara att fastigheterna inom åtta

² Avsnittet bygger på Arbetsgivarverkets skrift *Verksamhetsövergång – en översiktlig genomgång med fokus på statliga myndigheter* (dnr 1001-0024-15) och Servicecenterutredningens betänkande *Ett myndighetsgemensamt servicecenter* (SOU 2011:38).

stycken kasernområden o.d., ofta inkluderande ett övnings- och skjutfält inom området, ska övergå till förvaltning i bolagsform, medan resterande fastigheter fortsatt förvaltas i myndighetsform.

- I samband med omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter bör Försvarsmakten överta det fulla ansvaret för sin lokalförsörjning.
- Ansvaret för utlandscamperna bör helt föras över till Försvarsmakten. I samband med det bör Fortifikationsverkets nuvarande kompetens avseende campförsörjning överföras till Försvarets materielverk.

Vid organisations- och strukturförändringar som berör statliga myndigheter har det avgörande betydelse för hur förändringarna ska genomföras om det rör sig om en s.k. verksamhetsövergång, i enlighet med bestämmelsen i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Med verksamhetsövergång avses enligt EU-direktiv 2001/23/EG en *”överlåtelse av en ekonomisk enhet som behåller sin identitet”*. Direktivet omfattar inte i sig en administrativ omorganisation av offentliga förvaltningsmyndigheter eller överlåtelser av administrativa funktioner mellan förvaltningsmyndigheter. I den svenska implementeringen av direktivet, som skett i LAS och lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), görs emellertid ingen åtskillnad mellan offentlig och privat verksamhet. Det senare innebär bl.a. att reglerna gäller vid övergång såväl mellan två myndigheter som mellan en myndighet och ett statligt bolag.

Regelverket om verksamhetsövergång är inte dispositivt, vilket innebär att det inte står mottagande och överlämnande arbetsgivare fritt att göra en överenskommelse om huruvida man ska betrakta övergången som verksamhetsövergång. Det är den mottagande arbetsgivaren som ansvarar för att göra bedömningen om verksamhetsövergång och som också står risken för en felbedömning. Frågan om det handlar om en verksamhetsövergång i 6 b § LAS mening kan ytterst komma att prövas av Arbetsdomstolen.

Kommer mottagande arbetsgivare fram till att det rör sig om en verksamhetsövergång i 6 b § LAS mening innebär bestämmelsen bl.a. att rättigheter och skyldigheter på grund av anställningsavtalen automatiskt går över till den nya arbetsgivaren, om inte den enskilde arbetstagaren motsätter sig detta. Kommer den mottagande arbetsgivaren däremot fram till att det inte rör sig om en

verksamhetsövergång i 6 b § LAS mening står det denne fritt att vid behov gå ut och nyrekrytera medarbetare.

Det är reglerna för verksamhetsövergång som styr vilka anställda som har rätt till anställning hos den mottagande arbetsgivaren. Om det innebär att den mottagande arbetsgivaren får personal med ”fel” kompetens eller får för många anställda jämfört med vad som behövs i den nya verksamheten, är det denne som måste hantera den frågan hos sig, antingen genom utbildning eller genom uppsägning på grund av arbetsbrist. Vid förändringar efter tidpunkten för verksamhetsövergången gäller de sedvanliga arbetsrättsliga reglerna för att hantera förändringen. Det är inte ovanligt att den mottagande arbetsgivaren har bestämt sig för att organisera verksamheten på ett annat sätt än hur det såg ut hos den tidigare arbetsgivaren. Även i detta fall är det den mottagande arbetsgivaren som ska placera in arbetstagaren i den nya organisationen och har därvid samma möjlighet att omplacera enskilda arbetstagare som gällde för den tidigare arbetsgivaren.

Såvitt vi kan bedöma torde det komma att handla om verksamhetsövergång i samtliga de situationer som beskrevs i inledningen. Vi kan dock inte med säkerhet avgöra detta, eftersom bedömningen av om det föreligger verksamhetsövergång i 6 b § LAS mening ska göras av den mottagande arbetsgivaren. Vilka konsekvenser som de facto kommer att uppstå för personalen beror också på vilka samordningsfördelar som realiseras i den fortsatta omstruktureringen av statens bestånd av försvarsfastigheter.

Sammantaget är vår rekommendation, mot ovanstående bakgrund, att regeringen säkerställer att personalkonsekvenserna analyseras mer i detalj dels i den organisationskommitté vi har föreslagit för bildandet av en ny myndighet med verksamheterna vid Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk som grund, dels när, i nästa skede, fastigheter som ska användas för försvarsändamål väl avyttras till bolag, t.ex. genom det av oss förordade alternativet ”minst omfattande bolagsförvaltning”.

9 Allmänna överväganden om författningsförslag

Våra författningsförslag har redovisats tidigare i betänkandet och i nästföljande kapitel redovisas författningskommentarer. Därutöver har vi dock sett behov av att även redovisa vissa mer allmänna vägval och avvägningar som har gjorts i utformandet av författningsförslagen. Dessa överväganden redovisas i detta kapitel.

9.1 Bakgrund

En av utgångspunkterna för utredningen har varit att en förändrad fastighetsförvaltning inte ska innebära ändringar när det gäller tillsynen över miljöfarlig verksamhet eller Försvarmaktens ansvar och möjligheter att bevaka frågor om riksintresset för totalförsvaret i olika sammanhang.

Vid nedläggningen av Fortifikationsverkets och Statens fastighetsverks respektive verksamheter är avsikten att dessa till att börja med ska överföras till en ny myndighet. Såväl Fortifikationsverkets som Statens fastighetsverks verksamheter är främst inriktade på att förvalta fast egendom. För Fortifikationsverkets del är fastigheterna främst avsedda för försvarsändamål. I båda myndigheternas uppdrag ingår att för statens räkning genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom och att förvärva fast egendom. I Statens fastighetsverks instruktion ingår även att avyttra fast egendom. Fortifikationsverket har också i uppgift att bistå Försvarmakten i lokalförsörjningsfrågor och anskaffa mark, etablera, förvalta och avyttra byggnader och anläggningar för försvarets behov i samband med internationella insatser och bedriva fortifikatoriskt utvecklingsarbete. Vidare ska Fortifikationsverket på uppdrag av Försvarmakten utveckla skydds- och anläggningsteknik.

Det fastighetsbestånd som Fortifikationsverket förvaltar är spritt över hela landet och består av byggnader för materieluppställning och -underhåll, förråd, kaserner, utbildnings- och kontorsbyggnader, militärrestauranger, försvarsanläggningar, övnings- och skjutfält m.m. Försvarsmakten är den klart dominerande hyresgästen. Myndigheten hyr även ut lokaler åt andra försvarsmyndigheter såsom Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut. Till en mindre del hyr man också ut till andra statliga myndigheter och bolag m.m.

Från den nya myndigheten som ersätter Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk bör eventuellt vissa fastigheter som kommer från Fortifikationsverket avyttras i ett senare skede. Förvärvande bolag förutses bli Specialfastigheter Sverige AB. Vi vill emellertid inte begränsa våra författningsförslag till just detta bolag. Författningsförslagen behöver därför ta hänsyn till att framtida ägande av försvarsfastigheter kan ske av staten genom den nya myndigheten, av Specialfastigheter Sverige AB och av andra statligt ägda bolag.

9.2 Olika sätt att fastställa tillämpningsområde för regler om försvarsrelaterad verksamhet

Det finns inom olika områden särregleringar för myndigheter inom försvaret och viss verksamhet som avser försvaret. En vanligt förekommande teknik att definiera tillämpningsområdet för dessa regler är att i de berörda författningarna räkna upp de myndigheter som den aktuella bestämmelsen ska gälla för. Som exempel kan nämnas 9 kap. 8 § miljöbalken som avser vilken instans som har rätt att pröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Enligt huvudregeln prövas sådant tillstånd av mark- och miljödomstol. I bestämmelsen görs undantag för tillstånd inom viss försvarsrelaterad verksamhet som ska prövas av länsstyrelsen. Undantagets omfattning framgår av lagtexten enligt följande. *”Tillstånd som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska alltid prövas av länsstyrelsen.”* Motsvarande teknik används exempelvis beträffande Generalläkarens tillsyn (2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen) och beträffande bestämmelsen om att överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen som rör fråga av särskild betydelse för försvaret ska överlämnas från mark- och miljödomstol till regeringen för prövning (13 kap. 7 § plan- och

bygglagen). Liknande skrivningar återkommer i flera författningar och ibland omfattas, utöver Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, även Totalförsvarets forskningsinstitut.

En nackdel med den ovan beskrivna lagstiftningstekniken är att den inte tar hänsyn till omorganisationer mellan myndigheterna eller överföring av viss verksamhet från en myndighet till en annan eller från en myndighet till statligt ägt bolag. Det kan således inom de uppräknade myndigheterna förekomma verksamhet som inte är försvarsrelaterad liksom det inom andra myndigheter kan förekomma verksamhet som rör försvaret. För att ta exemplet med Generalläkarens operativa tillsyn enligt miljötillsynsförordningen kan regleringen få till följd att Generalläkarens möjlighet att utöva tillsyn över förvaltningen av en fastighet som nyttjas av Försvarmakten enligt förordningen är beroende av om fastigheten förvaltas av Fortifikationsverket (i vilket fall förvaltningen omfattas av tillsynsansvaret) eller av Statens fastighetsverk eller ett privaträttsligt subjekt såsom Specialfastigheter Sverige AB (i vilka fall tillsynsansvaret i stället vanligtvis ligger under kommunen).

En alternativ lagstiftningsteknik kan vara att i författningen på ett generellt plan definiera den verksamhet som regleringen syftar till att omfatta. Ett exempel på en sådan generell definition kan vara uttrycket "(av) betydelse för totalförsvaret" som används i miljöbalkens hushållningsbestämmelse avseende totalförsvaret (3 kap. 9 § miljöbalken). Ett annat exempel på generella definitioner som skulle kunna övervägas för olika författningar som nu är aktuella kan vara "försvarsverksamhet", "försvarsändamål", "försvaret", det "militära försvaret" etc.

Vi har, efter att ha inhämtat synpunkter från berörda myndigheter, kommit fram till att det i många avseenden skulle vara önskvärt att införa en generell term som definierar den verksamhet som bedrivs av Försvarmakten och andra myndigheter inom "försvarsfamiljen" och som det är relevant att tillämpa viss särreglering för. Ett särskilt påpekande som gjorts vid kontakterna med berörda myndigheter är att Totalförsvarets forskningsinstitut inte sällan utelämnas från viss reglerings tillämpningsområde, till synes utan sakliga skäl.

Att införa en sådan generell definition förutsätter dock en fullständig genomgång och analys av den verksamhet som i dag bedrivs inom de aktuella myndigheterna och svåra frågor om relevanta avgränsningar i förhållande till de olika bestämmelsernas syften

m.m. En sådan genomgång och analys går utöver vad som enligt direktiven bör vara föremål för denna utredning. En nackdel med tekniken är också att det med en generell definition kan uppkomma oklarheter beträffande bestämmelsens exakta tillämpningsområde. Vid införandet av den äldre motsvarigheten till nuvarande 13 kap. 7 § i plan- och bygglagen, som innebär att mark- och miljödomstolen ska överlämna ärenden som innehåller frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt till regeringens prövning, föreslog Lagrådet att bestämmelsen i stället för uppräkningsav myndigheter skulle innehålla beskrivningen ”*när målet rör en fråga av särskild betydelse för det militära försvaret*” (prop. 2002/03:27, s. 29). Lagstiftaren menade dock att det med den av Lagrådet föreslagna ordalydelsen kunde uppstå oklarheter i fråga om vad som innefattades i ”det militära försvaret” och valde därför att behålla uppräkningsav myndigheter (prop. 2002/03:27, s. 15).

9.3 Vissa allmänna överväganden avseende våra förslag till författningsändringar

En överföring av Fortifikationsverkets och Statens fastighetsverks verksamhet till en ny myndighet och efterkommande överlåtelse av försvarsfastigheter från den nya myndigheten till ett statligt ägt aktiebolag innebär att försvarsrelaterad verksamhet kommer att bedrivas vid sidan av icke försvarsrelaterad verksamhet såväl inom den nya myndigheten som i bolaget. (Vi förutsätter att bolaget sedan tidigare har icke försvarsrelaterade fastigheter eller att bolaget i vart fall ska vara oförhindrat att senare förvärva sådana.)

Vi har som utgångspunkt att det även efter överföringen till ny myndighet och bolag finns ett fortsatt och oförändrat behov av att låta den del av verksamheten som överförts från Fortifikationsverket omfattas av sådana särregleringar som gäller beträffande försvarsrelaterad verksamhet. På samma sätt utgår vi från att den icke försvarsrelaterade verksamheten inom den nya myndigheten respektive bolaget inte ska omfattas av särregleringarna. Vi utgår från att det exempelvis inte är önskvärt att Generalläkaren ges tillsynsansvar för samtliga fastigheter som den nya myndigheten respektive bolaget förvaltar utan att Generalläkarens tillsyn även fortsättningsvis bör vara begränsad till den verksamhet inom den nya myndigheten respektive bolaget som motsvarar den verksam-

het som i dag bedrivs av Fortifikationsverket och som är försvarsrelaterad. Ett tänkbart sätt att hantera regleringen av den del av den nya myndigheten respektive bolaget som avser Fortifikationsverkets nuvarande verksamhet vore att identifiera och särskilja de fastigheter som överförs från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive bolaget och låta bestämmelserna om tillsyn m.m. endast omfatta dessa. Det skulle dock, inte minst mot bakgrund av det stora antalet fastigheter, medföra praktiska svårigheter. En sådan lösning tar heller inte hänsyn till att nya fastigheter som förvärfvas av den nya myndigheten för försvarsändamål kan behöva bli föremål för motsvarande särreglering. Vi har därför valt en teknik som går ut på finna en beskrivning av den verksamhet som överförs från Fortifikationsverket och som det generellt sett är relevant att låta omfattas av de aktuella bestämmelserna som avser försvarsrelaterad verksamhet.

Vi har därvid fastnat för den generella regleringen, att viss bestämmelse såvitt avser den nya myndigheten och statligt ägt aktiebolag ska tillämpas för *verksamheter och åtgärder som avser fast egendom eller anläggningar och byggnader på ofri grund, som nyttjas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut eller som i annat fall är avsedda för försvarsändamål.*

Regleringen syftar till att omfatta all den verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten eller bolag och som rör angiven egendom som nyttjas av någon av de uppräknade försvarsmyndigheterna eller som i annat fall är avsedd för försvarsändamål. Regleringen medför även att den aktuella bestämmelsen blir tillämplig beträffande verksamhet som redan i dag bedrivs av statligt aktiebolag och verksamhet som överförs till den nya myndigheten från Statens fastighetsverk, om sådan verksamhet är försvarsrelaterad på det sätt som nyss angetts. Detta kan i några fall medföra att viss bestämmelse får ett utökat tillämpningsområde i förhållande till vad som är fallet i dag. Exempelvis kommer egendom som i dag ägs av Specialfastigheter Sverige AB och som nyttjas av Försvarsmakten att omfattas av beskrivningen. I de fall denna skrivning har använts i viss författningstext har utredningen ansett en sådan utvidgning motiverad av fördelarna med att ha en enhetlig reglering för den typ av försvarsrelaterad verksamhet som avses. Tillämpningsområdet avses också innefatta nya verksamhetsområden som kan tillkomma för myndigheten eller bolaget under förutsättning att sådan verksamhet rör fast egendom, bygg-

nad eller anläggning som beskrivs ovan. Den verksamhet som avses ingå i beskrivningen är inte heller begränsad till verksamhet avseende egendom som myndigheten eller bolaget förvaltar eller äger utan omfattar även verksamhet avseende lokalförsörjning och hantering av externa förhyrningar m.m. så länge föremålet för verksamheten eller åtgärden är sådan fast egendom, byggnad eller anläggning.

Begreppet *fast egendom* har den innebörd som följer av reglerna i jordabalken. Begreppet *anläggningar och byggnader på ofri grund* avser att omfatta anläggningar och byggnader som inte utgör fast egendom, såsom exempelvis byggnader och anläggningar som uppförts eller placerats på viss fastighet av innehavare av tomträtt eller annan nyttjanderätt. Något krav på att anläggningen eller byggnaden ska vara av stadigvarande karaktär avses inte. Således omfattas exempelvis verksamhet som avser mobila anläggningar eller byggnader som nyttjas för försvarsändamål. Vår avsikt är att verksamhet som avser militära övnings- och skjutfält ska anses falla inom det angivna tillämpningsområdet. I den mån ett övnings- eller skjutfält inte skulle vara att hänföra till fast egendom får det anses rymmas inom begreppet *anläggning*. Att ett övnings- eller skjutfält inom viss egendom har upptagits i Försvarsmaktens förteckning över övnings- och skjutfält medför enligt vår mening att egendomen ska anses nyttjas av Försvarsmakten i den mening som avses i regleringen.

9.4 Vissa överväganden avseende sekretess och säkerhetsskyddslagstiftningen m.m.

9.4.1 Sekretess avseende uppgifter rörande rikets säkerhet

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ("OSL") innehåller bland annat bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas tjänst och förbud mot att röja vissa uppgifter; muntligen eller genom utlämnande av allmänna handlingar eller på annat sätt (sekretess). Bestämmelserna om sekretess utgör begränsningar av yttrandefriheten enligt regeringsformen, av rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och, i vissa fall, av den så kallade meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I 15 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet m.m. Förbudet att röja sek-

retessbelagda uppgifter gäller för myndigheter och för personer som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, tjänsteplikt eller liknande.

I en bilaga till OSL finns upptagna vissa privaträttsliga organ (statliga eller enskilda bolag, stiftelser etc.) hos vilka rätten för enskild att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen ska gälla beträffande den specifika verksamhet som anges i bilagan. För dessa organ gäller – inom den verksamhet som omfattas – även bestämmelserna i OSL om sekretess och tystnadsplikt. Gemensamt för de organ som upptagits i bilagan är att dessa av det allmänna har anförtrotts vissa allmänna förvaltningsuppgifter som lagstiftaren ansett att det är motiverat att de omfattas av offentlighetsprincipen och de möjligheter till insyn m.m. som följer av denna. Sådana uppgifter är företrädesvis uppgifter som innefattar så kallad myndighetsutövning.

För en anställd hos myndighet eller hos ett organ som finns upptaget i bilagan till OSL – såvitt avser i bilagan angiven verksamhet – gäller således en lagstadgad tystnadsplikt avseende uppgifter som är sekretessbelagda enligt OSL. Den som bryter mot en lagstadgad tystnadsplikt kan bli straffrättsligt ansvarig för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

En anställd inom ett statligt eller enskilt bolag som inte omfattas av reglerna i OSL omfattas som huvudregel inte av någon lagstadgad tystnadsplikt (undantag gäller beträffande vissa yrkesområden som regleras i särskild lag). En sådan enskild kan därmed inte bli ansvarig för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Däremot kan straffrättsligt ansvar uppkomma för handlande som utgör brott enligt andra bestämmelser i brottsbalken rörande rikets säkerhet, såsom exempelvis obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 § brottsbalken). En enskilt anställd kan också civilrättsligt åta sig tystnadsplikt i förhållande till arbetsgivaren. En sådan tystnadsplikt är dock inte straffrättsligt sanktionerad.

Som har framgått av avsnitt 5.6 har vi av Försvarsmakten erhållit en säkerhetsanalys beträffande eventuella hinder ur sekretesssynpunkt mot att överföra försvarsfastigheter till ett statligt ägt bolag. Försvarsmakten har i sin analys bland annat kommit fram till att avsaknaden av en lagstadgad och straffrättsligt sanktionerad tystnadsplikt för anställda i ett statligt bolag, kan komma att påverka lämpligheten ur säkerhetssynpunkt av att överlåta vissa försvars-

anläggningar till ett statligt aktiebolag och att en överlåtelse därför kan komma att aktualisera ett behov av ändring av befintlig lagstiftning.

Ett tänkbart sätt att uppnå önskemålet om lagstadgad tystnadsplikt skulle vara att låta det bolag till vilket känsliga försvarsfastigheter överförs omfattas av bilagan till OSL och därigenom omfattas av samma regler om offentlighet och sekretess som en myndighet. De uppgifter som det i detta fall är aktuellt att överföra till bolaget kan dock inte sägas vara av karaktären allmänna förvaltningsuppgifter som det skulle finnas ett särskilt intresse av att låta omfattas av offentlighetsprincipen. Utifrån de resonemang rörande utvidgning av offentlighetsprincipen utanför myndighetsområdet som tidigare förts av lagstiftaren, bland annat i samband med införandet av motsvarigheten till den aktuella bilagan i dåvarande sekretesslagen (1980:100) (prop. 1986/87:151, s. 146 ff), anser vi att en sådan lagstiftningsteknik, även om den i teorin skulle vara genomförbar, inte vore lämplig i detta fall.

Då en eventuell ändring av nuvarande lagstiftning främst är motiverad av att bibehålla ett ur säkerhetssynpunkt fullgott skydd för uppgifter som omfattas av försvarssekretess anser vi att det är mer ändamålsenligt att i stället utreda möjligheterna att i en ny lag införa en särskild tystnadsplikt som svarar mot behovet och som, om det skulle krävas för att uppnå syftet, omfattas av straffrättsliga sanktioner enligt 20 kap. 3 § brottsbalken eller enligt en särskild ansvarsbestämmelse i den nya lagen.

Behov av en särskild lagstiftning avseende tystnadsplikt har tidigare aktualiserats i samband med bolagiseringen av Postverket, vilket resulterade i bestämmelser om tystnadsplikt för den som i postverksamhet fått del av vissa uppgifter, nuvarande 2 kap. 14 § i postlagen (2010:1045), och i samband med bolagiseringen av Televerket, vilket resulterade i bestämmelser om tystnadsplikt som nu återfinns i 6 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

En sådan lagstiftning medför en inskränkning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och innebär vidare, för det fall detta skulle anses erforderligt för att uppnå fullgott skydd ur ett säkerhetsperspektiv, att tystnadsplikten sanktioneras av ett straffrättsligt ansvar. En sådan reglering bör enligt vår mening inte genomföras utan att dess konsekvenser och uppkommande avgränsningsfrågor noga har utretts.

Det har, främst med hänsyn till tidpunkten för redovisning av uppdraget, inte varit möjligt att inom ramen för vårt arbete göra en

sådan utredning. Att ta fram relevant lagtext torde också förutsätta en mer detaljerad kännedom om det nya bolagets organisation, särskilt vilken personal som skulle behöva omfattas av tystnadsplikt. Vi föreslår därför att den föreslagna organisationskommittén arbetar vidare med frågan om införande av tystnadsplikt.

9.4.2 Säkerhetsskyddad upphandling och övriga frågor avseende säkerhetsskyddslagstiftningen

Försvarsmakten har i ovan nämnda säkerhetsanalys också pekat på att det i många fall ur säkerhetssynpunkt är nödvändigt att genomföra en så kallad säkerhetsskyddad upphandling enligt reglerna i 8 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) vid bland annat ny-, om- och tillbyggnader av de anläggningar som kan komma att bli föremål för överlåtelse till ett statligt bolag.

Enligt nuvarande lagstiftning torde reglerna i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen om säkerhetsskyddad upphandling inte vara tillämpliga för statliga bolag eller andra privaträttsliga subjekt. Som framgått av avsnitt 5.5.4 synes dock säkerhetsskyddet i praktiken ändå vara möjligt att hantera för en myndighet som hyr fastigheter av andra än fastighetsförvaltande myndigheter, låt vara att hanteringen då blir något mer omständlig för hyresgästen. Utöver denna fråga finns det, enligt vår bedömning, även andra frågor inom säkerhetsskyddslagstiftningens område som aktualiseras vid en överföring av försvarsfastigheter till ett statligt bolag. Dessa frågor rör bland annat kravet på svenskt medborgarskap för vissa anställningar, frågor om rätt att i vissa fall besluta om säkerhetsklassning, ansvar för tillsyn och rätt att meddela föreskrifter.

Som framgått av bl.a. avsnitt 1.5.2 är bland annat reglerna om säkerhetsskyddad upphandling och kravet på svenskt medborgarskap föremål för översyn genom utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14). Mot bakgrund av denna översyn har vi inom ramen för denna utredning funnit det lämpligt att endast föreslå sådana författningsändringar som syftar till att ansvaret för tillsyn och rätten att meddela föreskrifter med stöd av säkerhetsskyddsförordningen ska kvarstå oförändrat hos Försvarsmakten efter en överföring av verksamhet till den nya myndigheten respektive i förekommande fall ett statligt bolag.

10 Författningskommentarer

10.1 Förslaget till ändring i miljöbalken

9 kap. 8 §

Tillstånd som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt prövas av länsstyrelsen. Fortifikationsverkets verksamhet, som i dag tillståndsprövas av länsstyrelsen, rör verksamheter eller åtgärder för de fastigheter för försvarets ändamål som Fortifikationsverket förvaltar. Utredningens förslag utgår ifrån att samma ordning ska gälla även fortsättningsvis.

Syftet med ändringen är att säkerställa att den nya myndigheten, eller det nya bolaget, har samma prövningsmyndighet, dvs. länsstyrelsen, för sådan tillståndspliktig verksamhet som tidigare bedrivits av Fortifikationsverket och som övergår till den nya myndigheten respektive ett statligt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

15 kap. 29 §

Förslaget innebär att Generalläkaren fortsatt ska ha föreskriftsrätt för verksamhet som flyttas från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag (jfr 72 § avfallsförordningen (2011:927)). Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

16 kap. 13 §

Utredningens förslag innebär att det undantag från miljöorganisationers rätt att överklaga som följer av paragrafens första stycke fortsättningsvis gäller den nya myndigheten för den försvarsanknutna verksamheten. I övrigt föreslås ingen ändring. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

21 kap. 7 §

Frågor som rör försvaret anses alltid vara av sådan natur att de lämpligen bör prövas av regeringen (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 235). Förslaget till ändring innebär att regeringen fortsatt ska ha prövningsrätt i ärenden om statlig myndighets beslut rörande sådan verksamhet som flyttas från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

26 kap. 3 §

Förslaget till ändring syftar till att bemyndigandet för regeringen att i vissa fall överlåta tillsynen åt en kommun inte ska omfatta verksamhet hos den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag för i paragrafen angiven verksamhet. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.2 Förslaget till ändring i plan- och bygglagen

13 kap. 7 §

Den föreslagna ändringen syftar till att klargöra att frågor av betydelse för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag även i fortsättningen ska komma att bli föremål för regeringens prövning. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.3 Förslaget till ändring i strålskyddslagen

30 §

Bestämmelsen avser i sin nuvarande lydelse en begränsning av möjligheten att överlåta tillsynsansvar till kommunal nämnd såvitt avser verksamhet som bland annat utövas av Fortifikationsverket. Den föreslagna ändringen syftar till att begränsningen oförändrat ska gälla beträffande sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag. Bestämmelsen innehåller också möjlighet att överlåta visst tillsynsansvar till Generalläkaren beträffande angivna verksamheter. Förslaget ger bestämmelsen om möjlighet att överlåta tillsynsansvar motsvarande tillämpningsområde som beträffande Generalläkarens tillsynsansvar enligt miljöbalken. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.4 Förslaget till ändring i lagen om brandfarliga och explosiva varor

17 §

Enligt 16 § samma lag gäller att den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det.

Förevarande bestämmelse ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvar för prövning av tillstånd som rör hantering av brandfarliga varor inom de myndigheter som räknas upp i paragrafen. Den föreslagna ändringen syftar till att ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap oförändrat ansvar att pröva tillstånd avseende sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

18 §

Förevarande bestämmelse ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ansvar för prövning av tillstånd till tillståndspliktig hantering av explosiva varor hos de myndigheter som räknas upp i paragrafen. Den föreslagna ändringen syftar till att ge Myndigheten

för samhällsskydd och beredskap oförändrat ansvar att pröva tillstånd avseende sådan tillståndspliktig verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

21 §

Bestämmelsen avser möjlighet för Försvarsmakten att, efter medgivande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, överta ansvaret för viss tillsyn över i paragrafen angivna myndigheters hantering av brandfarliga och explosiva varor. Den föreslagna ändringen syftar till att ge Försvarsmakten oförändrad möjlighet att utöva tillsyn avseende sådan hantering inom ramen för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.5 Förslaget till ändring i lagen om offentlig anställning

31 §

I bestämmelsen upptas de myndigheter där anställda med omedelbar verkan får skiljas från sina arbetsuppgifter med hänsyn till landets bästa. Utöver polisväsendet och utrikesförvaltningen anges i paragrafens nuvarande lydelse försvarsmyndigheter, däribland Fortifikationsverket. Enligt förslaget ersätts Fortifikationsverket med den nya myndigheten.

10.6 Förslaget till ändring i lagen om fullmaktsanställning

9 §

Se kommentaren till 31 § lagen om offentlig anställning.

10.7 Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Statens fastighetsverk

Förordningen upphör till följd av att Statens fastighetsverk läggs ned.

10.8 Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Fortifikationsverket

Förordningen upphör till följd av att Fortifikationsverket läggs ned.

10.9 Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Försvarmakten

5 a §

Paragrafen gäller krav på samråd i samband med försvarets åtgärder för att avhjälpa föroreningsskador utöver vad som följer av miljöbalken. I sista stycket föreslås att ordet Fortifikationsverket ersätts med namnet på den nya myndigheten. Någon ändring i övrigt föreslås inte.

32 §

Paragrafen gäller Försvarmaktens föreskriftsrätt. I paragrafen föreslås att ordet Fortifikationsverket utgår och att det i stället anges att Försvarmakten får meddela föreskrifter för den nya myndigheten och statligt ägt aktiebolag, dock endast såvitt avser sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive till statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.10 Förslaget till ändring i förordningen med länsstyrelseinstruktion

Statens fastighetsverk ersätts med den nya myndigheten som förutsätts överta verkets uppgifter.

10.11 Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Regeringskansliet

Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk ersätts med den nya myndigheten.

10.12 Förslaget till ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

41 §

Utredningens förslag syftar till att Generalläkaren fortsatt ska ha föreskriftsrätt för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.13 Förslaget till ändring i miljötillsynsförordningen

2 kap. 4 §

Generalläkaren föreslås få motsvarande tillsynsansvar som i dag för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.14 Förslaget till ändring i miljöprövningsförordningen

8 §

Bestämmelsen är en upplysningsparagraf om innehållet i 9 kap. 8 § miljöbalken. Ändringen avser en anpassning till föreslagen ny lydelse av bestämmelsen i miljöbalken.

10.15 Förslaget till ändring i förordningen om miljöledning i statliga myndigheter

I bilaga 1 till förordningen listas de myndigheter som ska ha ett miljöledningssystem. Ändringen innebär att Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk ersätts av den nya myndigheten, som utredningen förutsätter ska ha ett miljöledningssystem.

10.16 Förslaget till ändring i förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer

24 §

Generalläkaren föreslås få motsvarande möjlighet att ge dispens i det enskilda fallet om det behövs med hänsyn till totalförsvarets intressen för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive till statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkan- det.

10.17 Förslaget till ändring i förordningen om fluorerade växthusgaser och ozonnedbrytande ämnen

9 §

I paragrafen görs undantag från förbudet att leverera f-gaser till andra mottagare än de som räknas upp. Ändringen syftar till att undantaget ska omfatta den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag för sådan verksamhet som övergår från Fortifikations-

verket. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

15 §

Paragrafen föreskriver undantag från förbud att leverera köldmedier som utgörs av HCFC. Ändringen innebär att sådana köldmedier får levereras även till den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

16 §

Paragrafen föreskriver bland annat undantag från förbudet att använda HCFC. Ändringen innebär att, utöver Försvarmakten och Försvarets materielverk, även den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag fram till och med den 31 december 2014, och med vissa begränsningar, får fylla på en kyl-, luftkonditionerings- eller värmepumpsutrustning om det sker inom ramen för sådan verksamhet, som övergår från Fortifikationsverket. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

För det fall att den nya myndigheten inte skulle komma att inleda sin verksamhet förrän efter 31 december 2014 behöver den föreslagna förändringen inte göras.

10.18 Förslaget till ändring i avfallsförordningen

72 §

Paragrafen föreskriver rätt för Generalläkaren att meddela föreskrifter som avviker från 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen i fråga om hantering av hushållsavfall och farligt avfall. Ändringen innebär att Generalläkaren får sådan rätt, utöver för Försvarmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, även för den nya myndigheten respektive statligt ägt aktiebolag för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.19 Förslaget till ändring i förordningen om energieffektiva åtgärder för myndigheter

1 §

Paragrafen föreskriver vilka subjekt som omfattas av förordningen. I dess nuvarande lydelse gäller förordningen Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Fortifikationsverket endast i den utsträckning en tillämpning inte strider mot arten och huvudsyftet med deras respektive verksamhet. Ändringen innebär att denna begränsning också ska gälla den nya myndigheten för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.20 Förslaget till ändring i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom m.m.

5 §

I paragrafen anges belopp inom vilka fastighetsförvaltande myndigheter får besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar. Förslaget innebär att orden Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk utgår och ersätts av den nya myndigheten. Motsvarande begränsning, 20 000 000 kronor, förutsätts gälla för den nya myndigheten.

6 §

Statens fastighetsverk ersätts med den nya myndigheten då denna förutsätts överta Statens fastighetsverks uppgifter.

10.21 Förslaget till ändring i förfogandeförordningen

1 §

Bestämmelsen innehåller bemyndiganden avseende vilka myndigheter som har rätt att besluta om förfogande enligt Förfogandelagen (1978:262). Enligt förslaget ersätts Fortifikationsverket med den nya myndigheten.

10.22 Förslaget till ändring i förordningen med instruktion för Harpsundsnämnden

Statens fastighetsverk ersätts av den nya myndigheten då denna förutsätts överta Statens fastighetsverks uppgifter.

10.23 Förslaget till ändring i rennäringsförordningen

Statens fastighetsverk ersätts av den nya myndigheten då denna förutsätts överta Statens fastighetsverks uppgifter.

10.24 Förslaget till ändring i förordningen om brandfarliga och explosiva varor

12 §

Paragrafen föreskriver enligt dess nuvarande lydelse en skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheten vid olycka. Sådan skyldighet finns för hantering inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket. Ändringen innebär att motsvarande hantering som utförs av den nya myndigheten efter överföring av verksamhet från Fortifikationsverket omfattas av sådan underrättelseskyldighet.

13 §

Av paragrafens tredje stycke i nuvarande lydelse framgår att Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut endast behöver ha tillstånd för viss särskilt angiven hantering. Ändringen innebär att motsvarande begränsning i tillståndsplikten ska gälla den nya myndigheten för sådan verksamhet som överförs från Fortifikationsverket.

26 §

Ändringen innebär att Försvarmaktens föreskriftsrätt även fortsatt omfattar sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive till statligt ägt aktie-

bolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.25 Förslaget till förordning om ändring i förordningen om elektromagnetisk kompatibilitet

Försvarets materielverk får genom föreslagen ändring motsvarande tillsynsansvar för sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket till den nya myndigheten respektive till statligt ägt aktiebolag. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.26 Förslaget till ändring i strålskyddsförordningen

16 §

Bestämmelsen innehåller bemyndigande för Strålsäkerhetsmyndigheten att till Generalläkaren överlåta tillsynsansvar som avses i 30 § strålskyddslagen. Föreslagen ändring i förevarande bestämmelse motsvarar föreslagen ändring i strålskyddslagen.

10.27 Förslaget till ändring i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap

22, 31, 32 och 34 §§

Förordningen reglerar krisberedskap och höjd beredskap hos myndigheter. Ändringarna innebär att Fortifikationsverket ersätts med den nya myndigheten då denna förutsätts överta Fortifikationsverkets uppgifter och funktioner enligt förordningen.

10.28 Förslaget till ändring i säkerhetsskyddsförordningen

39 §

Försvarsmaktens tillsynsansvar avseende säkerhetsskyddet omfattar de myndigheter som räknas upp i bestämmelsen. Genom förslaget till ändring ges Försvarsmakten tillsynsansvar för den nya myndigheten och statligt ägt aktiebolag såvitt avser sådan verksamhet som övergår från Fortifikationsverket. Av 44 § samma förordning framgår att Försvarsmaktens rätt att meddela föreskrifter gäller inom samma område som dess tillsynsansvar. Se även avsnitt 9.3 i den allmänna motiveringen i betänkandet.

10.29 Förslaget till ändring i förordningen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

1 §

Av paragrafens nuvarande lydelse framgår att Fortifikationsverket, bland andra, är en totalförsvarsmyndighet. Genom ändringen ersätts Fortifikationsverket med den nya myndigheten.

10.30 Förslaget till ändring i förordningen om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt

Bilaga

I bilagan till förordningen räknas de myndigheter upp som omfattas av förordningen. Ändringen innebär att orden Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk utgår och ersätts av den nya myndigheten.

10.31 Förslaget till ändring i kungörelsen med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg

2 §

Enligt paragrafens nuvarande lydelse får Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt och Försvårshögskolan bland annat medföra krigsmateriel vid befordran med luftfartyg inom Sverige utan krav på medgivande från Transportstyrelsen. Genom ändringen stryks Fortifikationsverket med anledning av att myndigheten läggs ned.

10.32 Förslaget till ändring i förordningen om användning av tretungad flagga

1 §

Förslaget är en följd av att Fortifikationsverket föreslås läggas ned. Den föreslagna nya myndigheten är inte i sin helhet en försvarsmyndighet och omfattas efter föreslagen ändring inte av förordningen.