

Handläggare
Ingrid Storm, 08-508 29 786

Till
Kommunstyrelsen

Förbättrat skydd för totalförsvaret, (SOU 2019:34)

Svar på remiss från Kommunstyrelsen KS 2019/1159

Sammanfattning

De huvudsakliga förslagen i remitterad SOU innebär i korthet att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det gäller hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Det införs också ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller ett landsting efter medgivande från staten. Det införs en generell uttrycklig skyldighet i lag för kommuner och landsting att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Staten genom länsstyrelsen ges en utökad möjlighet att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen.

Stokab framhåller att vissa fastigheter kan falla utanför såväl det kontrollsystem som föreslås av rubricerad utredning som det kontrollsystem som är föreslaget att införas i säkerhetsskyddslagen. Bolaget anser att denna lucka innebär en brist i skyddet av svenska säkerhetsintressen och att det bör utredas på vilket sätt den kan täckas.

Stockholms Hamn anser att betänkandet är otydligt kring definitionen av begreppet hamn. Det innebär att det är förenat med stora svårigheter för bolaget att bedöma konsekvenser och effekter på bolagets löpande verksamhet.

Sammantaget anser koncernledningen att införandet av ett kontrollsystem är rimligt men att förslaget, där kommuner inklusive kommunala bolag inte skulle erhålla ersättning genom inlösen av en fastighet där en försäljning stoppats, är oskäligt. Koncernledningen anser att det vid en av staten stoppad överlåtelse därför inrättas ett system för statlig förköpsrätt. Koncernledningen ifrågasätter under alla förhållanden om det är rimligt att en kommun eller kommunalt bolag, som en följd av den föreslagna nya regleringen, ska tvingas behålla, förvalta och reinvestera i en anläggning som kommunen eller bolaget inte längre har något behov av, men som behövs ur ett totalförsvarsperspektiv. För sådana totalförsvarsviktiga anläggningar vore det istället bättre om att det fanns tydligt utpekade aktörer som tar ansvar för såväl etablering som drift och finansiering.

Koncernledningen konstaterar att den föreslagna formuleringen om att kommuner ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet är generell och att vägledning kring hur totalförsvarets krav ska beaktas bör konkretiseras. Koncernledningen anser även att det inte finns skäl för att skapa ytterligare en överprövningsgrund för kommunala planer än de som finns idag.

Ärendet

Enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Det civila försvaret handlar om att göra det möjligt för samhället i övrigt att hantera situationer då beredskapen höjs. Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av det samlade totalförsvaret.

Genom 2015 års försvarspolitiska inriktningsbeslut slogs det fast att den sammanhängande planeringen för totalförsvaret ska återupptas i Sverige. Detta är en följd av den försämrade säkerhetspolitiska situationen i Europa.

De huvudsakliga förslagen i remitterad SOU innebär att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelse och upplåtelse av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det gäller hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Områden av intresse innebär exempelvis att de ligger i anslutning till en viktig farled eller ett hamninlopp eller inrymmer anläggningar av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Inget av de utpekade områdena ligger inom Stockholms stads kommungränser. Lagen föreslås inte gälla överlåtelse och upplåtelse som sker till en kommun eller ett landsting eller en juridisk person där kommunen eller landstinget har ett bestämmande inflytande. Med kommun eller landsting jämföras ett av kommunen respektive landstinget hel- eller delägt bolag.

Det införs också ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar, exempelvis ett bergum, som inrättats för behov inom civilt försvar endast får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller ett landsting efter medgivande från staten. Ett kontrollsystem som utmynnar i att staten kan hindra en tilltänkt överenskommelse bedöms vara ett lämpligt och effektivt komplement och alternativ till den befintliga expropriationslagstiftningen.

Det införs en generell uttrycklig skyldighet i lag för kommuner och landsting att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. I betänkande konstateras att nuvarande lagstiftning inte uttryckligen kräver att totalförsvarets intressen ska beaktas i kommunal verksamhet och att kommuner och landsting därför kan fatta beslut som anses få negativa konsekvenser för totalförsvaret. Enligt kommittén framgick detta i fråga om upplåtelse av kommunalt hamnutrymme i Nord Stream 2-projektet, som utlöste diskussioner om gränserna för kommunernas bestämmanderätt i frågor med säkerhetspolitiska implikationer och statens rättsliga verktyg i sådana frågor. Kommittén refererar i sin

analys även till frågan om Stockholmsregionens drivmedelsförsörjning och avvecklingen av drivmedelsdepåerna i Bergs oljehamn och Loudden.

Staten genom länsstyrelsen ges en utökad möjlighet att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringsprocessen. Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län föreslås bli granskningsmyndigheter och ges behörighet att godkänna, villkora och förbjuda förfaranden enligt lagen. Granskningen ska enligt förslaget äga rum på förhand, dvs före en tilltänkt överlåtelse, upplåtelse eller i förekommande fall avveckling. För kommuner och landsting föreslås granskningen inledas med ett obligatoriskt samrådsförfarande med granskningsmyndigheten. Granskningsmyndigheten ges i förslaget även möjlighet att ingripa i efterhand inom ett år från det att överlåtelsen eller upplåtelsen fullföljts, om obligatoriskt samråd inte skett.

En förbjuden försäljning av en fastighet belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område ska för *enskild* ägare medföra rätt till statlig inlösen. Någon kompensationsrätt föreslås däremot inte i förhållande till kommuner och landsting. Dessa anses ha ett ansvar och incitament att värna totalförsvarets intressen samt ett starkt egenintresse av att totalförsvarsviktig infrastruktur inom kommunen, såsom en hamn eller flygplats, inte utsätts för risker i samband med en upplåtelse eller överlåtelse. Kommuner har också större möjligheter än enskilda att bedöma lämpligheten i tilltänkta affärer, inte minst genom upparbetade kommunikationsvägar till länsstyrelser och Försvarmakten.

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret, (SOU 2019:34) till bl. a. Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till dotterbolagen Stockholms Hamn, Stockholm Vatten och Avfall, Stokab och Stockholm Parkering. Stockholm Vatten och Avfall har valt att inte svara på remissen. Nedan följer en redovisning av bolagens remissvar i huvudsak. Remissvaren i sin helhet återfinns i bilagorna. Koncernledningen har även diskuterat ärendet med stadsledningskontorets säkerhetsavdelning.

Underremiss

Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 1):

Stokab instämmer med utredningens analys att säkerhetsskyddslagens bestämmelser om skydd för säkerhetskänslig verksamhet indirekt innebär ett brett och sammansatt skydd även för totalförsvarsverksamhet, eftersom totalförsvarsverksamheten många gånger också utgör säkerhetskänslig verksamhet. Eftersom det generellt sett inte är fastigheterna där telekommunikationsverksamhet bedrivs i sig utan karaktären på verksamheten som avgör om behov av särskilt skydd utifrån totalförsvarets intressen föreligger, anser Stokab att säkerhetsskyddslagen ger ett mer adekvat skydd än det kontrollsystem som utredningen föreslår. Detta förutsätter dock att det befintliga kompletterande förslaget till säkerhetsskyddslagen om granskning av vissa överlåtelser och upplåtelser genomförs.

Förslaget innebär att överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet kan granskas av en tillsynsmyndighet och stoppas, om myndigheten bedömer att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Sammanfattningsvis delar Stokab således

utredningens uppfattning att infrastruktur för telekommunikation inte bör omfattas av det föreslagna kontrollsystemet.

Stokab konstaterar dock, liksom utredningen, att även om det till säkerhetsskyddslagen kompletterande förslaget omfattar överlåtelse av egendom i den säkerhetskänsliga verksamheten (förutsatt att egendomen har betydelse för Sveriges säkerhet) och således även träffa överlåtelse av fastigheter eller fysisk infrastruktur, så kommer det inte att omfatta *fastigheter runtomkring de säkerhetskänsliga verksamheterna*. Detta innebär att det uppstår en lucka mellan vad som omfattas av det kontrollsystem som utredningen föreslår och vad som skyddas av säkerhetsskyddslagen inklusive dess kompletterande förslag. Som exempel kan nämnas att Stokab inte äger samtliga fastigheter som bolaget befinner sig i för att driva sin verksamhet, utan dessa fastigheter ägs till stor del av tredje parter som själva inte nödvändigtvis bedriver verksamhet som skulle kunna omfattas av säkerhetsskyddslagen. Sådana fastigheter kan då falla utanför såväl det kontrollsystem som föreslås av utredningen som det kontrollsystem som är föreslaget att införas i säkerhetsskyddslagen. Stokab anser att denna lucka innebär en brist i skyddet av svenska säkerhetsintressen och att det skyndsamt bör utredas på vilket sätt den kan täckas.

Stockholm Parkerings remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 2):

Bolaget ser positivt på att ansvar för totalförsvarsanläggningar t.ex. skyddsrum och hur de även kan påverka intilliggande fastigheter tydliggörs i betänkandet.

Bolaget har sedan tidigare byggt två befolkningsskyddsrum med stöd av dåvarande Räddningsverket, och förvärvat ett befolkningsskyddsrum. Därutöver hyr bolaget fyra befolkningsskyddsrum. Dessa skyddsrum används under fredstid som bilgarage. P-hus Slottsbacken var tidigare en ledningscentral som avvecklats och byggts om till bilgarage.

Bolaget har därför redan idag erfarenhet kring att ansvara för skyddsrum och ser det som ett mycket positivt resursutnyttjande att de under fredstid kan användas som garage. Bolaget ser inga sådana begränsningar i betänkandet. Om bedömning görs att det i framtiden behövs ytterligare befolkningsskyddsrum vill bolaget framhålla värdet av att de under fredstid kan nyttjas som garage. Bolaget skulle välkomna en modell som tidigare funnits då medel för kombinerade skyddsrum och garage kunde äskas. Bolaget vill även framhålla behovet att under fredstid kunna göra omfattande renoveringar som temporärt innebär att normala tider för iordningsställande av skyddsrum ej kan hållas.

Stockholms Hamns remissvar har i huvudsak följande lydelse (bilaga 3):

Stockholms Hamns nuvarande tre hamnar är ”allmänna hamnar” med innebörden att hamnarna har en skyldighet att ta emot de fartyg som önskar anlöpa hamnen om utrymme finns och om vissa säkerhetskrav är uppfyllda. Stockholms Hamn är dessutom av riksintresse för sjöfarten, vilket innebär att hamnen ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada hamnen. Det är i första hand Stockholms stads ansvar att se till att riksintresset Stockholms Hamn beaktas i den fysiska planeringen och i tillståndsprövningen. Motivet till att hamnen är utsett till riksintresse är dess roll som knutpunkt mellan olika transportslag, att den är en viktig port österut samt hamnens roll och betydelse för stadens och regionens försörjning av varor.

De hamndelar i Stockholms Hamn som bedöms vara av riksintresse är Stadsgården, Masthamnen, Skeppsbron, Värtahamnen, Frihamnen samt Loudden. Stockholms Hamn

är även en av fem svenska hamnar som har fått status som så kallad ”corehamn” av EU-kommissionen, vilket innebär att hamnen är av strategisk betydelse för europeiska transportflöden och infrastrukturplanering.

Stockholms Hamn anser att betänkandet är otydligt kring definitionen av begreppet hamn. Det innebär att det är förenat med stora svårigheter för bolaget att bedöma konsekvenser och effekter på bolagets löpande verksamhet. Betänkandet innehåller förslag till granskning och kontroller vid förändrat ägande av utpekade tillgångar endera inom bolaget eller hos bolagets ägare. Stockholms hamnar utgår från att granskningsförfarande och kontroller kommer utföras skyndsamt och att behoven av begränsningar motiveras utifrån dess proportionalitet i förhållande till inskränkningen i bolagets möjligheter att förfoga över sina tillgångar.

En hamn är en verksamhet som består av många olika företag och verksamhetsutövare. Stockholms Hamnars kunder behöver kunna bedriva sin verksamhet under företagsekonomiskt motiverade förutsättningar. För att hamnens verksamhet ska kunna fungera förutsätts idag en rad olika leverantörers insatser, var och en med tillträde till hamnområdet och inte sällan med verksamhetsplats inom hamnens område. Om det fysiska området som innefattar kontrollsystemet blir för stort kan det leda till negativa konsekvenser och ge upphov till ett antal frågeställningar. Exempelvis behöver en effektiv containerhamn tillgång till bl.a. logistikytor för omlastning och reparation och rengöring av containrar. Sådan verksamhet bör finnas i närheten av hamnen för att minimera miljöpåverkan och kostnader. Stockholms hamnar menar att betänkandet inte i tillräcklig grad har bedömt och berört hur hamndrift med tillhörande verksamhet kan komma att påverkas av de förslag som presenterats av utredningen.

Koncernledningens synpunkter och förslag

Koncernledningen har respekt för att Sveriges totalförsvar behöver omges av lagstiftning som säkerställer dess funktion och förmågor, samt att dessa kan bibehållas och stärkas.

Koncernledningen har förståelse för att det finns anläggningar och fastigheter där det måste kunna säkerställas att inte antagonistisk verksamhet ska kunna etablera sig eller ta över.

Koncernledningen anser att införandet av ett kontrollsystem är rimligt men att förslaget, där kommuner inklusive kommunala bolag inte skulle erhålla ersättning genom inlösen av en fastighet där en försäljning stoppats, är oskäligt. Ett system med en kravställande kontrollfunktion utan egna ekonomiska åtaganden riskerar att få oproportionerliga konsekvenser för fastighetsägaren.

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

Koncernledningen ifrågasätter under alla förhållanden om det är rimligt att en kommun eller kommunalt bolag, som en följd av den föreslagna nya regleringen, ska tvingas behålla, förvalta och reinvestera i en anläggning som kommunen eller bolaget inte längre har något behov av, men som behövs ur ett totalförsvarsperspektiv. För sådana

totalförsvarsviktiga anläggningar vore det istället bättre om att det fanns tydligt utpekade statliga aktörer som tar ansvar för såväl etablering som drift och finansiering.

Koncernledningen konstaterar att den föreslagna formuleringen om att kommuner ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet är generell och att vägledning kring hur totalförsvarets krav ska beaktas bör konkretiseras.

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

Krister Schultz
Vice VD

Bilagor

1. Stokabs remissvar
2. Stockholm Parkerings remissvar
3. Stockholms Hamns remissvar

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

| Namn | Datum |
|--------------------------|--------------|
| Krister Schultz, Vice VD | 2019-09-20 |