

## Förbättrat skydd för totalförsvaret - SOU 2019:34

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

- tillstyrker förslaget om ett kontrollsystem vid försäljning och upplåtelse avseende hamnar, flygplatser och fast egendom inom skyddsvärda geografiska områden.
- anser att förslaget om samrådsskyldighet vid avveckling, överlåtelse eller upplåtelse av anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar måste utvecklas.
- anser att förslaget beträffande när samrådsskyldighet inträder vid upplåtelse av hamnar och flygplatser behöver förtydligas.
- anser att också kommuner och regioner måste omfattas av rätten att begära inlösen av sin egendom vid beslut om försäljningsförbud.
- tillstyrker att det införs en generell regel om att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav, men att regeln bör förtydligas.
- tillstyrker förslaget att kommuner och regioner vid behov ska samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret, men att samrådsskyldigheten bör förtydligas.
- avstyrker att totalförsvarets intressen införs som en ny ingripandegrund enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2011:900).

### SKL:s ställningstagande

#### Allmänt

SKL välkomnar att frågan om totalförsvaret uppmärksammas. Totalförsvaret är dock främst en uppgift för staten och i den mån bl.a. kommuner och regioner har uppgifter att fylla inom totalförsvaret eller totalförsvarfsfrågor att beakta i olika sammanhang måste staten på ett tydligt sätt peka ut vilka uppgifter som ska lösas och vilka frågor som ska beaktas samt ge förutsättningar för finansiering av sådana uppgifter som åläggs kommuner och regioner.

När det gäller det huvudsakliga förslaget, att införa ett granskningsförfarande avseende överlåtelser och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret, är det en reglering som på ett uppenbart sätt ingriper i det kommunala självstyret. SKL har förståelse för att staten vill ha en möjlighet att i vissa fall förhindra den typen av överlåtelser och upplåtelse som förslaget tar sikte på, men frågan är om inte samma syfte går att uppnå utan en tvingande lagstiftning. Frågor om rikets säkerhet och totalförsvarfsfrågor är viktiga i de verksamheter som kommuner och regioner bedriver och ingen kommun eller region skulle medvetet genomföra åtgärder som har negativ effekt på landets försvarsförmåga. Med ett större erfarenhetsutbyte mellan staten respektive kommunerna och regionerna, vilket i sin tur leder till bättre kunskaper, går det att

på ett enklare sätt uppnå samma syfte som det nu aktuella förslaget går ut på, dvs. att kommuner och regioner inte säljer eller upplåter egendom i de fall där ett sådant agerande riskerar skada totalförvarsintressen.

## Lagförslagen

### Förslaget till lag om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

Förslaget innebär att staten, genom en granskningsmyndighet, ges möjlighet att ytterst villkora eller förbjuda överlåtelse, upplåtelse och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.

#### *Hamnar, flygplatser och fast egendom inom skyddsvärda geografiska områden*

Som kommittén visat i sin utredning kan det föreligga behov av statlig kontroll avseende viss totalförsvarsviktig infrastruktur. Trots att förslaget innebär en inskränkning i det kommunala självstyret och kommunernas respektive regionernas rätt att själva bestämma över sina tillgångar kan SKL acceptera förslaget om ett kontrollsystem och ytterst ett förbud mot överlåtelse eller upplåtelse ifråga om sådan egendom, men det förutsätter att kommunerna eller regionerna kan kompenseras för eventuell skada genom sådana åtgärder.

Överlåtelse och upplåtelse av hamnar och flygplatser torde bli sällan förekommande ärenden. När det däremot gäller fast egendom inom skyddsvärda geografiska områden kan det komma att innebära en betydande administrativ börda för de kommuner och regioner som omfattas av de utpekade områdena. Enligt uppgift från Lantmäteriet finns det cirka 31 000 fastigheter inom de utpekade områdena och det är därför angeläget att det i lagstiftningsarbetet görs en konsekvensanalys av vilka resurser som faktiskt kommer att krävas särskilt med avseende på granskningsmyndigheternas möjlighet att snabbt kunna hantera ett stort antal ärenden.

#### *Anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar*

SKL anser att förslaget i denna del måste utvecklas. Det är naturligtvis av vikt för totalförsvaret att fungerande anläggningars användbarhet om möjligt vidmakthålls. Kommuner och regioner kan dock inte åläggas en skyldighet att för framtiden bevara anläggningar som kommunen eller regionen inte anser sig behöva och som kanske inte har någon ansvarig huvudman.

Vilka anläggningar som ska finnas inom det civila försvaret måste regleras i därför avsedd lagstiftning. Hur detta ska beaktas av granskningsmyndigheten i t.ex. ett avvecklings- eller överlåtelsefall måste utvecklas. I de fall staten har överlåtit den typen av anläggningar eller att de inrättats med statliga medel, bör det också ha framgått av överlåtelsehandling eller bidragsbeslut vad som ska gälla för anläggningens framtida drift och underhåll.

### *Samrådsskyldighet*

I förslaget till 2 kap. 1 § andra stycket anges att samråd ska ske med granskningsmyndigheten vid upplåtelse, om upplåtelsen med hänsyn till nyttjarens identitet eller till upplåtelsens karaktär, omfattning, varaktighet eller frekvens inte är typiskt förekommande inom verksamheten för hamnen eller flygplatsen.

Många verksamheter ser väldigt olika ut och vad som kan anses vara ”otypiskt” i en viss verksamhet kan vara en svår bedömningsfråga. Förslaget om när samrådsskyldighet inträder behöver därför förtydligas för att kommuner och regioner ska kunna avgöra när samrådsskyldighet kring en viss upplåtelse faktiskt inträder.

### *Inlösen i vissa fall*

Enskild part ska enligt förslaget kunna begära att staten löser in fast egendom efter ett meddelat beslut om försäljningsförbud. En möjlighet som inte ska omfatta kommuner och regioner eller deras hel- eller delägda bolag. SKL anser att även kommuner och regioner samt deras bolag måste omfattas av rätten att begära inlösen efter ett beslut om försäljningsförbud samt att den rätten även ska omfatta hamnar och flygplatser.

Naturligtvis kan behovet av inlösen se olika ut. En kommuns eller en regions försäljning av en hamn eller flygplats torde inte innebära att kommunen eller regionen, om affären skulle förbjudas, alltid skulle vara intresserad av att staten löser in marken. I den typen av affärer är det snarare andra intressen som står på spel, t.ex. en etablering av verksamhet på platsen vilken förväntas generera arbetstillfällen. Men ett förbud kan också komma att innebära en stor skada för kommunen eller regionen i det enskilda fallet. Därför måste även kommuner och regioner omfattas av möjligheten att begära inlösen i de fall det skulle vara önskvärt från kommunens eller regionens sida – alternativt måste i varje fall ersättning kunna utgå för uppkommen skada. Vägledning bör här kunna hämtas t.ex. från plan- och bygglagstiftningens ersättningsregler vid t.ex. beslut om rivningsförbud.

Enligt SKL:s uppfattning torde förslaget i den här delen dessutom strida mot grundlagens egendomsskydd, vilket är särskilt tydligt i fråga om de bolag som är hel- eller delägda av kommuner och regioner. Dessa bolag är privaträttsliga subjekt som från rättighetssynpunkt inte kan behandlas annorlunda än andra bolag bara av det skälet att ägarna (helt eller delvis) är offentligrättsliga subjekt.

### **Generell skyldighet för kommuner och regioner att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav**

Enligt förslaget ska en generell regel införas i *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Alternativt föreslås att detta krav skrivs in i kommunallagen.

Enligt SKL är den föreslagna skyldigheten så allmän och generell att den inte ger någon vägledning till kommuner och regioner om vad som förväntas av dem. En rad frågor inställer sig såsom t.ex. vilka är totalförsvarets krav, hur ska kraven beaktas och hur ska intressekonflikter mellan olika krav hanteras.

SKL tillstyrker att det införs en reglering om att kommuner och regioner i sina verksamheter ska beakta totalförsvarets krav, men liksom vid andra typer av lagreglerade verksamheter måste det tydligt framgå vilka krav som staten har på kommunerna och regionerna för att dessa ska ha möjlighet att inom ramen för sina verksamheter hantera kraven.

I sammanhanget måste vidare beaktas att totalförsvaret först och främst är en statlig uppgift. I betänkandet anförs att förslaget inte innebär någon ny uppgift för kommunerna eller regionerna, utan att det föreslagna tillägget snarare erinrar om den betydelse som deras verksamhet redan har inom totalförsvaret. SKL delar inte den uppfattningen. Totalförsvarslagen reglerar t.ex. bara kommuners och regioners skyldigheter när det råder höjd beredskap. Detsamma gäller nuvarande reglering i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Om staten inför regler som innebär nya eller utökade krav på kommuner och regioner måste kostnaderna beräknas och finansieras. Lagstiftnings-ärendet bör kompletteras i det avseendet.

Om regeringen går vidare med förslaget är kommunallagen olämplig för en sådan reglering – i så fall är det i verksamhetslagen, *lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, regleringen ska ske.

#### **Skyldighet för kommuner och landsting att samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret**

Enligt förslaget ska en skyldighet införas i *förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, att kommuner och landsting vid behov ska samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret.

Som framförts ovan beträffande förslaget till en generell regel om att kommuner och regioner i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav, är det svårt att definiera vilka frågor som är av betydelse för totalförsvaret. All verksamhet inom kommuner och regioner kan i någon utsträckning beröra totalförvarsfrågor, vilket skulle kunna innebära en betydande samrådsskyldighet med länsstyrelserna. Införs en samrådsskyldighet måste det närmare preciseras vad denna samrådsskyldighet går ut på samt vilka verksamheter som i så fall ska omfattas.

### **Totalförsvaret som statlig ingripandegrund vid detaljplanering**

Genom förslag till lag om ändring i *plan- och bygglagen* ska staten genom länsstyrelserna få utökade möjligheter att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen. Förslaget innebär bl.a. att en ny upphävandegrund införs vid sidan av de fem nu gällande grunderna för ingripande, där länsstyrelserna ges möjlighet att upphäva en detaljplan om totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på annat sätt än som riksintresse.

Regleringen innebär att länsstyrelserna måste ha information om vilka totalförsvarets intressen är och hur dessa ska tolkas. Det kan ifrågasättas om det är information som finns hos länsstyrelserna. Dessutom finns ett påtaglighetsrekvisit som måste tolkas i förhållande till alla andra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen som behöver göras i planprocessen. Självklart är totalförsvarets intressen viktiga i samhällsplaneringen, men att införa en ny odefinierad grund för ingripande riskerar att skapa tolkningsproblem mellan kommun och länsstyrelse samt göra planprocessen både mera utdragen och mera oförutsägbar. SKL avstyrker således att en ny ingripandegrund införs i plan- och bygglagen.

Redan med befintlig lagstiftning föreligger för övrigt en grund för ingripande med hänvisning till totalförsvarets intressen. Av 2 § 12 p. i *förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden*, framgår att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som myndigheterna inom sina områden bedömer vara av riksintresse. Frågan om totalförsvarets intressen i planeringen är således redan omhändertagen, varför det även av den anledningen saknas skäl att reglera totalförsvarets intressen ytterligare. Att sedan staten genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte har pekat ut några områden av riksintresse för totalförsvaret kan inte utgöra skäl för ytterligare en reglering med de förväntade problem som angivits ovan.

Sveriges Kommuner och Landsting



Anders Knappe  
Ordförande