



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Märta Alsén
Planhandläggare
010-2233424
marta.alsen@lansstyrelsen.se

Remiss

1(5)

2019-11-12

457-5240-2019

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om slutbetänkandet förbättrat skydd för totalförsvaret SOU 2019:34.

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Uppsala län (länsstyrelsen) ifrågasätter valda definitioner av flygplats och hamn och yrkar att dessa ska omformuleras, förslagsvis på följande sätt, nämligen

att begreppet flygplats definieras som tillbyggnader eller andra anläggningar *på eller invid* en flygplats eller det verksamhetsområde som fastställts i ett tillstånd meddelat med stöd av enligt 9 kap miljöbalken.

dels att begreppet hamn definieras som byggnader eller andra anläggningar inom *eller invid* en hamn eller att för det fall hamnen är allmän hamnförklarad det område som allmän hamnförklarats område alternativt det verksamhetsområde som fastställts i ett tillstånd meddelat med stöd av enligt 9 kap miljöbalken.. (Kap. 1)

Länsstyrelsen avstyrker det alternativa förslag som utredningen lägger fram om att reglera kommunernas skyldighet att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav i kommunallagen (2017:725). (Kap. 6)

Länsstyrelsen avstyrker förslaget (dvs. förändringarna i kapitel 3 och 11 i plan- och bygglagen (2010:900)) att länsstyrelsen bör kunna överpröva ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser i de fall där totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på något annat sätt än genom att ett riksintresse inte tillgodoses. (Kap. 7)

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om ett kontrollsystem för överlåtelse och upplåtelse av viss egendom. (Kap. 11)

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att fyra länsstyrelser utses som granskningsmyndighet. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att regeringen bör vara besvärinstans över granskningsmyndighetens beslut. (Kap. 14)



Länsstyrelsens synpunkter på utredningen förbättrat skydd för totalförsvaret

Kap 1. Författningsförslaget

Det geografiska tillämpningsområdet för 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § i lagförslaget är troligen för snävt för att syftet med lagen ska uppnås. Det är även viktigt att definitioner som införs korrelerar med andra definitioner inom andra lagstiftningar för att underlätta tolkningar och avgränsningar.

Enligt den definition i 6 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500) som det hänvisas till i lagförslaget är en flygplats nämligen ”ett mark- eller vattenområde, som helt eller delvis har inrättats så att luftfartyg ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet.” Definitionen – som inte hade någon motsvarighet i 1957 års luftfartslag – infördes efter att Lagrådet hade påpekat att en sådan vore önskvärd ur rättssäkerhetssynpunkt (se prop. 2009/10:95 Luftfartens lagar, s. 206 f., s. 327, s. 579 och s. 594 f.) och innebär att till en flygplats i luftfartslagens mening hör alltså i stort sett bara sådant som t.ex. rullbanor, taxibanor och anslutande manöverområden samt – såvitt gäller sjöflygplatser – motsvarande ytor i vattnet. Sådant som t.ex. passagerarterminaler, godsterminaler, gallerior, parkeringshus, utomhusparkeringar, flygledningstorn, ledningscentraler o.s.v. är således vanligen belägna utanför en flygplats så som begreppet definieras i luftfartslagen. För att få bedriva en flygplats krävs tillstånd enligt 24 kap 3 och 4 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251). När ett sådant tillstånd meddelas fastställs ett verksamhetsområde med tillhörande in- och utflygningsvägar. Eftersom avsikten med det föreliggande lagstiftningsförslaget synes vara att även dylika anläggningar ska omfattas av samrådsskyldigheten m.m. anser Länsstyrelsen att de ifrågavarande paragraferna i lagförslaget, som talar om anläggningar *inom* en flygplats, bör omformuleras så att de istället talar om byggnader eller andra anläggningar *på eller invid* en flygplats eller det verksamhetsområde som fastställts i ett tillstånd meddelat med stöd av enligt 9 kap miljöbalken.

På samma sätt anser Länsstyrelsen att liknande synpunkter som ovan till viss del kan även anföras beträffande det geografiska tillämpningsområdet i hamnar. Vad som utgör en hamn är nämligen till viss del oklart (se därom t.ex. prop. 2005/06:212 Hamnskydd, s. 21 f.; Ds 2005:43 Genomförande av direktivet och rambeslutet om åtgärder mot förorening från fartyg, s. 77 f. och Ds 2005:49 Hamnskydd, s. 49 f.).

En hamn har till syfte att tillhandahålla den infrastruktur och de tjänster som möjliggör en övergång mellan land- och sjötransport genom ankra och förtöja för ta skydd, lasta och lossa gods eller för att låta passagerare gå ombord eller lämna fartyget. Vad gäller de hamnar som betecknas som allmän hamn inrättas dessa med stöd av lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Vid en sådan förklaring förklaras ett område som allmän hamn som är inbegriper både land och ett större vattenområde. Med nu föreslagen



2019-11-12

457-5240-2019

definition skulle del av ex. allmänhamn förklarade hamnar inte inbegripas i definitionen och falla utanför, trots att hamnverksamhet bedrivs inom hela det förklarade området. Hamnar som medger trafik för fartyg på en bruttodräktighet på mer än om 1350 kräver tillstånd enligt 24 kap 1 § miljöprövningsförordningen. Vid en sådan prövning fastställs ett hamnområde (verksamhetsområde) som inbegriper på land- och vattenområde. Den nu valda definitionen skulle även innebära att den hela den tillståndsgivna verksamheten inte skulle omfattas av den nu föreslagna definitionen. Länsstyrelsen anser därför att lagförslaget bör omformuleras på så sätt att de ifrågavarande paragraferna istället talar om byggnader eller andra anläggningar inom *eller invid* en hamn eller att för det fall hamnen är allmän hamnförklarad det område som allmän hamnförklarats område alternativt det verksamhetsområde som fastställts i ett tillstånd meddelat med stöd av enligt 9 kap miljöbalken.

Kap. 6 Ett förtydligt ansvar för kommuner och landsting

Länsstyrelsen är positiv till att det införs en bestämmelse som tydliggör att kommuner och landsting har skyldighet att beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet. Den nya regeln bör, som utredningen förespråkar, placeras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Länsstyrelsen anser vidare att det bör utredas hur lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap kan utvecklas för att utgöra ett bättre stöd för kommuner och staten. Det alternativa förslag som utredningen lägger fram om att reglera kommunernas skyldighet att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav i kommunallagen (2017:725) avstyrks däremot. Länsstyrelsen anser att ett sådant åliggande för kommunerna systematiskt sett skulle passa illa in i en lag som i övrigt främst handlar om vad en kommun får ägna sig åt och på vilket sätt den lokala självstyrelsen utövas. För det fall att regeringen ändå skulle finna det lämpligt att ta in den ifrågavarande regeln i kommunallagen så bör den placeras på någon annan plats än vad som nu föreslagits, d.v.s. i 2 kap. 2 a §, eftersom den annars hamnar mittemellan några av de mest centrala lagbestämmelserna kring den s.k. kommunala kompetensen, till vilka den får sägas ha mycket liten anknytning.

Kap. 7 Ökat skydd i den fysiska planeringsprocessen

Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag att länsstyrelsen bör ha ett tydligare uppdrag att bevaka totalförsvarets intressen i deras helhet i samråd om kommunernas översiktsplaner. Länsstyrelsen anser vidare att ett tydligare uppdrag skulle bidra till att öka medvetenhet och kunskaper hos kommunerna angående den fysiska planeringens roll vad gäller totalförsvarets intressen.



2019-11-12

457-5240-2019

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att länsstyrelsen bör ges ytterligare möjlighet att ingripa mot kommunens beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas. Länsstyrelsen anser att detta förslag har flera nackdelar. En nackdel är att det innebär en skevhet i systemet med områden av *riksintresse* och övriga områden av intresse (hushållningsbestämmelserna). Förslaget kan medföra otydlighet och oförutsägbarhet angående vilket intresse som ska ges företräde – ett område av intresse för totalförsvaret eller ett område av riksintresse för något annat ändamål.

Länsstyrelsen anser också att det är oförutsägbart vilka krav som skulle ställas på kommunen för att en detaljplan eller områdesbestämmelser inte ska anses påtagligt motverka totalförsvarets intressen, och att förslaget därför inte är rättssäkert.

När det gäller områden som behövs för *anläggningar* för totalförsvaret bör riksintresseinstrumentet även fortsatt vara det verktyg som används av staten för att i fysisk planering skydda totalförsvarets intressen. En begränsning här är dock att riksintressen är knutet specifikt till *anläggningar* för totalförsvaret. Det kan även finnas intressen för totalförsvaret som istället har att göra med *verksamheter* inom totalförsvaret dessa beaktas i översiktsplaneringen samt specifikt i ärenden.

Utredningen om förbättrat skydd för totalförsvaret saknar en analys kring frågan om hur det nya ansvaret för länsstyrelserna att ibland stoppa planeringsprocesser överlappar flera centrala myndigheters ansvar att precisera riksintresseanspråk inom sitt respektive sektorsansvar. Många av de byggnader/anläggningar som bedöms som samhällsviktiga berör just dessa myndigheters sektorsansvar för att vidmakthålla och utveckla en väl fungerande infrastruktur i hela landet. Om länsstyrelsen får utökad uppdrag att lägga planeringsanspråk på anläggningar i samma system föreligger en risk för dubbelprövning. Länsstyrelsen anser därför att det är av yttersta vikt att myndigheternas arbete med att identifiera riksintressen genomförs. Utredningen förutsätter vidare att Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan förse länsstyrelserna med det underlag som länsstyrelserna behöver för uppgiften att bevaka totalförsvarets intressen och i de fall intressena motverkas överpröva en kommuns beslut. Med tanke på att det varit så svårt att peka ut riksintressen för totalförsvarets civila del, vilket utredningen också beskriver, befäras länsstyrelsen att det också blir svårt för berörda myndigheter att lämna ett tillräckligt underlag för att länsstyrelserna bevaka frågan.

När det gäller ”Skydd för befolkningen” vill länsstyrelsen belysa nuvarande skrivning i, 2 kap 6§ 3 PBL om att bebyggelse och andra byggnadsverk ska lokaliseras och utformas med hänsyn till behovet av att skydda befolkningen och begränsa verkningarna av stridshandlingar. Den bestämmelsen, men i snarlik formulering, har gällt i PBL sedan 1987 och borde passa in i de här resonemangen. Det är en brist i utredningsmaterialet att denna skrivning inte har berörts i utredningen.



2019-11-12

457-5240-2019

Kap. 11 Behovet av kontrollsystem

Utredningen motiverar på ett rimligt sätt behovet av ett kontrollsystem för överlåtelser och upplåtelser av viss egendom. Även urvalet av vilken egendom som bör komma i fråga för kontrollsystemet motiveras på ett rimligt sätt.

Kap. 14 Närmare om granskningen

Länsstyrelsen ställer sig positiv till att länsstyrelserna utses till granskningsmyndigheter i det kontrollsystem för överlåtelse och upplåtelse av mark som föreslås, då det ligger väl i linje med det ansvar som länsstyrelserna redan har i den sammanhängande planeringen för totalförsvaret. Länsstyrelsen avstyrker däremot utredningens förslag om att granskningen bör koncentreras till fyra länsstyrelser, eftersom den regionala förankringen då riskerar att gå förlorad. Länsstyrelsen anser att det finns ett stort värde i att stärka den regionala statliga närvaron i länen. Vidare anser Länsstyrelsen att den geografiska kännedom om som varje länsstyrelse besitter är av stor vikt för att på ett effektivt sett utgöra granskningsmyndighet i det kontrollsystem som utredningen föreslår. Länsstyrelsen ser fram emot vad utredning 2018:05, Utredningen om civilt försvar, kommer fram till i frågan om ett utvecklat civilt försvar.

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att regeringen och inte allmän förvaltningsdomstol bör vara besvärinstans över granskningsmyndighetens beslut, dels eftersom det troligen förhållandevis sällan kommer att handla om några egentliga rättsliga bedömningar och dels med hänsyn till att de olika säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska aspekter som kan tänkas uppkomma inom ramen för överprövningen med fördel hanteras av just regeringen. Med tanke på det mycket begränsade antal ärenden som det bör kunna bli fråga om instämmer länsstyrelsen också i utredningens bedömning att det, åtminstone för närvarande, knappast heller är motiverat att inrätta en specialdomstol för ändamålet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med planhandläggare Märta Alsén som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsjurist Rickard Dunker, beredskapssamordnare Fredrik Lindgren, enhetschef Annika Israelsson och avdelningschef Christel Benfalk medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.