

Förbättrat skydd för totalförsvaret

*Slutbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd
för totalförsvarsverksamhet*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:34

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24946-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Hultqvist

Regeringen beslutade den 23 mars 2017 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över vissa frågor i regelverket som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet. Kommittén för ett förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet överlämnade sitt delbetänkande *Några frågor om skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26) i april 2018. Genom tilläggsdirektiv den 21 mars 2019 förlängdes utredningstiden till den 31 maj 2019.

Som ordförande förordnade regeringen den 3 juli 2017 Margareta Bergström, dåvarande president i Hovrätten för Övre Norrland. Som ledamöter förordnades den 19 juli 2017 riksdagsledamöterna Daniel Bäckström (C), Stig Henriksson (V), Paula Holmqvist (S), Kalle Olsson (S), Mikael Oscarsson (KD), Roger Richtoff (SD), Anders Schröder (MP), Ewa Thalén Finné (M), Hans Wallmark (M) och Allan Widman (L). Den 1 december 2017 ersattes Stig Henriksson av Lotta Johnsson Fornarve (V). Den 14 november 2018 ersattes Anders Schröder av Elisabeth Falkhaven (MP).

Rättssakkunniga Anna-Karin Berglund (Justitiedepartementet), kanslirådet Roland Bjuremalm (Näringsdepartementet), kanslirådet Dan Leeman (Justitiedepartementet), ämnesrådet Cecilia Skjöldebrand (Försvarsdepartementet), kanslirådet Therese af Wetterstedt (Försvarsdepartementet) har varit sakkunniga i kommittén. Den 25 april 2019 ersattes Anna-Karin Berglund av ämnesrådet Erik Hällströmer (Justitiedepartementet). Biträdande avdelningschefen Camilla Asp (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), chefsjuristen Carin Bratt (Försvarsmakten), ämnesrådet Ola Engdahl (Utrikesdepartementet), handläggaren Astrid Fell (Statens Energimyndighet), försvarsdirektören Lars-Håkan Jönsson (länsstyrelsen Dalarna), översten Mats Klintång (Försvarsmakten), avdelningschefen Maria Lindkvist-Dädeby (Trafikverket) och förbundsjuristen Olof Moberg (Sveriges kommuner och landsting) har varit experter i kommittén. Den

26 februari 2018 entledigades Camilla Asp som expert och kommunikationsdirektören Svante Werger (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) förordnades i stället. Den 7 december 2018 förordnades även specialisten Nicklas Sandberg (Säkerhetspolisen) som expert i kommittén.

Den 1 september 2017 anställdes på deltid, som huvudsekreterare, dåvarande chefsjuristen på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Key Hedström. Som sekreterare anställdes den 1 augusti 2017 hovrättsassessorn Magdalena Pucher och den 21 augusti 2017 hovrättsassessorn Helena Wedlin Swedenborg.

Kommittén överlämnar slutbetänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (SOU 2019:34). Till betänkandet har fogats en reservation och två särskilda yttranden. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm maj 2019

Margareta Bergström

Daniel Bäckström

Lotta Johnsson Fornarve

Paula Holmqvist

Kalle Olsson

Mikael Oscarsson

Roger Richtoff

Elisabeth Falkhaven

Ewa Thalén Finné

Hans Wallmark

Allan Widman

/Key Hedström
Magdalena Pucher
Helena Wedlin Swedenborg

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.....	31
1.2 Förslag till förordning om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.....	41
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	58
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap	59
1.5 Alternativt förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)	60
1.6 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	61
2 Kommitténs uppdrag och arbete	63
2.1 Uppdraget.....	63
2.2 Utredningsarbetet.....	64
2.3 Disposition och läsanvisningar	65

3	Kort om totalförsvaret.....	67
3.1	Utvecklingen av ett totalförsvaret	67
3.2	Den rättsliga regleringen.....	68
3.3	Den återupptagna totalförsvarsplaneringen.....	69
3.4	Dagens förutsättningar	72
4	Angränsande uppdrag och arbeten.....	73
4.1	Inledning	73
4.2	Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (dir. 2017:32)	73
4.3	Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel (dir. 2018:64)	74
4.4	Radiospektrumanvändning i framtiden (dir. 2017:99)	74
4.5	2018 års AV-utredning (dir. 2018:55)	76
4.6	Översyn av regelverket för nätkoncessioner (dir. 2018:6)	76
4.7	En ny myndighet för psykologiskt försvar (dir. 2018:80)	77
4.8	Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap (dir. 2018: 77)	77
4.9	Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (dir. 2018:79)	78
4.10	Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen	78

5	Kartläggning av befintlig lagstiftning som syftar till att skydda totalförsvaret mot yttre hot.....	81
5.1	Vårt uppdrag.....	81
5.2	Några förutsättningar för vårt urval	82
5.3	Resultatet av vår kartläggning	83
5.4	Analys utifrån kartläggningen.....	91
6	Ett förtydligat ansvar för kommuner och landsting	97
6.1	Inledning	97
6.2	Det behöver tydliggöras att kommuner ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet	98
6.3	Närmare om förslaget.....	100
6.3.1	Ett tillägg till LEH.....	101
6.3.2	Alternativet: ett tillägg till kommunallagen.....	101
7	Ökat skydd i den fysiska planeringsprocessen.....	103
7.1	Inledning	103
7.2	Miljöbalkens hushållningsbestämmelser	104
7.3	Totalförsvaret som ett allmänt intresse och som ett riksintresse.....	105
7.3.1	Detta innebär reglerna.....	105
7.3.2	Arbetet med att identifiera riksintressen	106
7.3.3	Anläggningar och områden som helt eller delvis omfattas av sekretess	108
7.4	Plan- och bygglagens bestämmelser om fysisk planering och bygglovsprövning.....	109
7.4.1	Allmänt.....	109
7.4.2	Planläggning.....	109
7.4.3	Bygglov/marklov	110
7.5	Tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet	113
7.6	Analys och förslag.....	114

8	Uppdraget om statliga kontrollsystem för vissa överlåtelser m.m.	121
8.1	Uppdraget	121
8.2	Problembeskrivning	122
8.3	Utgångspunkter för vårt uppdrag.....	125
8.3.1	Gemensamma överväganden om kontrollsystem	125
8.3.2	Såväl fast som viss lös egendom kan komma ifråga.....	126
8.3.3	Statligt ägd egendom omfattas inte av våra överväganden	126
9	Infrastruktur och fastigheter av väsentligt intresse för totalförsvaret	129
9.1	Uppdraget	129
9.2	Infrastruktur inom samhällsviktiga områden	131
9.2.1	Energiförsörjning.....	131
9.2.2	Information och kommunikation	134
9.2.3	Transporter.....	136
9.2.4	Livsmedel.....	141
9.2.5	Hälo- och sjukvård samt omsorg	142
9.2.6	Finansiella tjänster	142
9.2.7	Skydd och säkerhet	143
9.3	Fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet.....	144
10	Gällande rätt samt jämförelsematerial.....	145
10.1	Kontrollsystem som begränsar rätten att överlåta eller förvärva viss egendom	145
10.1.1	Gällande rätt	145
10.1.2	Tidigare gällande begränsningar i rätten att överlåta, förvärva eller upplåta viss egendom	150
10.2	Lagstiftning som möjliggör statligt ianspråktagande av mark	157
10.2.1	Gällande rätt	157

10.2.2	Tidigare gällande rätt.....	161
11	Behovet av ett kontrollsystem	165
11.1	Det behövs ett statligt kontrollsystem.....	165
11.2	Hamnar och flygplatser.....	167
11.2.1	Behov och förutsättningar att granska hamnar och flygplatser.....	167
11.3	Fastigheter i vissa utpekade områden.....	168
11.3.1	Fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden bör omfattas.....	168
11.3.2	Andra områden omkring totalförsvarets anläggningar	170
11.4	Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.....	173
11.5	Infrastruktur.....	175
11.5.1	Vår typ av kontrollsystem framstår inte som det mest effektiva verktyget	175
11.5.2	Överlåtelse och upplåtelse av infrastruktur omfattas av säkerhetsskyddslagens föreslagna kontrollsystem.....	177
11.6	Alternativen expropriation eller en ny statlig förköpsrätt.....	179
11.6.1	Alternativet expropriation	179
11.6.2	Alternativet en statlig förköpsrätt.....	180
12	Rättsliga ramar för ett kontrollsystem	181
12.1	Egendomsskyddet.....	181
12.1.1	Regeringsformen	181
12.1.2	Europakonventionen.....	183
12.1.3	Egendomsskydd i EU-rätten	184
12.1.4	Principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av miljö-, hälsoskydd- eller säkerhetsskäl.....	185
12.2	Näringsfrihet.....	188

12.3	Skydden för fri etableringsrätt och fria kapitalflöden	188
12.3.1	Internationella handelsavtal m.m.	188
12.3.2	Unionsrätten	189
12.4	Rätten till domstolsprövning	194
12.5	Särskilda ramar i förhållande till kommuner och landsting	195
12.5.1	Förvaltningsmyndigheters självständighet	195
12.5.2	Den kommunala självstyrelsen	196
12.5.3	Finansieringsprincipen	200
13	Närmare om tillämpningsområdet	201
13.1	Utgångspunkt	201
13.2	Lagen gäller i förhållande till enskilda, kommuner och landsting	202
13.3	Staten som part undantas	203
13.4	Närmare om de utpekade objekten	203
13.4.1	Hamnar	203
13.4.2	Flygplatser	207
13.4.3	Fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden	208
13.4.4	Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar	211
13.5	Närmare om vilka överlåtelse och upplåtelser som omfattas	212
13.5.1	Vad menas med överlåtelse och vilka överlåtelse ska omfattas av granskning?	212
13.5.2	Överlåtelse av fast egendom, eller del av eller andel i sådan bör bli föremål för granskning	212
13.5.3	Överlåtelse av aktier eller andelar i bolag som direkt äger den utpekade egendomen bör bli föremål för granskning	215
13.5.4	Vad menas med upplåtelser och vilka upplåtelser ska omfattas av granskning?	220
13.5.5	Särskilt om överlåtelse och upplåtelser av hamnar och flygplatser	222

13.5.6	Särskilt om överlåtelse och upplåtelser inom skyddsvärda geografiska områden	224
13.5.7	Särskilt om överlåtelse, upplåtelser och avveckling av skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar	227
13.6	Granskningen begränsas inte till utländska köpare/nyttjanderättstagare	228
13.6.1	Granskningen bör omfatta såväl svenska och andra inomeuropeiska förvärvare/nyttjanderättshavare som utomeuropeiska	228
13.6.2	Förhållandet till EU-rätten och internationella handelsavtal	229
13.7	Förhållandet till det föreslagna kontrollsystemet i säkerhetsskyddslagen	236
14	Närmare om granskningen	239
14.1	Granskningen initieras genom samråd eller anmälan	239
14.2	Granskning på förhand	239
14.2.1	Samråd för kommuner och landsting	240
14.2.2	Samråd även för enskilda ägare av hamnar och flygplatser	241
14.2.3	Anmälan för enskilda ägare till fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden	242
14.2.4	Ingen anmälan från förvärvare eller nyttjanderättshavare	244
14.3	Inledande förfarande i samrådsärenden	245
14.3.1	Samrådsförfarandet	245
14.3.2	Beslut efter samråd	246
14.3.3	Samrådsförfarandets längd	247
14.4	Inledande granskning i anmälningsärenden	248
14.4.1	Inledande granskning och beslut efter anmälan ..	248
14.5	Fördjupad granskning	251
14.5.1	Granskningsmyndighetens bedömning	252

14.5.2	Krav på effektivitet och proportionalitet.....	255
14.5.3	Tidsgränser för fördjupad granskning	256
14.6	Beslut i efterhand.....	257
14.7	Information från parter och samråd med andra myndigheter	259
14.7.1	Information från parterna.....	259
14.7.2	Samråd med andra myndigheter	259
14.7.3	Utlämnande av information som omfattas av sekretess	262
14.8	Processrättsliga regler om förfarandet, partsinsyn och motivering av beslut	263
14.8.1	Förvaltningslagen är tillämplig	263
14.8.2	Förfarandet	263
14.8.3	Partsinsyn och kommunikation	264
14.8.4	Motivering av beslut	265
14.9	Granskningsmyndigheten	266
14.9.1	Beslut enligt den föreslagna regleringen bör fattas av granskningsmyndigheten	266
14.9.2	Några utpekade länsstyrelser bör utses till granskningsmyndighet	269
14.10	Överklagande.....	271
14.10.1	Enskilda samt kommuner och landsting bör kunna överklaga slutliga beslut.....	271
14.10.2	En särskild överklaganderätt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.....	272
14.10.3	Överklagande ska ske till regeringen	272
14.10.4	Processuella frågor	274
14.11	Rättsverkan av beslut.....	275
14.12	Anteckning av pågående och avslutade ärenden i fastighetsregistrets inskrivningsdel	276
14.13	Rätt till ersättning i vissa fall och övriga överväganden i förhållande till egendomsskyddet.....	278
14.13.1	Egendomsskyddet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga	279

14.13.2	Överväganden i förhållande till egendomsskyddet	281
14.14	Närmare om statens inlösenplikt	286
14.14.1	Begäran om inlösen	286
14.14.2	Köpeskilling och övriga villkor	286
14.14.3	Talan om inlösen i mark- och miljödomstol	289
14.14.4	Fortifikationsverket bör ansvara för ägande och förvaltning alternativt vidareförsäljning av den inlösta egendomen	290
14.15	Förslagens förhållande till näringsfriheten	291
14.16	Förslagens förhållande till skydden av fria kapitalrörelser och fri etablering m.m.	292
14.16.1	Överväganden i förhållande till den internationella handelsrätten och EU-rätten	292
14.16.2	Särskilt om förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen	292
14.17	Särskilda överväganden i relation till kommuner	293
14.17.1	Överväganden i förhållande till förvaltningsmyndigheters självständighet	293
14.17.2	Överväganden i förhållande till den kommunala självstyrelsen	294
14.17.3	Överväganden i förhållande till finansieringsprincipen	296
14.18	Bemyndiganden	296
14.18.1	Förslagens förhållande till normgivningen	296
15	Internationell utblick	299
15.1	Allmänt om generella granskningssystemen	299
15.2	Finland	301
15.3	Norge	306
15.4	Danmark	309
15.5	Tyskland	310

15.6	Storbritannien	312
15.7	USA	315
16	Konsekvensbeskrivning	319
16.1	Aktörer som berörs av vårt förslag om kontrollsystem	319
16.1.1	Granskningsmyndigheterna	319
16.1.2	Försvarsmakten och Säkerhetspolisen	321
16.1.3	Ägare av hamnar, flygplatser, egendom inom skyddsvärda geografiska områden och fysiskt skyddade anläggningar	321
16.1.4	Motparter i tilltänkta eller ingångna affärer	323
16.1.5	Domstolarna	324
16.1.6	Regeringen	325
16.1.7	Inskrivningsmyndigheten	325
16.1.8	Fortifikationsverket	326
16.2	Ekonomiska konsekvenser av ett kontrollsystem	326
16.2.1	Ekonomiska konsekvenser för enskilda	326
16.2.2	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna	327
16.2.3	Finansiering	330
16.3	Övriga konsekvenser av ett kontrollsystem	331
16.3.1	Konsekvenser för totalförsvaret	331
16.3.2	Förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	331
16.3.3	Konsekvenser i förhållande till skyddet av enskildas motstående intressen	332
16.4	Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)	333
16.5	Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen (PBL)	334
16.6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	335

17 Författningskommentar 337

17.1 Förslaget till lag om överlåtelser och upplåtelser
av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret..... 337

17.2 Förslaget till lag om ändring i lag (2006:544)
om kommuners och landstings åtgärder inför och vid
extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap 360

17.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen
(2010:900) 361

Reservation 363**Särskilda yttranden 365****Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:31 367

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv till Kommittén för förbättrat
skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02) 383

Sammanfattning

De huvudsakliga förslagen i korthet

- 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.

Vad är totalförsvaret?

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. Det finns en omfattande rättslig reglering för hur det svenska

samhället ska fungera under krig eller annars under höjd beredskap, samt för samhällets planering och andra förberedelser för sådana situationer. Totalförsvarsverksamheten omfattar således i stort sett hela samhällets funktionalitet och berör ett stort antal olika verksamheter inom olika samhällssektorer. 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.

Uppdraget

Som en del i ett stärkt totalförsvaret har regeringen i den nationella säkerhetsstrategin aviserat en översyn av vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.¹ Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har tillsatts mot denna bakgrund. Kommittén redovisade den del av uppdraget som rör skyddslagen och skyddsförordningen i delbetänkandet *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26).

I detta slutbetänkande redovisar kommittén resterande del av sitt uppdrag. Uppdraget består i att kartlägga det befintliga regelverk som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet mot yttre hot och utifrån kartläggningen bedöma om ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda är tydligt och lämpligt reglerat. I kommitténs uppdrag ingår också att bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelser och upplåtelser av vissa fastigheter och infrastrukturer av väsentligt intresse för totalförsvaret. Kommittén ska lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Kartläggning

Syftet med kartläggningen av befintlig lagstiftning till skydd för totalförsvaret är att belysa vilka möjligheter staten har redan i dag att värna totalförsvarets intressen. Det finns inget samlat regelverk när det gäller skydd för totalförsvarsverksamhet. Det finns inte heller något enhetligt rättsligt verktyg för ett sådant skydd. Snarare finns

¹ Nationell säkerhetsstrategi, januari 2017 s. 26.

det flera olika sätt att bereda totalförsvarsverksamhet skydd. Flera regleringar behandlar *fysiskt skydd* eller *informationssäkerhet* i anslutning till totalförsvarsverksamhet. Även miljöbalkens och plan- och bygglagens regler om *hushållning med mark- och vattenområden* är relevanta, eftersom reglerna möjliggör att under planprocesser skydda mark- och vattenområden samt anläggningar som har betydelse för totalförsvaret mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Staten kan också skydda totalförsvarsverksamhet genom att själv ta över ägandet till viss egendom, exempelvis genom expropriationsinstitutet som möjliggör ett större *statligt ägande*. Ytterligare skyddsverktyg är regler om *tillståndsprövning till olika verksamheter* som är av betydelse för totalförsvaret eller *tillståndsprövning vid överlåtelse eller upplåtelse* av viss totalförsvarsviktig verksamhet eller egendom. Det finns även exempel på bestämmelser som ger staten rätt att rikta specifika *förpliktelser mot verksamhetsutövare* att beakta totalförsvarets behov. Särskilda regler finns slutligen i förhållande till statliga myndigheter, kommuner och landsting. Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om skydd för säkerhetskänslig verksamhet innebär indirekt ett brett och sammansatt skydd även för totalförsvarsverksamhet, eftersom totalförsvarsverksamheten många gånger också utgör säkerhetskänslig verksamhet.

Utifrån kartläggningen bedömer kommittén att de regler som i dag finns och som direkt eller indirekt kan sägas bereda totalförsvaret ett skydd mot yttre hot generellt sett är adekvata och motiveerade utifrån behovet av skydd och utifrån statens behov av att kunna värna totalförsvarsintressen. I några avseenden bedömer vi dock att ansvarsförhållandet mellan stat och kommun bör förtydligas och skyddet för totalförsvaret stärkas, vilket framgår av våra huvudsakliga förslag.

Det tydliggörs att kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet

Kommuner och landsting har en viktig roll i totalförsvaret. Trots det kan kommuner och landsting fatta beslut inom den vanliga förvaltningsverksamheten som kan få konsekvenser för totalförsvaret på nationell nivå utan något uttryckligt krav på att totalförsvarets intressen ska beaktas. Det framgick inte minst 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 föreslår att en generell regel av innebörd att totalförsvarets krav ska beaktas i all verksamhet inom kommuner och landsting införs i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Alternativt kan den föreslagna lagregeln föras in i kommunallagen. Tillägget innebär ett förtydligande av kommuners och landstings skyldigheter i detta avseende.

Kommuner och landsting kan behöva stöd från staten vid beaktande av totalförsvarets krav. Kommittén föreslår därför även en föreskrift om att kommuner och landsting vid behov ska samråda med den myndighet som regeringen bestämmer i frågor av betydelse för totalförsvaret.

Kommittén menar att dessa förslag dels kan stärka medvetenheten om totalförsvarets betydelse och behov, dels kan säkerställa att totalförsvarets intressen beaktas i nödvändig utsträckning i det kommunala beslutsfattandet. En motsvarande regel finns redan för de statliga myndigheterna i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Staten genom länsstyrelsen får utökade möjligheter att tillvarata totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen

Miljöbalken innehåller regler om hushållning med mark- och vattenområden. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska dessa bestämmelser tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Bestämmelserna i plan- och bygglagen säkerställer ett statligt inflytande över planeringen, primärt genom den samrådsroll och de möjligheter till överprövning av kommunens beslut som lagen lägger på länsstyrelsen. Reglerna för områden av riksintresse fungerar som ett verktyg för det nationella inflytandet på mark- och vattenanvändningen i kommunerna. Av regleringen framgår bl.a. att områden kan vara av riksintresse för totalförsvaret om de behövs för totalförsvarets anläggningar.

Enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen ska länsstyrelsen vid samråd med kommunerna om översiktsplaner verka för att riks-

intressena blir tillgodosedda. Kommittén menar dock att kommuners planerade användning av ett markområde kan ha en negativ inverkan på totalförsvarets intressen, även om området inte pekats ut som ett riksintresse för totalförsvaret. Kommittén föreslår därför att det införs ett krav på länsstyrelsen att lyfta fram totalförsvarets intressen utöver de utpekade riksintressena i samrådet. Kommittén föreslår också att länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot kommunala beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser utökas till att även gälla då beslutet kan antas innebära att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas i något annat avseende än att ett utpekat riksintresse inte tillgodoses.

Staten genom en granskningsmyndighet ges möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser, upplåtelser och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

Behovet av ett kontrollsystem

I dag finns inget krav i lagstiftningen på att totalförsvarets intressen ska beaktas vid överlåtelser eller upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. En negativ konsekvens av detta kan bli att totalförsvarsviktig egendom skingras eller förstörs. En annan konsekvens är att en antagonist genom att förvärva eller nyttja en fastighet inom ett från totalförsvarssynpunkt viktigt område kan få en sådan kontroll över geografin att det blir möjligt att skada svenska försvarsförberedelser. En permanent eller tillfällig rådighet över infrastruktur, såsom en hamn eller en flygplats, möjliggör också för en antagonist att agera för att skada vårt totalförsvaret. Genom utvalda förvärv eller nyttjanden av egendom i Sverige kan främmande makt försvåra svensk försvarsverksamhet, utöva olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en verksamhet som är riktad mot Sveriges säkerhet.

Ett angränsande problem är att kommuner och landsting utan närmare begränsningar kan överlåta, upplåta eller avveckla vissa fysiskt skyddade anläggningar, exempelvis ett berggrum, som byggts upp eller bekostats av staten för det civila försvarets behov. Även detta medför risk för att totalförsvarsviktig egendom skingras eller förstörs.

Kommittén föreslår att det införs en ordning som innebär att totalförsvarets intressen ska beaktas inför överlåtelse och upplåtelse

samt i vissa fall avveckling av närmare utpekad egendom, som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det innebär att staten ges möjlighet att granska och ytterst förbjuda sådana förfaranden om väsentliga totalförvarsintressen så kräver. På så sätt blir det möjligt att beakta totalförvarsintressen på ett enhetligt sätt vid överlåtelser, upplåtelser och avveckling och de beskrivna allvarliga konsekvenserna kan undvikas eller minskas. Kommittén ser också att ett sådant kontrollsystem kan vara till hjälp för kommunerna att bättre ta sitt ansvar för totalförsvaret.

Visserligen är det möjligt för staten att ta i anspråk egendom för totalförvarsändamål genom expropriationsverktyget, vilket skulle kunna utnyttjas för att förhindra någon annans ägande eller nyttjande eller för att återta egendom i efterhand. Expropriationslagstiftningen innehåller dock inte någon mekanism genom vilken staten kan få kännedom om tillänkta överlåtelser eller upplåtelser för att kunna agera preventivt. Ett ingripande i efterhand kan innebära att skada, t.ex. i form av förberedande antagonistisk åtgärd, redan har skett. Kommittén har också övervägt en statlig förköpsrätt beträffande totalförsvarsviktig egendom. Kommittén bedömer dock att ett kontrollsystem som utmynnar i att staten kan hindra en tillänt överenskommelse är ett lämpligt och effektivt komplement och alternativ till den befintliga expropriationslagstiftningen. Förslaget om ett kontrollsystem är vidare både mindre ingripande för den enskilde och mindre betungande och kostsam för staten, än att staten själv går in som ägare till egendomen.

Egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

Kommittén föreslår att kontrollsystemet ska omfatta

- hamnar och flygplatser,
- fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret samt
- skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.

Hamnar och flygplatser är till följd av sin särskilda utformning och funktion samt ofta utifrån sitt geografiska läge av särskild betydelse för totalförsvaret. Vem som äger eller nyttjar en hamn kan vara av

betydelse för landets försvar och försörjningstrygghet. Rådigheten över en hamn eller flygplats kan således innebära en stor strategisk fördel för en antagonist. Kommittén anser att en statlig kontroll över överlåtelser och upplåtelser som rör hamnar och flygplatser, med möjlighet att förbjuda en från totalförsvarssynpunkt riskfylld överenskommelse, kan fylla en viktig funktion. Det är samtidigt varken behövligt eller rimligt att alla hamnar och flygplatser ska omfattas av granskning. Kommittén har eftersträvat avgränsningar som gör att exempelvis mindre flygplatser samt enskilda fritidshamnar och fiskehamnar som inte har sådan storlek, funktion eller annan kvalifikation att de kan förväntas vara av totalförsvarsintresse, faller utanför tillämpningsområdet. Ett särskilt undantag föreslås för bl.a. in-sjöhamnar.

Även när det gäller ägande och nyttjande av fastigheter i skyddsvärda geografiska områden ser kommittén att en statlig kontroll av överlåtelser och upplåtelser kan vara ett betydelsefullt verktyg för att värna totalförsvarets intressen. Dessa områden är av intresse exempelvis för att de ligger i anslutning till en viktig farled eller ett hamninlopp. De kan på grund av sin geografiska belägenhet också inrymma anläggningar av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Rådigheten över fastigheter i sådana områden skulle ytterst kunna innebära strategiska fördelar för en antagonist och försvåra för Försvarsmakten att fullgöra uppdraget att försvara Sverige. Kommittén föreslår att det ska ankomma på regeringen att i förordningsform bestämma den geografiska utsträckningen av sådana områden genom att dessa direkt framgår av kartor som biläggs förordningen. Kommittén föreslår att områden som motsvarar de tidigare militära skyddsområdena pekas ut som skyddsvärda geografiska områden. Dessa områden har alltså relevans för det militära försvaret utifrån sin geografiska belägenhet. Genom att områdena pekas ut på en karta kommer det bli enkelt för enskilda fastighetsägare att kontrollera om deras fastigheter omfattas av den föreslagna lagen.

Ett kontrollsystem kan innebära en inskränkning i enskilda ägares rätt att fritt få förfoga över sin egendom. Den rätt till fri etablering och fria kapitalrörelser som regleras i den internationella handelsrätten och EU-rätten behöver också beaktas. Vidare kan ett kontrollsystem i praktiken medföra en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen då förslaget ytterst kan komma att begränsa

kommunens rätt att välja hur den vill bedriva den egna verksamheten. För att motivera dessa inskränkningar har det varit avgörande för kommittén att den egendom som ska omfattas av granskningen på ett tydligt och rättssäkert sätt går att peka ut. Det har också varit avgörande att egendomen är av sådan väsentlig betydelse för totalförsvaret och har ett sådant skyddsbehov, att det är motiverat att kontrollera vem som äger och nyttjar den. Kommittén har utifrån dessa förutsättningar gjort bedömningen att det för närvarande saknas möjligheter att peka ut annan egendom än den nämnda, dvs. hamnar och flygplatser, fastigheter i skyddsvärda geografiska områden samt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.

Eftersom utgångspunkten för kommitténs arbete har varit ökade möjligheter för staten att skydda totalförsvarsverksamhet omfattas inte statligt ägd egendom av lagen, vare sig den ägs av en statlig myndighet eller ett bolag i vilket staten har ett bestämmande inflytande.

Överlåtelse och upplåtelse som omfattas av granskning

Med överlåtelse avses i förslaget i huvudsak äganderättsövergång genom försäljning, byte eller gåva. Granskningen föreslås omfatta överlåtelse av hel eller del av, eller andel i, fast egendom som ingår i en hamn eller flygplats eller ett skyddsvärt geografiskt område eller inrymmer skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar. Även överlåtelse av byggnader och anläggningar som uppförts på den fasta egendomen av annan än egendomens ägare omfattas. Kontrollsystemet gäller även överlåtelse av aktier eller andelar i bolag som äger egendom som utpekats i lagen, dock inte aktier i publika aktiebolag.

Upplåtelse av sådan egendom som pekas ut i lagen ska som huvudregel bli föremål för granskning. Med tanke på hur vitt skilda företagsformer termen upplåtelse kan träffa finns det samtidigt behov av vissa avgränsningar och undantag för olika egendomsslag. Beträffande hamnar och flygplatser föreslår kommittén att granskningen begränsas till upplåtelse som med hänsyn till nyttjarens identitet eller till upplåtelsens karaktär, omfattning, varaktighet eller frekvens inte är typiskt förekommande inom verksamheten för hamnen eller flygplatsen. Det som här avses är att upplåtelse som är en del av den

dagliga kommersiella driften och som inte kan förväntas påverka totalförsvarets intressen ska falla utanför samrådsskyldigheten. Det är inte meningen att den dagliga driften av en hamn eller flygplats ska försvåras av kontrollsystemet.

När det gäller fastigheter i skyddsvärda geografiska områden föreslås granskningen begränsas till upplåtelser av hus eller jord, eller del av hus, för mer än tre månader. Det är den sammanlagda upplåtelse tiden till samma person som är avgörande för om anmälningsplikten inträder. Genom begränsningen i tid faller exempelvis kortvariga sommarstugeuthyrningar och löpande uthyrning av sängplats på hotell och vandrarhem utanför lagens tillämpningsområde. I förhållande till enskilda ägare undantas dessutom vissa överlåtelser och upplåtelser mellan närstående.

Granskningsmyndigheten

Kommittén föreslår att länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län blir granskningsmyndighet enligt förslaget och ges behörighet att godkänna, villkora och förbjuda faranden enligt lagen.

Granskningen initieras genom samråd eller efter anmälan

Kommitténs förslag innebär för kommuners och landstings del att en tilltänkt överlåtelse, upplåtelse eller avveckling som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt samrådsförfarande med granskningsmyndigheten. Samrådets syfte är att bedöma en tilltänkt överlåtelser eller upplåtelses lämplighet ur totalförvarssynpunkt. Med kommun eller landsting likställs bolag som helt eller delvis ägs av kommunen eller landstinget.

För enskilda fysiska och juridiska personer föreslås regleringen skilja sig åt beroende på vilken typ av objekt det handlar om. Vid överlåtelser och upplåtelser av en hamn eller en flygplats föreslås reglerna för samrådsförfarande gälla. När det gäller fastigheter i skyddsvärda geografiska områden föreslås att tilltänka överlåtelser och upplåtelser som omfattas av lagen ska föregås av ett obligatoriskt anmälningsförfarande, varefter granskningsmyndigheten ska göra en inledande granskning och bedöma den tilltänkta affärens lämplighet

ur totalförsvarssynpunkt. Skälet till att samråd inte föreskrivs i dessa fall är att det enligt kommitténs mening inte kan förväntas att berörda enskilda fastighetsägare kan bedöma en tilltänkt fastighetsaffärs implikationer ur totalförsvarssynpunkt eller krävas att de ska föra en dialog i dessa frågor med granskningsmyndigheten.

Beslut inom ramen för samrådet eller efter inledande granskning

Kommittén bedömer att de flesta ärenden kommer att kunna avslutas inom ramen för samrådet eller vid inledande granskning efter anmälan.

I *samrådsärenden* föreslår vi att ett ärende ska kunna avslutas utan ytterligare åtgärder om granskningsmyndigheten bedömer det som uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Detsamma ska gälla om granskningsmyndigheten bedömer att förfarandet *inte* kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen och den samrådande parten delar granskningsmyndighetens bedömning. Kommittén utgår från att den samrådande ägaren, i de flesta fall en kommun eller ett landsting, har ett sådant intresse och ansvar i frågan, att det i dessa fall inte bör krävas några mer tvingande åtgärder från granskningsmyndighetens sida.

I *anmälningsärenden* föreslår vi att ett ärende ska kunna avslutas utan ytterligare åtgärder enbart om granskningsmyndigheten bedömer det som uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen.

Uppenbarhetskravet markerar att det är relativt enkla och okomplicerade fall som är tänkta att avgöras inom ramen för samråd och vid en inledande granskning. Kommittén bedömer att många ärenden, särskild när det gäller enskilt ägd egendom, kommer att höra till denna kategori.

Om det saknas förutsättningar att avsluta ärendet utan åtgärd ska granskningsmyndigheten i stället fatta beslut om att inleda en fördjupad granskning. Ett undantag föreslås dock för skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar. Det handlar här om en unik typ av egendom vilken som huvudregel bör behållas som totalförsvarsviktig resurs och där det inte förutses några alltför

komplicerade bedömningar. Det föreslås därför inte någon fördjupad granskning i de fall kommunen och granskningsmyndigheten inte är överens inom ramen för samrådet. I stället föreslår vi att granskningsmyndigheten ska kunna fatta ett slutligt beslut i ärendet om att en tilltänkt överlåtelse, upplåtelse eller avveckling endast ska få ske på vissa villkor, eller inte alls.

Fördjupad granskning om ärendet inte kan avslutas utan åtgärd

Den fördjupade granskningen är tänkt att förekomma i de potentiellt problematiska fallen som inte kunnat lösas inom ett samrådsförfarande eller avslutas utan åtgärd efter en inledande granskning. Granskningsmyndigheten ska under en fördjupad granskning vidta de ytterligare granskningsåtgärder som behövs för att bedöma de totalförsvarsintressen som i det enskilda fallet står på spel och vilka sårbarheter den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen kan innebära för dessa. För bedömningen kan behövas dels fördjupad information om en hamns eller flygplats användningsområde eller en tilltänkt köparens bakomliggande ägandeförhållanden men även underrättelseinformation, analys av omvärldsläget och rådande hotbild m.m. En viktig del i förslaget är därför att granskningsmyndigheten i behövlig omfattning ska samråda med för ärendet relevanta myndigheter. Granskningsmyndigheten ska under en fördjupad granskning i samtliga fall inhämta yttrande från Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

Granskningsmyndigheten kan efter fördjupad granskning besluta att en överlåtelse eller upplåtelse inte får ske eller får ske på angivna villkor

Om det står klart för granskningsmyndigheten att en överlåtelse av en kommunalt eller landstingsägd hamn eller flygplats kan ske utan att det strider mot totalförsvarets intressen, ska granskningsmyndigheten besluta att ärendet ska avslutas utan några ytterligare åtgärder. Detsamma gäller beträffande upplåtelser av hamnar och flygplatser, överlåtelser av hamnar och flygplatser som ägs av enskilda samt överlåtelser och upplåtelser av fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden, om det saknas anledning att anta att åtgärden strider mot totalförsvarets intressen.

I andra fall får myndigheten besluta att överlåtelsen eller upplåtelsen inte får ske eller, om det är tillräckligt, besluta om att förfarandet får genomföras på vissa angivna villkor. Ett beslut om förbud eller villkor får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet och får endast meddelas om skyddsbehovet uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen. Sådana beslut ska alltså föregås av en proportionalitetsavvägning i varje enskilt fall.

Granskningsmyndigheten ges möjlighet ingripa i efterhand

Kontrollsystemet är avsett att i första hand verka på förhand. Granskningsmyndigheten bör dock även kunna förbjuda en överlåtelse eller upplåtelse i efterhand, om myndigheten till följd av uteblivet samråd eller utebliven anmälan fått reda på en överlåtelse eller upplåtelse först då. Myndighetens rätt att ingripa i efterhand föreslås dock begränsas i tid till att gälla inom ett år från det att överlåtelsen eller upplåtelsen fullföljdes.

Inlösen

Det föreslagna kontrollsystemet avser att skydda viktiga totalförsvarsintressen, ett angeläget samhällsintresse. Samtidigt kan systemet innebära inskränkningar av enskilda ägares rätt att förfoga över sin egendom. Kommittén föreslår att en förbjuden försäljning av en fastighet belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område ska medföra rätt till statlig inlösen för en enskild ägare. Det innebär att staten har skyldighet att på ägarens begäran lösa in fastigheten på de villkor som överenskommits mellan de tilltänkta eller tidigare parterna. Någon kompensationsrätt föreslås däremot inte i förhållande till andra av lagen berörda ägare och förfaranden. Begränsningen motiveras av att utpekade enskilda ägares skyddsbehov har ansetts väga särskilt tungt och att ett försäljningsförbud mot dessa därför innebär ett särskilt kännbart ingripande i äganderätten.

Begäran om inlösen ska göras till granskningsmyndigheten som ska göra bedömningen om köpeskilling och övriga villkor kan bedömas som rimliga. Om myndigheten motsätter sig inlösen, ska talan om inlösen kunna väckas vid mark- och miljödomstolen.

Överklagande

Kommittén föreslår att granskningsmyndighetens beslut att villkora eller förbjuda en avveckling, upplåtelse eller överlåtelse ska få överklagas. Därtill föreslås att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska kunna överklaga granskningsmyndighetens beslut i de fall ett ärende avslutas utan åtgärder eller beslutet innebär föreläggande om villkor. Överklagande ska i samtliga fall ske till regeringen. Enskilda kan begära att regeringens beslut prövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Förhållandet till säkerhetsskyddslagen (2018:585)

En ny säkerhetsskyddslag trädde i kraft den 1 april 2019. I betänkandet SOU 2018:82, Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen, presenteras förslag till ytterligare förändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen. Dessa förändringar innebär bl.a. införande av ett kontrollsystem vid överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss tillhörande egendom. I den mån den utpekade egendomen i kommitténs förslag utgör eller ingår i en säkerhetskänslig verksamhet finns det därmed risk för att egendomen skulle kunna omfattas av dubbla kontrollsystem. Inte minst kan det tänkas bli fallet vid överlåtelse eller upplåtelse av en hamn eller flygplats. Om de nyss nämnda kompletteringarna i säkerhetsskyddslagen införs föreslår kommittén att möjligheten till granskning enligt vår föreslagna lag ska vara subsidiär i förhållande till det föreslagna kontrollsystemet enligt säkerhetsskyddslagen. Detta innebär att om en överlåtare eller upplåtare är skyldig att samråda angående överlåtelse eller upplåtelse av det aktuella objektet i enlighet med säkerhetsskyddslagens bestämmelser, behöver ingen anmälan eller samråd beträffande affären göras enligt kommitténs föreslagna lag. Kommitténs förslag är samtidigt inte beroende av eller avsett att vara ett komplement till förslaget enligt säkerhetsskyddslagen. För det fall ett utvecklat kontrollsystem enligt säkerhetsskyddslagen inte blir verklighet påverkas inte kommitténs förslag på annat sätt än att behovet av det nu föreslagna kontrollsystemet kan komma att öka.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

1 kap. Lagens syfte och definitioner

Syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag syftar till att skydda väsentliga totalförvarsintressen i samband med överlåtelse, upplåtelse och, i vissa fall, avveckling, av egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Lagen innehåller bestämmelser om statens rätt att granska och vid behov förbjuda eller villkora en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling av egendom som ägs av en kommun, ett landsting eller en enskild.

Lagen gäller inte överlåtelser och upplåtelser som sker från eller till staten eller en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande. Lagen gäller inte heller överlåtelser och upplåtelser som sker till en kommun eller ett landsting eller en juridisk person där kommunen eller landstinget har ett bestämmande inflytande.

Med kommun eller landsting jämställs i denna lag ett av kommunen respektive landstinget hel- eller delägt bolag.

2 § Denna lag ska inte tillämpas på sådana överlåtelser eller upplåtelser av egendom i säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhets-skyddslagen (2018:585) som medför skyldighet för verksamhetsutövaren att samråda med tillsynsmyndighet enligt den lagen.

Definitioner

3 § I denna lag avses med

egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

1. hamnar,
2. flygplatser,
3. skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar, samt
4. fast egendom samt sådana byggnader och andra anläggningar som är lös egendom, om egendomen är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område.

hamn

sådan hamn som används för eller har använts för kommersiella sjötransporter eller för militär verksamhet.

flygplats

ett område som motsvarar definitionen av flygplats enligt 6 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500) och som används eller har använts för kommersiell luftfart eller som har använts för militär luftfart.

skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar

en ledningsplats eller annan anläggning som inrättats för befolkningens behov av skydd och vård under höjd beredskap, vilken har försetts med förstärkt fysiskt skydd och som staten överlätit till en kommun eller ett landsting eller som kommunen eller landstinget inrättat med ekonomiskt bidrag från staten.

skyddsvärt geografiskt område

ett område med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret som med stöd av 5 kap. 8 § 1 har utpekats som ett skyddsvärt geografiskt område.

granskningsmyndigheten

den länsstyrelse som enligt regeringens bestämmande ska vara granskningsmyndighet enligt denna lag för respektive del av Sveriges territorium.

2 kap. Egendom ägd av kommuner och landsting**Hamnar och flygplatser**

1 § En kommun eller ett landsting som avser att helt eller delvis överlåta en hamn eller en flygplats eller en byggnad eller annan anläggning inom en hamn eller en flygplats ska, innan en bindande överenskommelse om överlåtelsen träffas, samråda med granskningsmyndigheten om överlåtelsens lämplighet från totalförsvarsynpunkt.

Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som avser att helt eller delvis upplåta sådan egendom som avses i första stycket, 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.

Fast egendom som är belägen inom skyddsvärda geografiska områden

2 § Samrådsskyldigheten enligt 1 § första stycket gäller även för en kommun eller ett landsting som avser att helt eller delvis överlåta fast egendom som är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område eller en byggnad eller annan anläggning som är belägen inom ett sådant område. Samrådsskyldigheten gäller även vid upplåtelse av hus eller del av hus eller av jord inom ett sådant område om upplåtelsen gäller för en sammanlagd tid om minst tre månader.

Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar

3 § Samrådsskyldigheten enligt 1 § första stycket gäller även för en kommun eller ett landsting som avser att avveckla, överlåta eller upplåta en skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar.

Aktieöverlåtelser m.m.

4 § Med överlåtelse av egendom enligt 1, 2 eller 3 § avses även överlåtelse av aktier eller andelar i ett bolag som äger sådan egendom som avses i bestämmelsen, dock inte aktier i publika aktiebolag.

Närmare om samrådet

5 § Vid ett samråd enligt 1, 2 eller 3 § ska kommunen eller landstinget, i den utsträckning granskningsmyndigheten begär det, lämna uppgifter om föremålet för den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen, parterna samt övriga villkor. Granskningsmyndigheten ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter från Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och andra berörda myndigheter.

Granskningsmyndigheten får ta initiativ till samråd enligt 1, 2 eller 3 § om myndigheten får kännedom om ett tilltänkt förfarande som avses där utan att ett samråd initierats av kommunen eller landstinget.

Granskningsmyndighetens beslut efter samråd

6 § Om granskningsmyndigheten bedömer det som uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen, ska myndigheten utan onödigt dröjsmål besluta att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd. Detsamma gäller om samrådsparterna efter samrådet är överens om att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen inte bör ske eller kan ske på vissa angivna villkor.

I andra fall än som avses i första stycket ska granskningsmyndigheten utan onödigt dröjsmål fatta beslut om en fördjupad granskning. Om samrådet avsett en skyddad anläggning som inrättats för

behov inom civilt försvar ska granskningsmyndigheten i stället utan onödigt dröjsmål besluta att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen inte får ske eller att den endast får ske på vissa angivna villkor.

3 kap. Enskilt ägd egendom

Hamnar och flygplatser

1 § Om en enskild avser att helt eller delvis överlåta en hamn eller en flygplats, eller en byggnad eller annan anläggning inom en hamn eller en flygplats, ska samråd ske enligt bestämmelserna i 2 kap. 1 och 5 §§ och granskningsmyndigheten vidta de åtgärder som framgår i 2 kap. 6 § första stycket och andra stycket första meningen.

Detsamma gäller en enskild som avser att helt eller delvis upplåta sådan egendom som avses i första stycket, 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.

Fast egendom inom skyddsvärda geografiska områden

2 § En enskild som avser att helt eller delvis överlåta fast egendom som är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område eller en byggnad eller annan anläggning inom ett sådant område ska, innan en bindande överenskommelse om överlåtelsen träffas, anmäla detta till granskningsmyndigheten. Detsamma gäller för en enskild som avser att inom ett sådant område för en sammanlagd tid om minst tre månader upplåta hus eller del av hus eller jord.

3 § Anmälningsskyldigheten enligt 2 § gäller inte i fråga om överlåtelser, om

1. förvärvaren eller, när makar, sambor eller partner i registrerat partnerskap förvärvat gemensamt, någon av dem är överlåtarens barn eller förvärvaren är överlåtarens make, sambo eller partner i registrerat partnerskap,

2. överlåtelsen avser endast andel av fastighet samt förvärvaren redan äger annan andel i fastigheten och denna andel förvärvats på annat sätt än genom gåva,

3. förvärvaren får egendomen genom arv eller testamente, eller

4. överlåtelsen sker på exekutiv auktion.

Anmälningsskyldigheten enligt 2 § gäller inte heller i fråga om upplåtelser som sker till upplåtarens barn eller make, sambo eller partner i registrerat partnerskap.

Aktieöverlåtelser m.m.

4 § Med överlåtelse av egendom enligt 1 eller 2 § avses även överlåtelse av aktier eller andelar i ett bolag som äger sådan egendom som avses i den bestämmelsen, dock inte aktier i publika aktiebolag.

Anmälan

5 § Anmälan enligt 2 § ska innehålla information om föremålet för den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen, parterna samt övriga villkor.

Om granskningsmyndigheten på annat sätt än genom en anmälan enligt 2 § får kännedom om en sådan tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse som träffas av anmälningsskyldighet enligt bestämmelsen får myndigheten förelägga den som avser att genomföra överlåtelsen eller upplåtelsen att inkomma med en anmälan om densamma. Föreläggandet får förenas med vite.

Granskningsmyndighetens beslut efter anmälan

6 § Om granskningsmyndigheten efter en anmälan enligt 2 § bedömer det som uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförvarsintressen, ska myndigheten besluta att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd. I annat fall ska granskningsmyndigheten fatta beslut om en fördjupad granskning. Beslutet ska fattas senast 30 dagar efter mottagen anmälan.

Granskningsmyndigheten ska inför sitt beslut i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter från Försvarmakten, Säkerhetspolisen och andra berörda myndigheter.

4 kap. Gemensamma bestämmelser om fördjupad granskning

Utredning under fördjupad granskning

1 § Efter ett beslut om fördjupad granskning enligt 2 kap. 6 § andra stycket första meningen eller 3 kap. 6 § första stycket andra meningen ska granskningsmyndigheten vidta de ytterligare utredningsåtgärder som behövs för att kunna fatta slutligt beslut i ärendet.

På begäran av granskningsmyndigheten ska den samrådande eller anmälande parten lämna ytterligare uppgifter om den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen. Granskningsmyndigheten ska inhämta yttrande från Försvarmakten, Säkerhetspolisen och vid behov från andra berörda myndigheter.

Beslut efter fördjupad granskning

2 § Granskningsmyndigheten ska efter en fördjupad granskning besluta att ärendet avslutas utan någon ytterligare åtgärd

1. om det i fråga om en överlåtelse av en hamn eller en flygplats som ägs av en kommun eller ett landsting står klart att åtgärden kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen, eller

2. om det i fråga om en upplåtelse av egendom som avses i punkten 1 eller överlåtelse eller upplåtelse av annan egendom som omfattas av denna lag saknas anledning att anta att åtgärden strider mot väsentliga totalförsvarsintressen.

I andra fall än som avses i första stycket får myndigheten besluta att en överlåtelse eller upplåtelse inte får ske. Om det är tillräckligt för att undvika skada för väsentliga totalförsvarsintressen får granskningsmyndigheten i stället besluta att överlåtelsen eller upplåtelsen får genomföras på vissa angivna villkor. Föreläggande om villkor får förenas med vite eller meddelas vid påföljd att överlåtelsen eller upplåtelsen annars är ogiltig.

Tider för beslut

3 § Beslut enligt 2 § ska fattas senast 45 dagar efter det att beslut om fördjupad granskning fattades.

Om det finns särskilda skäl får granskningsmyndigheten besluta om förlängd handläggningstid för ärendet, dock med ytterligare högst 30 dagar. Om det finns synnerliga skäl får granskningsmyndigheten därefter besluta om ytterligare förlängd handläggningstid i ärendet, dock med ytterligare högst 30 dagar.

5 kap. Övriga bestämmelser

Beslut i efterhand

1 § Om en överlåtelse eller upplåtelse som omfattas av denna lag har gjorts utan att samråd eller anmälan har skett får granskningsmyndigheten vidta utredningsåtgärder enligt 4 kap. 1 §. Om förutsättningar för ett förbud enligt 4 kap 2 § andra stycket är uppfyllda, får granskningsmyndigheten i efterhand meddela ett sådant förbud.

Ett beslut enligt första stycket får inte fattas senare än ett år från det datum då överlåtelsen eller upplåtelsen blev gällande mellan parterna.

Proportionalitet

2 § Ett beslut enligt denna lag om att en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling inte får ske eller endast får ske på vissa villkor ska inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att skydda väsentliga totalförsvarsintressen. Skyddsbehovet ska väga tyngre än den skada eller olägenhet i övrigt som beslutet medför för allmänna eller enskilda intressen.

Verkan av beslut

3 § En överlåtelse eller upplåtelse är ogiltig om den har skett eller fortgår i strid mot ett förbud enligt 4 kap. 2 § andra stycket första meningen eller 5 kap. 1 § första stycket. Detsamma gäller för en överlåtelse eller upplåtelse som skett i strid mot ett beslut om villkor som meddelats vid påföljd av ogiltighet enligt 4 kap. 2 § andra stycket andra och tredje meningen.

Inlösen i vissa fall

4 § Om granskningsmyndigheten i förhållande till en enskild med stöd av 4 kap. 2 § andra stycket eller 5 kap. 1 § första stycket har beslutat om förbud mot en försäljning av fast egendom i ett skyddsvärt geografiskt område, ska staten på säljarens begäran lösa in egendomen till det pris och på de villkor i övrigt som överenskommits mellan de tilltänkta eller tidigare parterna. Detsamma gäller om regeringen har fattat motsvarande beslut efter överklagande dit. Skyldigheten gäller inte om köpeskillingen eller annan ersättning i mer än ringa grad överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskälige.

Begäran om inlösen ska framställas hos granskningsmyndigheten inom tre månader efter det att beslutet om förbud vunnit laga kraft.

Om granskningsmyndigheten motsätter sig begäran om inlösen, kan talan om inlösen väckas vid den mark- och miljödomstol inom vars område egendomen är belägen senast tre månader efter att begäran avslagits. Domstolen får besluta att staten ska ersätta den enskilde för hans eller hennes rättegångskostnad eller att vardera parten ska stå för sin egen rättegångskostnad, även om den enskilde har förlorat målet. En förutsättning är att den enskilde hade skälig anledning att få saken prövad.

Anteckning i fastighetsregistret

5 § Uppgift om att granskning av en överlåtelse av fast egendom enligt denna lag pågår eller har avslutats ska antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Detsamma gäller för uppgift om att ett beslut om förbud enligt 2 kap. 6 § andra stycket andra meningen eller 4 kap. 2 § andra stycket har fattats beträffande en överlåtelse av fast egendom.

Granskningsmyndigheten ska genast anmäla sådana förhållanden som avses i första stycket till inskrivningsmyndigheten.

Överklagande

6 § Granskningsmyndighetens beslut enligt 2 kap. 6 § andra stycket andra meningen och 4 kap. 2 § andra stycket får överklagas till regeringen.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen får till regeringen överklaga granskningsmyndighetens beslut enligt 2 kap. 6 § första stycket, 2 kap. 6 § andra stycket andra meningen såvitt gäller beslut om villkor, 3 kap. 6 § första stycket första meningen samt 4 kap. 2 § första stycket och andra stycket såvitt gäller beslut om villkor.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Sekretess

7 § Den som på grund av bestämmelser i denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått kännedom om förhållanden som är av betydelse för totalförsvaret eller för Sveriges säkerhet i övrigt eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden får inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifterna. I det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bemyndigande

8 § Regeringen får

1. för de ändamål som anges i 1 kap. 1 § meddela föreskrifter om vilka områden som ska vara skyddsvärda geografiska områden enligt 1 kap. 3 §, samt
2. meddela undantag från tillämpningen av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 00 månad 0000

1.2 Förslag till förordning om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning ansluter till vad som föreskrivs i lagen (0000:0000) om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.

Granskningsmyndigheter

2 § Granskningsmyndigheter enligt lagen (0000:0000) om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret ska vara

Länsstyrelsen i Skåne län för de delar av Sverige som ingår i Skåne, Blekinge, Kronobergs, Kalmar, Jönköpings eller Östergötlands län,

Länsstyrelsen i Västra Götalands län för de delar av Sverige som ingår i Västra Götalands, Hallands, Örebro eller Värmlands län,

Länsstyrelsen i Stockholms län för de delar av Sverige som ingår i Stockholms, Gotlands, Södermanlands, Västmanlands, Dalarnas, Uppsala eller Gävleborgs län, samt

Länsstyrelsen i Norrbottens län för de delar av Sverige som ingår i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands eller Västernorrlands län.

Skyddsvärda geografiska områden

3 § Skyddsvärda geografiska områden finns i anslutning till orterna
Kalix,
Boden,
Holmögadd,
Hemsö,
Singö,
Söderarm,

Sandhamn,
Mörtö-Bunsön,
Huvudskär,
Muskö,
Landsort,
Gotland,
Karlskrona,
Stärnö,
Styrsö, och
Marstrand.

Områdenas närmare belägenhet och omfattning framgår av bilaga till denna förordning.

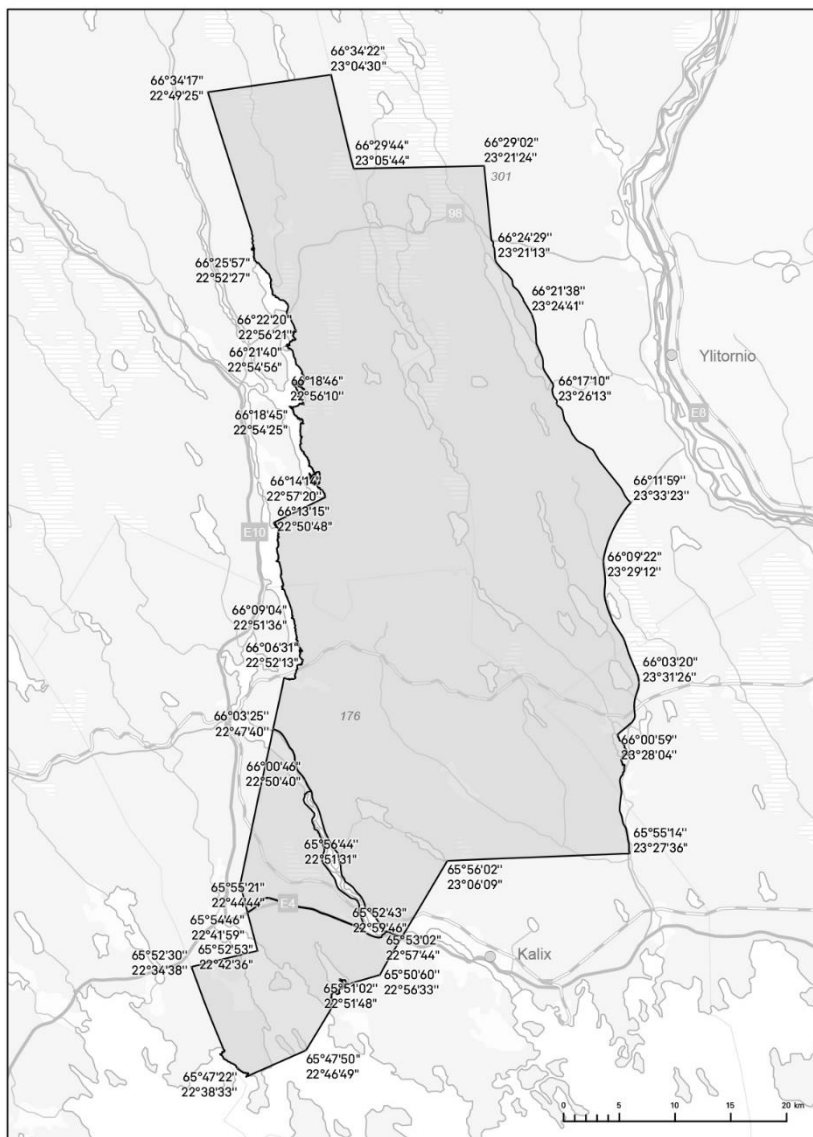
Undantag för vissa hamnar

4 § Lagen (0000:0000) om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret ska inte tillämpas i fråga om

1. hamnar som är belägna i en insjö, och
2. andra hamnar, om hamnen kan nås från havet endast via slussar.

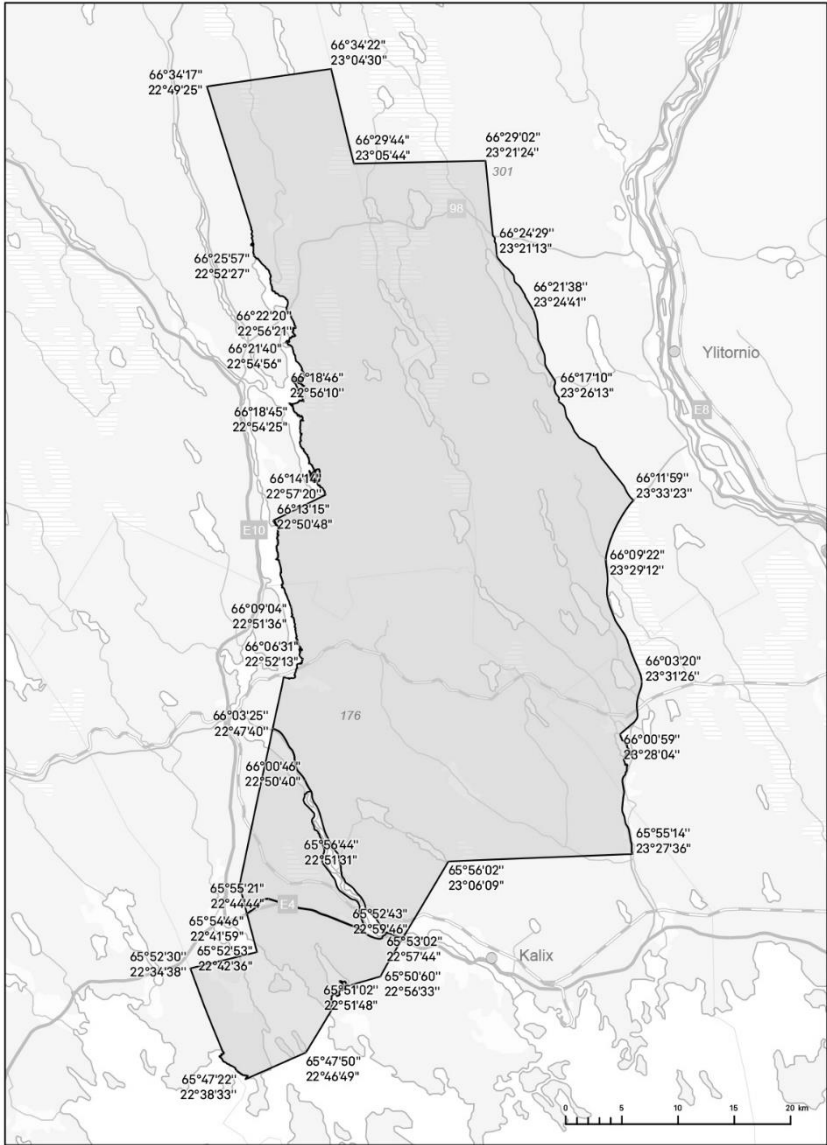
Bilaga 1: Skyddsvärda geografiska områden

Figur 1.1 Kalix



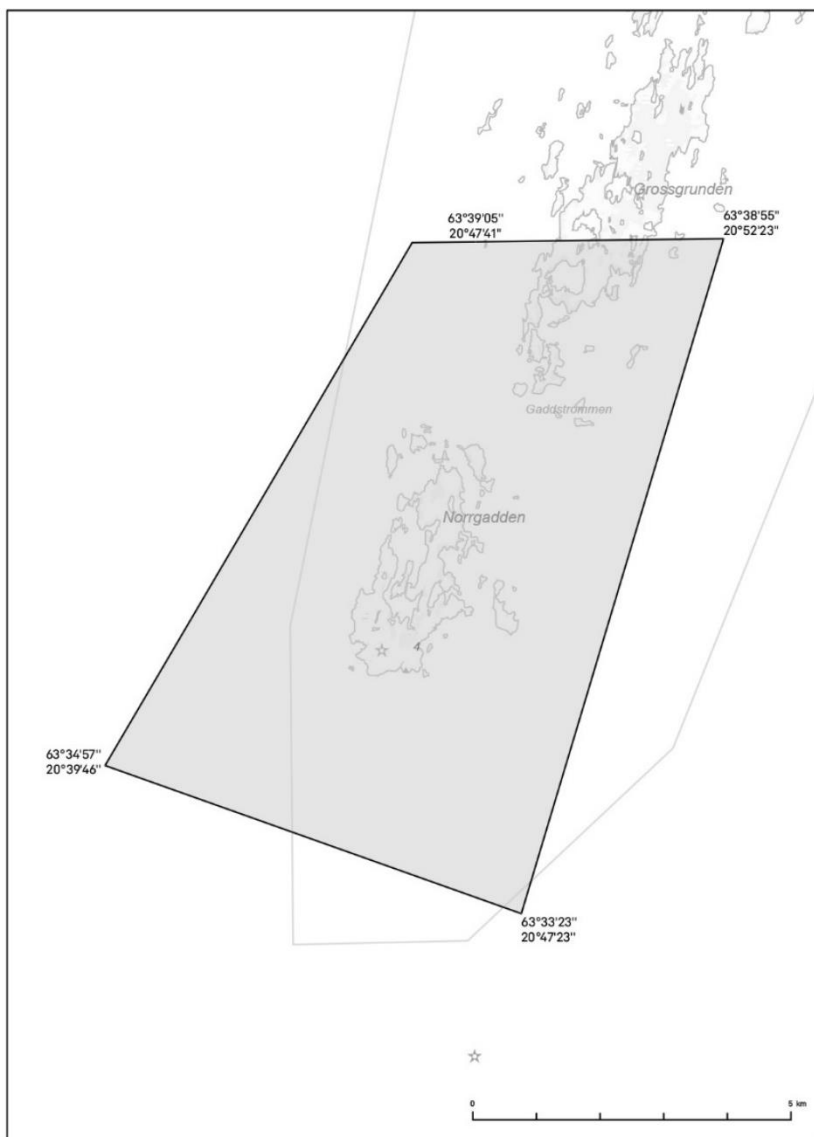
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.2 Boden



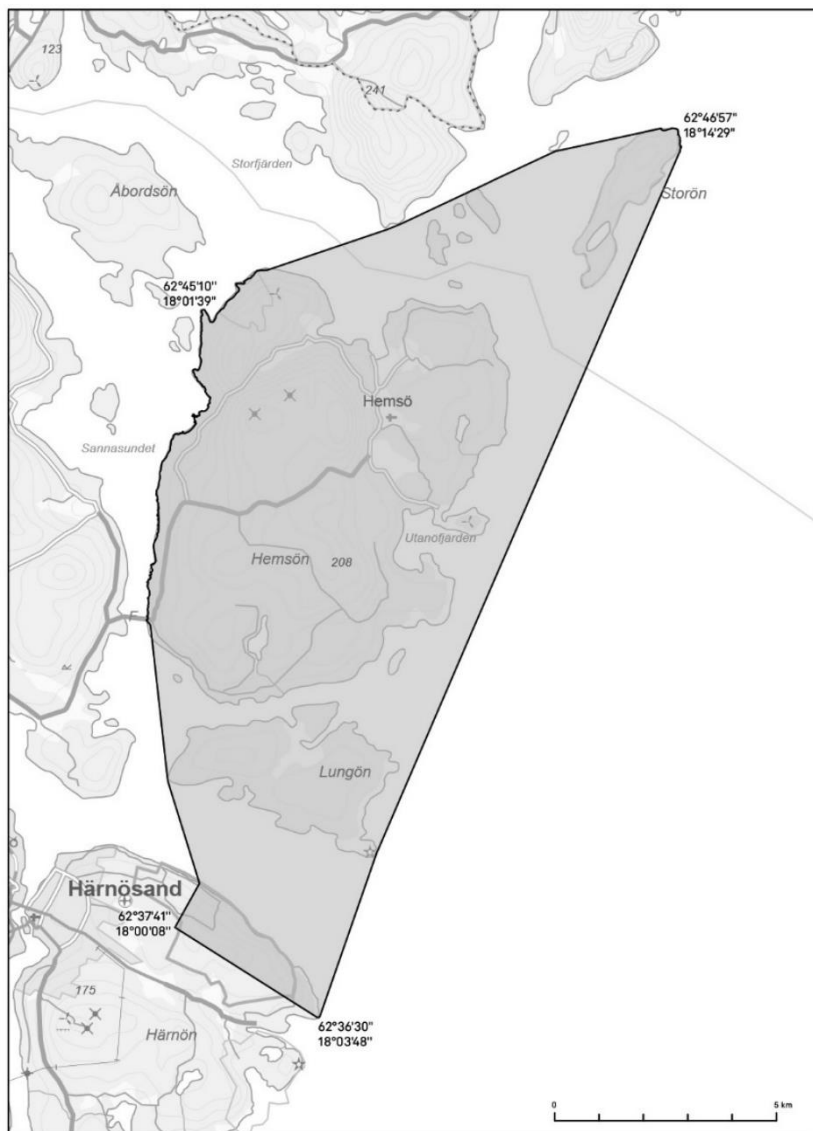
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.3 Holmögdadd



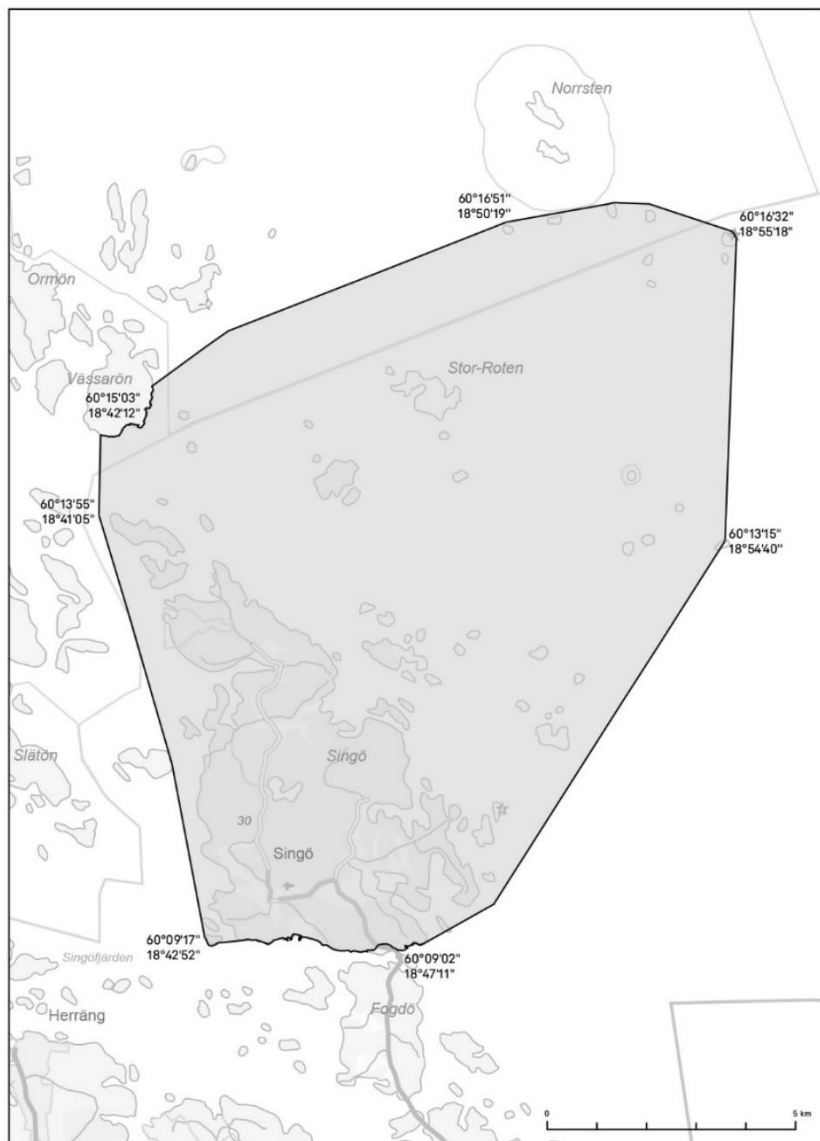
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.4 Hemsö



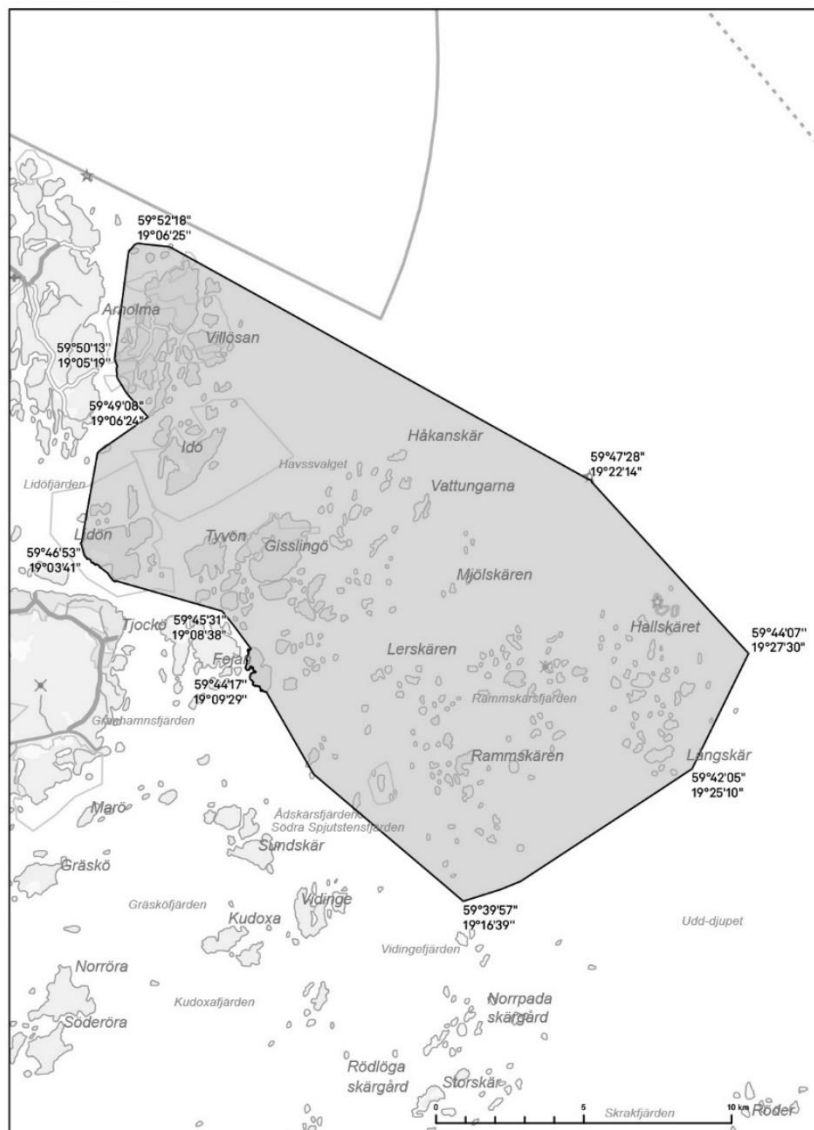
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.5 Singö



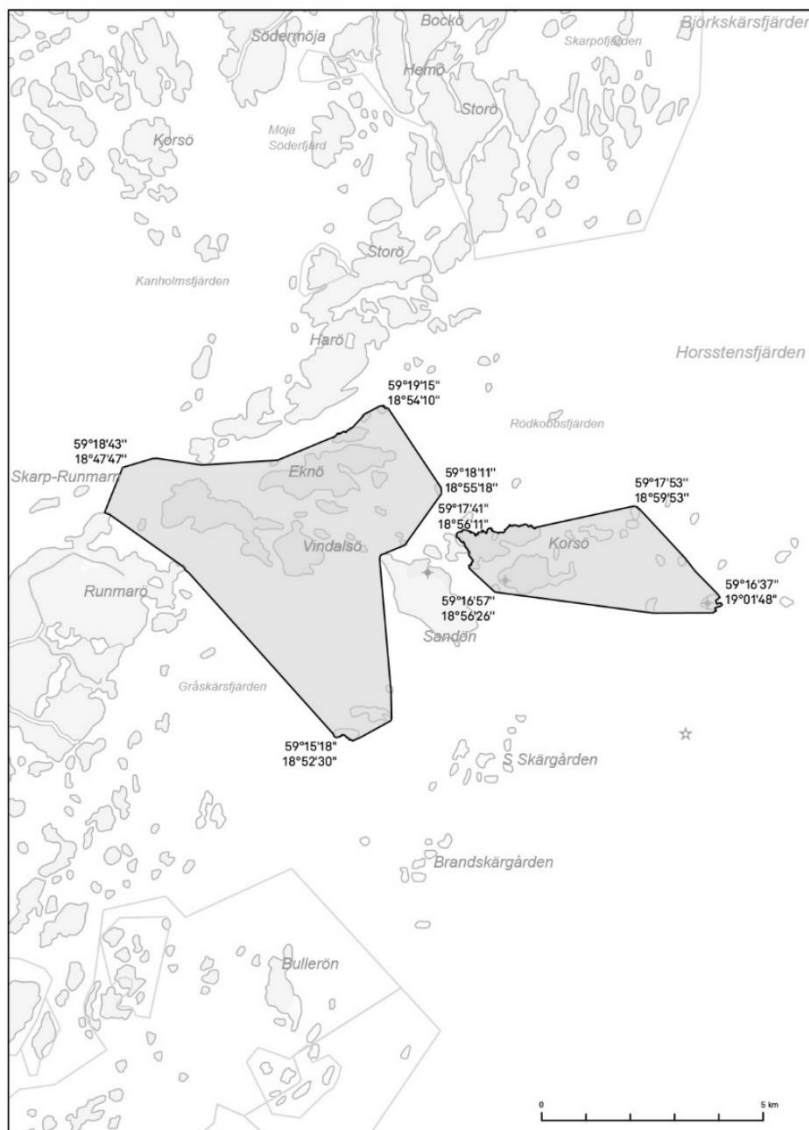
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.6 Söderarm



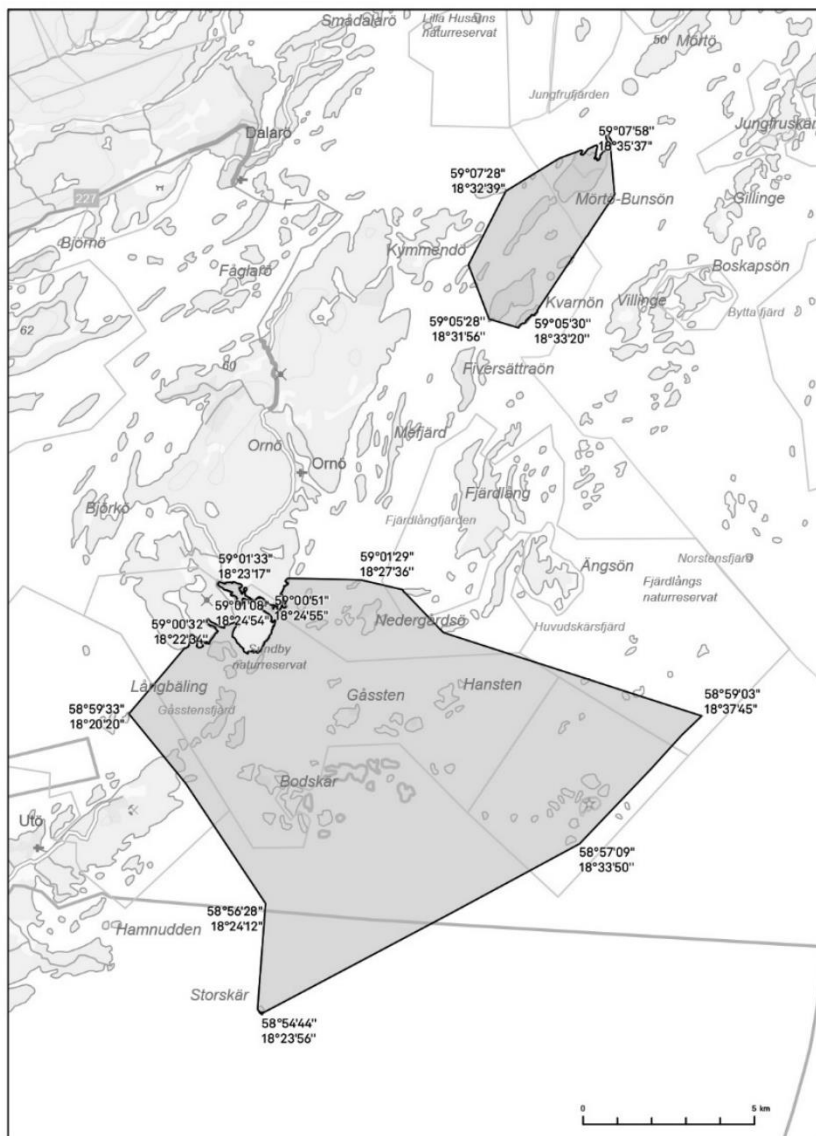
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.7 Sandhamn



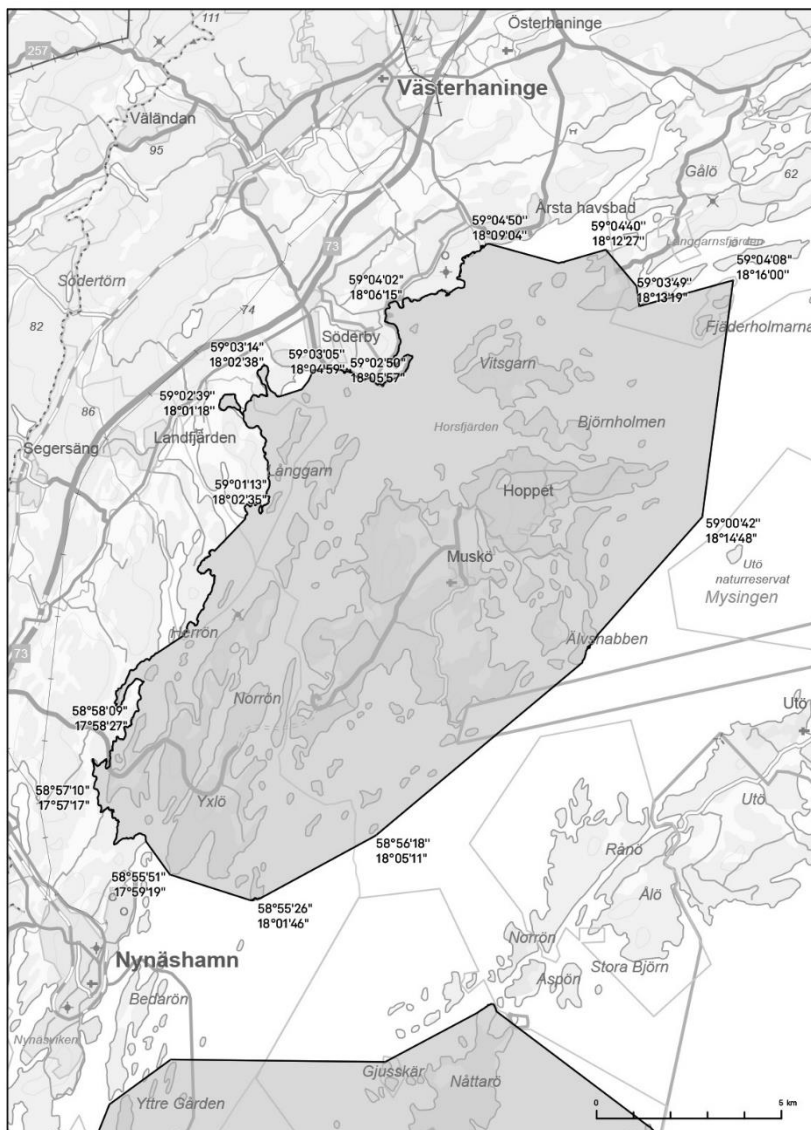
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.8 Mörtö-Bunsön och Huvudskär



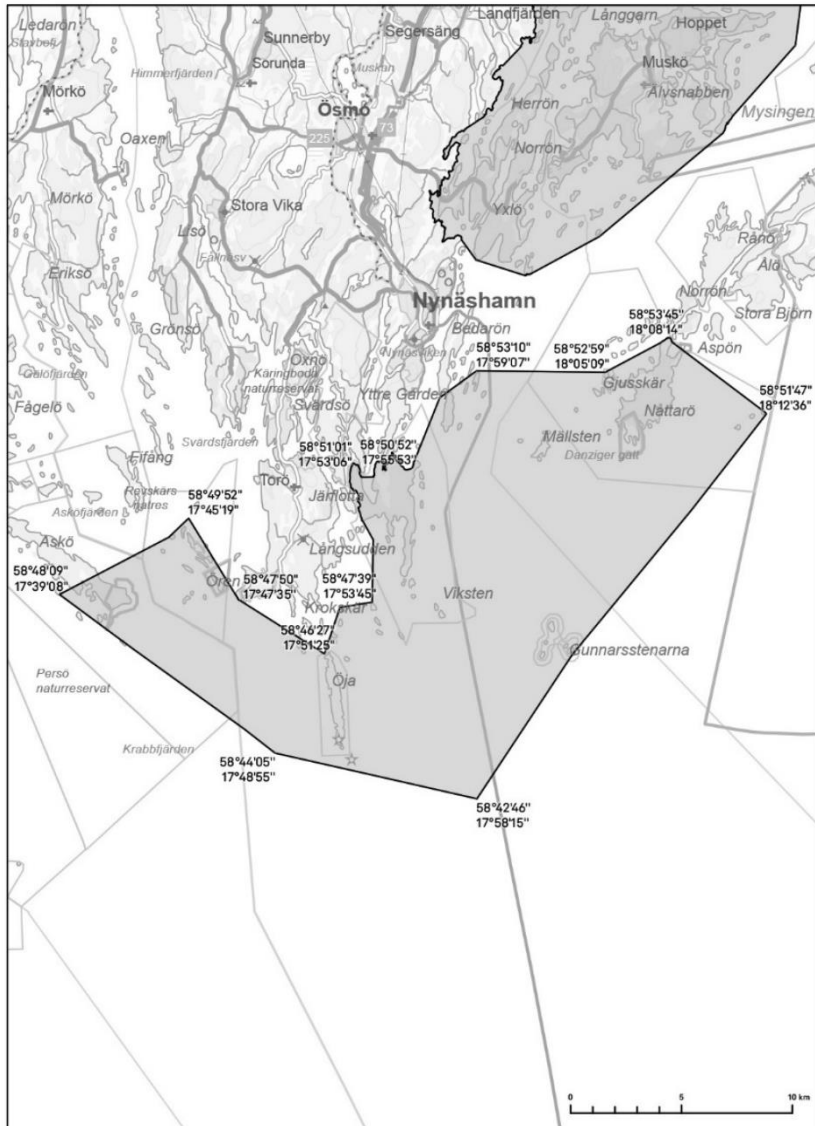
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.9 Muskö



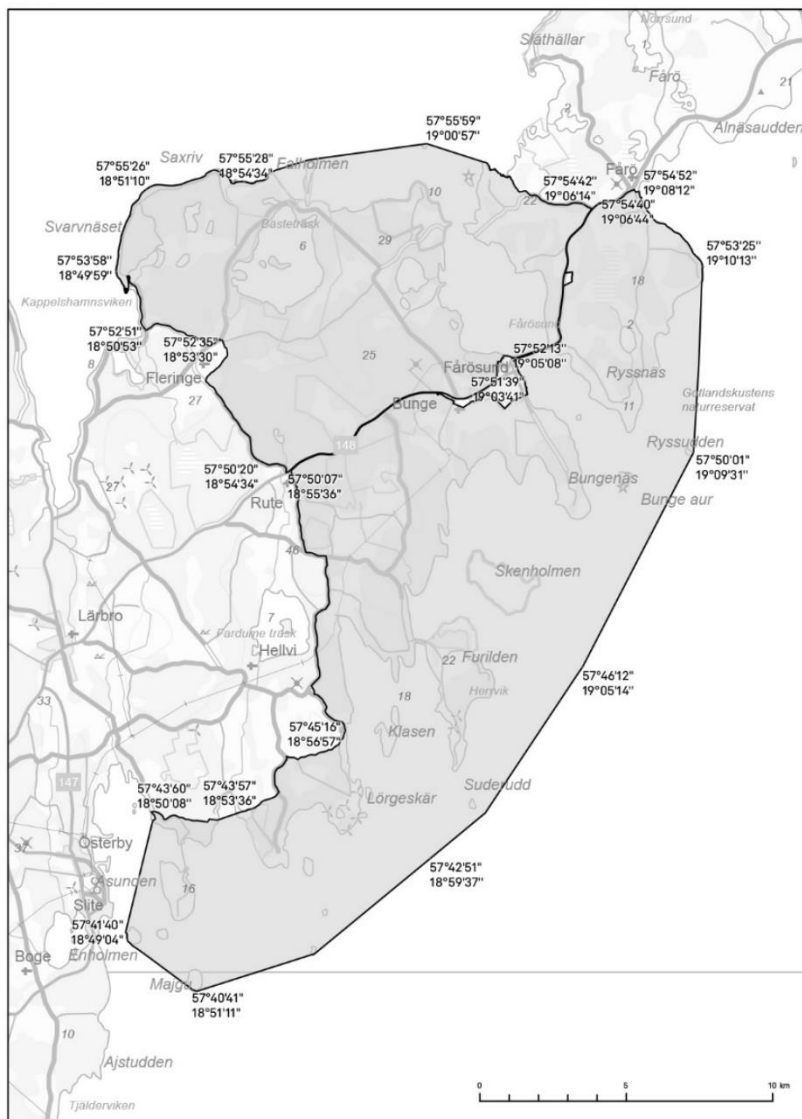
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.10 Landsort



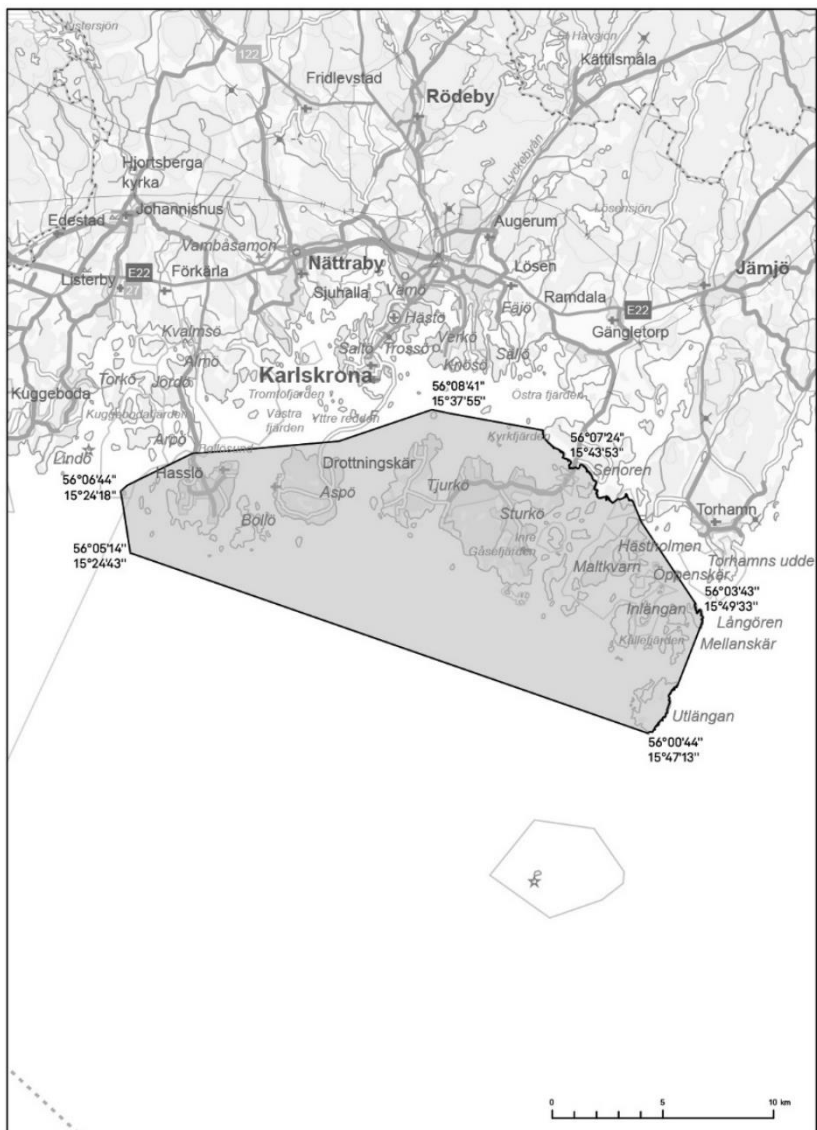
Källa: Forsvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.11 Gotland



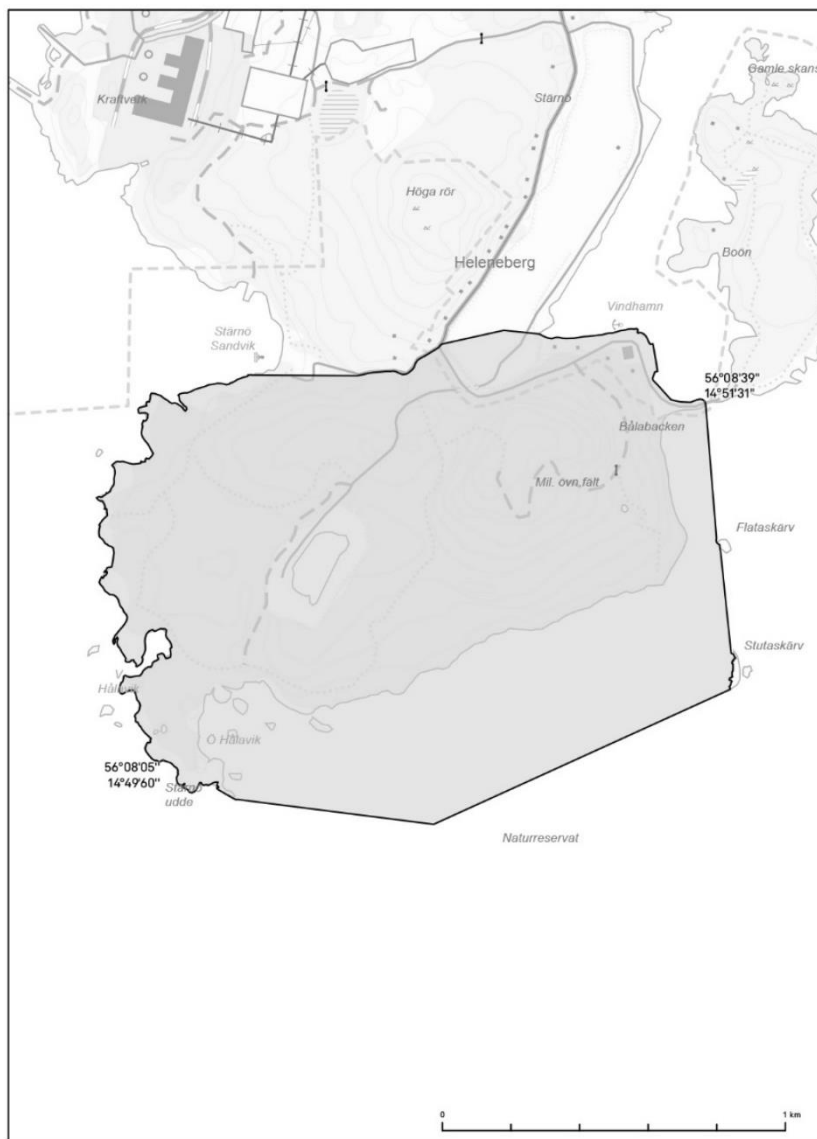
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.12 Karlskrona



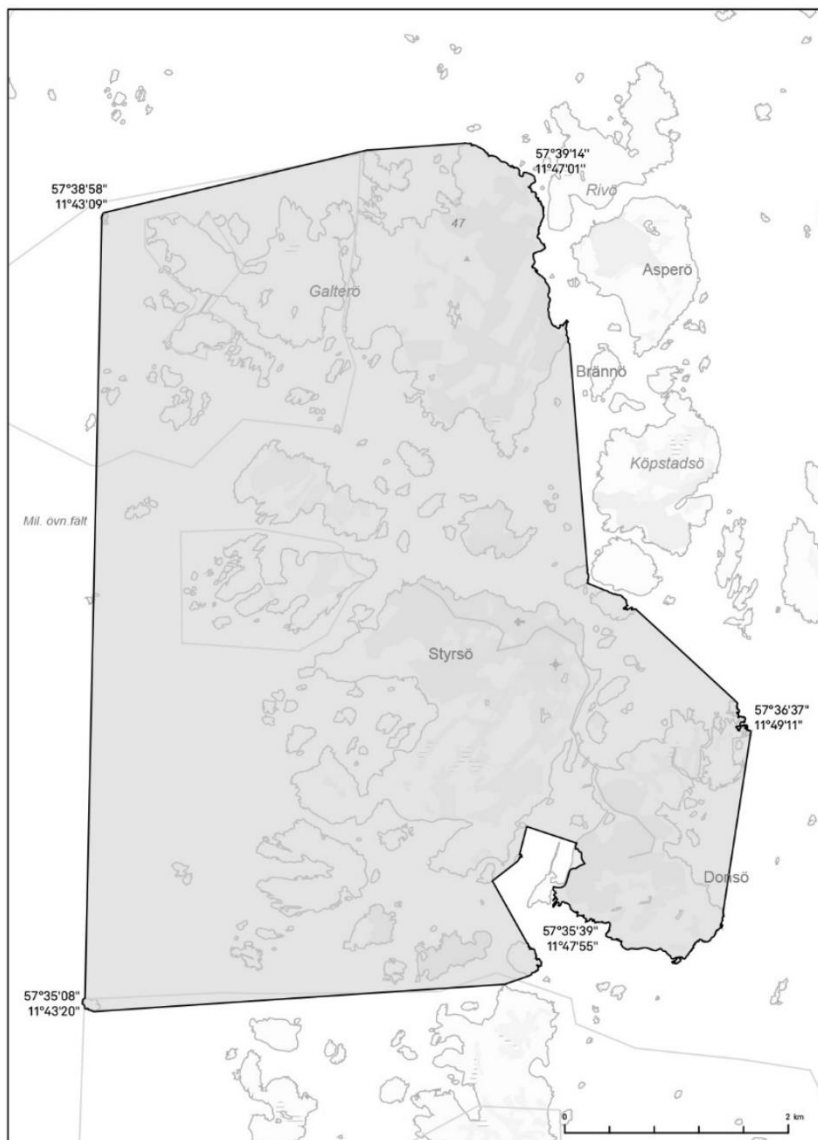
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.13 Stårnö



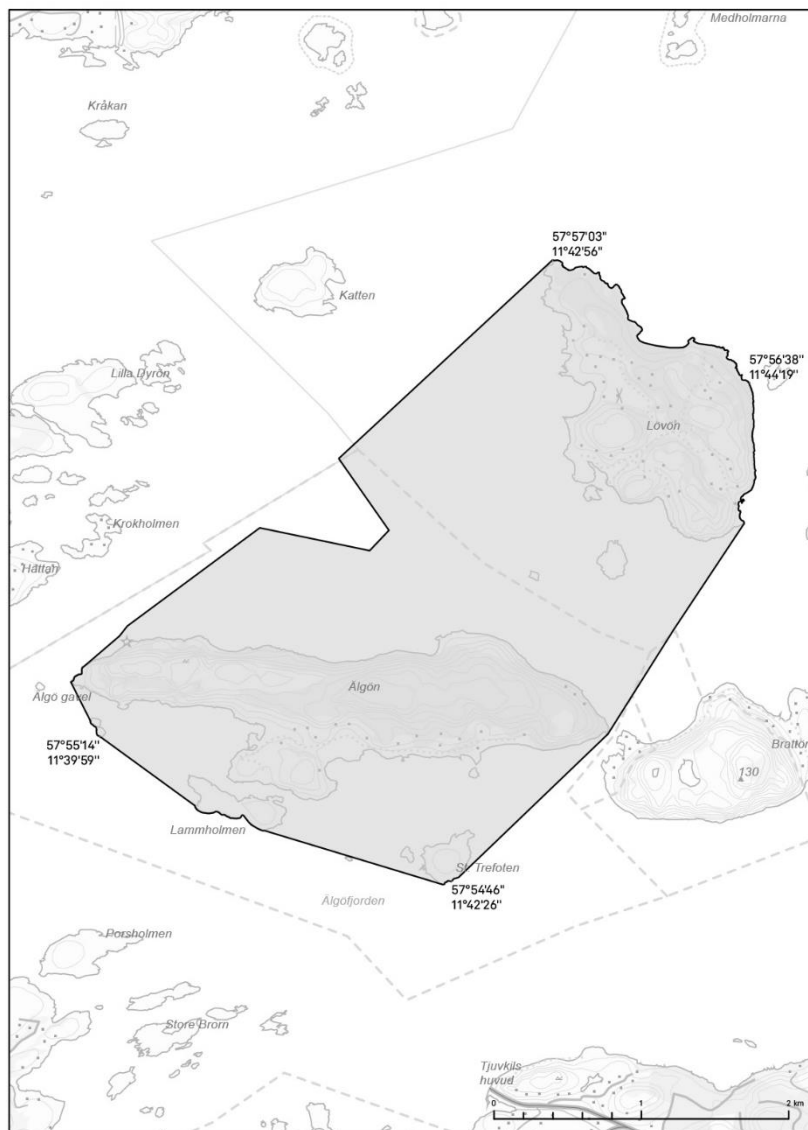
Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.14 Styrso



Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

Figur 1.15 Marstrand



Källa: Försvarsmaktens stödenhet.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1 § lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Kommuner och landsting *skall* vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

Kommuner och landsting *ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och* vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser).

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse,

dels att det närmast ovanför 3 a § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Samråd

3 a § Kommuner och landsting ska vid behov samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret.

1.5 Alternativt förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725) att det i 2 kap. ska införas en ny paragraf 2 a § av följande lydelse.

2 kap.

2 a §

Kommuner och landsting ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav och vid behov samråda med berörd statlig myndighet i frågor av betydelse för totalförsvaret.

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

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 10 § och 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta tillvara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risker för olyckor, översvämning eller erosion.

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses *och att totalförsvarets intressen i övrigt inte påtagligt motverkas*, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, *eller*

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *eller*

6. *totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på annat sätt än som avses i 1.*

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Som konstateras i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition (prop. 2014/15:109) har den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats, vilket ställer ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. Regeringen konstaterar i samma proposition att någon systematisk planering eller andra aktiva förberedelser inför höjd beredskap sedan lång tid tillbaka inte har bedrivits i Sverige, men att planeringen av totalförsvaret nu måste återupptas och prioriteras.¹ Som en del i ett stärkt totalförsvaret har regeringen i den nationella säkerhetsstrategin aviserat en översyn av vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.² Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har tillsatts mot denna bakgrund.

I kommitténs uppdrag ingår att kartlägga det befintliga regelverk som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet mot yttre hot och utifrån kartläggningen bedöma om ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda är tydligt och lämpligt reglerat. Vi ska också översiktligt beskriva den infrastruktur som kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret och vilka ägarförhållanden som gäller samt analysera om statliga kontrollsystem bör införas vid överlåtelse och upplåtelse av vissa fastigheter och infrastrukturer. I samtliga delar ska kommittén lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Kommitténs närmare uppdrag i de olika delarna behandlas i den fortsatta framställningen under olika kapitel.

¹ Proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 s. 52.

² Nationell säkerhetsstrategi, januari 2017 s. 26.

I kommitténs uppdrag har även ingått att analysera vissa frågor som rör skyddslagen och skyddsförordningen. Den delen av uppdraget har behandlats i kommitténs delbetänkande Några frågor i skyddslagstiftningen, SOU 2018:26, som överlämnades i april 2018.

2.2 Utredningsarbetet

Kommittén har sammanträtt vid sex tillfällen. Vid dessa tillfällen har även kommitténs sakkunniga och experter deltagit i stor utsträckning. Arbetet har även i övrigt bedrivits i nära samråd med expertgruppen.

Kommittén har vidare genom sekretariatet haft ett stort antal kontakter med andra myndigheter och organisationer med verksamhet som bedömts vara av intresse för våra frågeställningar. Vi har bl.a. haft möten med personal hos Post- och Telestyrelsen, Svenska Kraftnät, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Fortifikationsverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarshögskolan och Länsstyrelsen i Stockholms län. Vi har också sammanträffat med företrädare för och tjänstemän vid Region Gotland och Länsstyrelsen Gotland.

Under arbetets gång har sekretariatet haft avstämningar med Försvarsberedningens sekretariat samt med företrädare för

- Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (dir. 2017:32 och dir. 2018:2),
- Utredningen om ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar (dir. 2018:3),
- Nätkoncessionsutredningen (dir. 2018:6),
- Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden (dir. 2017:99), och
- Utredningen om genomförande av ändringar i AV-direktivet och översyn av radio- och tv-lagen i vissa andra delar (dir. 2018:55).

Sekretariatet har slutligen sammanträffat med företrädare för Arbets- och näringsministeriet och Statsrådets kansli i Finland samt Justitieministeriet, Udenrigsministeriet och Erhvervsministeriet i Danmark.

Sekretariatet har också genomfört studiebesök hos Nasjonal sikkerhetsmyndighet i Norge. Syftet med besöken har i huvudsak varit att få kunskap om hur de frågor som omfattas av kommitténs uppdrag regleras och hanteras i dessa länder.

Vi har på alla ovanstående sätt försökt att få ett så brett underlag som möjligt för vårt arbete. De bedömningar och ställningstaganden som görs i delbetänkandet är dock kommitténs egna.

2.3 Disposition och läsanvisningar

Eftersom totalförsvaret och dess förutsättningar i dag är grundläggande för uppdraget inleder vi med en kort redogörelse för totalförsvaret i kapitel 3. I kapitel 4 följer en beskrivning av parallella utredningar och arbeten som på olika sätt angränsat till eller överlappat kommitténs uppdrag. Kapitel 5 behandlar den kartläggning och analys vi gjort av befintlig lagstiftning som syftar till att skydda totalförsvaret mot yttre hot. Kartläggningen och analysen har resulterat i de förslag som redovisas i kapitel 6 och 7. Kapitel 6 behandlar kommitténs förslag om att i lag tydliggöra kommuners och regioners skyldighet att beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet. Kapitel 7 innehåller en närmare beskrivning av för vårt arbete relevanta bestämmelser avseende hushållning och planläggning av mark- och vattenområden. Kapitlet utmynnar i kommitténs förslag om viss utökad möjlighet att beakta totalförsvarets intressen i kommunala översikts- och detaljplaner.

Kapitel 8 och efterföljande kapitel behandlar kommitténs uppdrag beträffande ett statligt kontrollsystem vid överlåtelse och upplåtelse av vissa totalförsvarsviktiga fastigheter och infrastrukturer. Kapitel 8 innehåller en beskrivning av uppdraget samt problembeskrivning. I kapitel 9 följer en översiktlig redogörelse för totalförsvarsviktiga infrastrukturer och fastigheter. Kapitel 10 behandlar relevanta gällande rättsliga verktyg och annan lagstiftning som, ur materiellt eller processuellt hänseende, har tjänat som jämförelsematerial för våra överväganden. I kapitel 11 redogör vi för vår bedömning av behovet av ett tillkommande statligt kontrollsystem. Kapitel 12 behandlar de rättsliga ramar som vi beaktat vid utformningen av det föreslagna kontrollsystemet. I kapitel 13 och 14 följer kommitténs närmare överväganden beträffande kontrollsystemet. Den närmare avgränsningen

av lagens tillämpningsområde framgår av kapitel 13, medan kontrollsystemets närmare utformning behandlas i kapitel 14. I kapitel 15 redogör vi för viss lagstiftning i de nordiska länderna och inom EU, främst granskningssystem gällande utländska direktinvesteringar/företagsförvärv. I kapitel 16 och 17 följer slutligen sedvanlig konsekvensbeskrivning och författningskommentar.

3 Kort om totalförsvaret

3.1 Utvecklingen av ett totalförsvaret

Det svenska totalförsvaret byggdes upp och utvecklades successivt under decennierna efter det andra världskriget och fram till det kalla krigets slut. Det byggde på uppfattningen att det moderna kriget är totalt och drabbar hela samhället och det bestod av ett omfattande system av samverkande militära och civila försvarsförberedelser på alla nivåer i samhället. Det stöddes av en omfattande författningsreglering och planläggning. Totalförsvaret beskrevs som en angelägenhet för hela befolkningen och detta manifesterades bland annat genom den allmänna värnplikten och viss civil tjänsteplikt. Det utvecklades också en så kallad ansvarsprincip, med innebörden att den som har ansvar för en viss verksamhet i fred har samma ansvar även i krig.

Det dröjde emellertid till 1990-talet innan totalförsvaret fick en författningsreglerad definition som alltså är gällande. 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).

Efter att det kalla kriget upphörde omkring 1990 kom arbetet med totalförsvaret att nedprioriteras. Det militära försvaret omvandlades till ett insatsförsvaret, anpassat för deltagande i internationella säkerhetsfrämjande insatser i samverkan med andra länders styrkor inom ramen för FN, Nato och EU. Den civila försvarsplaneringen avstannade.

3.2 Den rättsliga regleringen

Att totalförsvaret nedprioriterades efter 1990 innebar inte att den för totalförsvaret relevanta författningsregleringen avvecklades i samma takt. Det finns alltjämt en omfattande rättslig reglering för hur det svenska samhället ska fungera under krig eller annars under höjd beredskap, samt för samhällets planering och andra förberedelser för sådana situationer. Det ska således vara möjligt att redan i fredstid förutse vilka förändringar som kommer att behöva göras i förhållande till ordinarie regler, såsom vilka nya skyldigheter som kan drabba företag och enskilda, vilka skyddsåtgärder för människors liv och hälsa som kan komma att vidtas eller hur ledningsförhållanden i samhället påverkas. Reglerna ska möjliggöra den nödvändiga kraftsamlingen för Sveriges försvar samt att samhället kan fungera i laga former även under krigsförhållanden.

Bestämmelserna i 15 kapitlet regeringsformen om krig och krigsfara är av central betydelse för den rättsliga regleringen kring totalförsvaret. Här framgår bland annat vilka befogenheter regeringen kan utöva om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige befunnit sig i. Enligt 15 kap. 6 § regeringsformen kan riksdagen genom lag bemyndiga regeringen att under förhållanden som nyss nämnts meddela föreskrifter som annars enligt regeringsformen skulle kräva lagform. Det innebär att regeringen genom ett beslut om höjd beredskap enligt lagen om totalförsvaret och höjd beredskap kan säkerställa att vissa lagar träder i omedelbar tillämpning. Andra lagar kan börja tillämpas i den utsträckning regeringen beslutar om detta särskilt, ofta under samma förutsättningar som gäller för ett beslut om höjd beredskap och som anges i 15 kap. 6 § regeringsformen. Till den förra kategorin hör lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap och till den senare kategorin hör förfogandelagen (1978:262) och arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Både förfogandelagen och arbetsrättsliga beredskapslagen ska dock enligt sin lydelse tillämpas omedelbart om Sverige kommer i krig.

Lagen om totalförsvaret och höjd beredskap definierar själva totalförsvarskonceptet enligt vad som framgått ovan under 3.1. Den reglerar också sättet för beredskapshöjningar som syftar till att stärka landets försvarsförmåga. Höjd beredskap är antingen skärpt

beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas.

I lagen och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap finns också regler om åtgärder som ska vidtas vid höjd beredskap av kommuner och landsting samt enskilda organisationer och företag. För kommuner och landsting finns ytterligare bestämmelser i 3 kap. lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Annan lagstiftning av central betydelse för totalförsvaret är lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt samt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att medverka i totalförvarsplaneringen. Det finns ett flertal andra lagar som reglerar olika verksamheter i samhället under krigsförhållanden och vad ett beslut om höjd beredskap innebär på respektive område. Det gäller till exempel internationell handel, fraktfart med svenska fartyg, gränsövervakning, betalningsväsende, ransonering och prisreglering samt försäkringsverksamhet.

Den särskilda lagstiftning som vid sin tillkomst bedömts nödvändig att kunna tillämpa inom ramen för totalförsvaret, och som fortfarande gäller, är i allt väsentligt av äldre datum. Den adresserar emellertid frågor och behov som är aktuella även i samband med den nu pågående totalförvarsplaneringen. På vissa områden är lagstiftningen inte anpassad till nuvarande förhållanden. Vi återkommer längre fram i betänkandet till de specifika brister som kan anses råda i fråga om författningsreglering till skydd för totalförsvaret.

3.3 Den återupptagna totalförvarsplaneringen

Regeringens och riksdagens beslut 2015 om den försvarspolitiska inriktningen innebar att en sammanhängande planering för totalförsvaret, dvs. både det militära och det civila försvaret, ska återupptas. Besluten fattades mot bakgrund av regeringens konstaterande i propositionen¹ att den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats och att den ryska ledningen har visat att den är beredd att använda sin militära förmåga för att uppnå politiska mål. De övergripande målen för Sveriges säkerhet beskrivs av regeringen som att

¹ Prop. 2014/15:109.

värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Hävdandet av Sveriges suveränitet är en förutsättning för att kunna uppnå målen för Sveriges säkerhet.

I samma proposition beskriver regeringen bland annat Sveriges militärstrategiska läge och den betydelse som i sammanhanget måste tillskrivas Östersjöregionen. Regeringen framhåller att ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare troligen skulle vara en del i en bredare konflikt. Det förefaller därför enligt propositionen som troligt att en motståndare bara kommer att kunna avdela en begränsad del av sina stridskrafter för operationer mot Sverige. Det skulle förmodligen röra sig om ett högintensivt och snabbt förlopp. Att besätta svenskt territorium behöver i en sådan situation inte vara ett självändamål för en motståndare. Ett strategiskt mål kan vara att skapa bättre förutsättningar för operationer i andra riktningar. I sammanhanget är Stockholmsområdet, Gotland, Östersjöinloppen och Nordkalotten strategiskt viktiga områden.

Det kan således enligt regeringen uppstå situationer där Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret involveras. Ytterst ska därför det militära försvaret kunna möta ett väpnat angrepp. Den militärteknologiska utvecklingen innebär samtidigt möjligheter att verka utan att konventionella militära styrkor befinner sig på motståndarens territorium. Detta riskerar i sin tur att sänka tröskeln för användning av militära maktmedel. När det gäller det civila försvaret framhåller regeringen i propositionen att det handlar om verksamheter som bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det civila försvaret ska skydda civilbefolkningen, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga.

I december 2015 beslutade regeringen om planeringsanvisningar för det civila försvaret med uppdrag till utpekade myndigheter. Av beslutet framgår att de bevakningsansvariga myndigheterna ska återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret och att planeringen ska ske i enlighet med vad som anges i den försvarspolitiska inriktningspropositionen.

På uppdrag av regeringen redovisade Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i juni 2016 ett förslag till grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Grundsynen innebär bl.a. att ett av flera s.k. typfall som tagits fram av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fullgör funktionen som gemensamma planeringsförutsättningar för aktörernas planering inför höjd beredskap.² Det valda typfallet avser angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige. Till typfallet hör en beskrivning av situation och händelseförlopp som ger en bild av hur angreppet påverkar viktiga infrastrukturer.

Med hänvisning till bland annat Försvarmaktens och MSB:s förslag till grundsyn uppdrog regeringen i maj 2017 åt samma myndigheter att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Uppdraget innebär bland annat att de båda myndigheterna ska stödja och verka för att bevakningsansvariga myndigheter samt prioriterade landsting och kommuner senast den 31 december 2018 har stärkt förmågan inom ett antal närmare angivna områden, bl.a. när det gäller förberedelser för att kunna verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats. I april 2017 uppdrog regeringen åt MSB att föreslå hur arbetet med krisberedskap och den återupptagna planeringen för höjd beredskap bör utvecklas inom kommuner och landsting. MSB redovisade det uppdraget i december 2017.

I sin rapport Ds 2017:66, Motståndskraft, ägnar Förvarsberedningen ett av kapitlen åt att redovisa sina utgångspunkter för totalförsvaret. Där avhandlas det väpnade angreppet, gråzonsproblematik – gränslandet mellan fred och krig, icke-linjär krigföring, det militärstrategiska läget, viktiga geografiska områden samt krav på totalförsvaret. Förvarsberedningen konstaterar bland annat att Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller krig. Förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet under tre månader samt krig under delar av denna tid anges som grunden för totalförsvarets krigsavhållande förmåga. Det ska förutsättas att det under de tre månaderna råder höjd beredskap och att logistikflödena med omvärlden har begränsningar utan att de för den skull helt har brutits.

² Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar (FOI Memo 5089, 2014-10-14), typfall 4.

3.4 Dagens förutsättningar

Som ovan framgått bygger Sverige på nytt en samlad militär och civil förmåga till försvar av det svenska territoriet, enligt ett motsvarande koncept som under det kalla kriget. Det sker emellertid under väsentligt förändrade förutsättningar, jämfört med förhållandena då. Totalförsvaret står inför en ny och mer komplex hotbild. Den vapenteknologiska utvecklingen har ändrat förutsättningarna för krigföringen. Det svenska samhället har genomgått grundläggande förändringar genom bland annat en omfattande privatisering av verksamheter som tidigare bedrevs i offentlig regi, kopplat till ett beroende av internationella flöden för försörjningen med många av de mest väsentliga förnödenheterna. Digitaliseringen och beroendet av effektiva transportleder bidrar till nya sårbarheter. De olika delarna av totalförsvaret är i dag än mer sammanflätade av ömsesidiga beroenden än förr. Även om det militära försvaret är relativt enkelt att definiera har Försvarsmakten ett omfattande beroende av det övriga samhället. Det civila försvaret är i sin tur vittomfattande och inbegriper under högsta beredskap all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Sverige bygger sin säkerhet i samverkan med andra. Sverige har numera omfattande bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Förmågan att ta emot internationellt stöd på svenskt territorium vid en kris är viktig. Samarbetet med Finland är av särskild betydelse.

Dessa grundläggande och delvis nya förutsättningar för den återupptagna totalförsvarsplaneringen har utgjort en viktig bakgrund för kommitténs arbete.

4 Angränsande uppdrag och arbeten

4.1 Inledning

Parallellt med kommitténs arbete bedrivs och har under vår utredningstid bedrivits andra uppdrag och arbeten, som på olika sätt angränsar till eller överlappar kommitténs uppdrag och som på olika sätt, direkt eller indirekt, bidrar till att stärka och skydda totalförsvarsverksamhet. Kommittén har följt dessa arbeten och haft underhandskontakter med dessa utredningar och har, som vi närmare kommer att beskriva, förhållit oss till dem vid avgränsningen och utformningen av kommitténs eget arbete. Vi har i avsnitt 2.2 närmare redogjort för dessa kontakter.

4.2 Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (dir. 2017:32)

Regeringen beslutade samtidigt med våra direktiv om direktiv till en särskild utredare att bland annat kartlägga behovet av att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, upplåtelse och överlåtelse av sådan verksamhet. I direktiven anges att säkerhetskänslig verksamhet i detta sammanhang bör ges en vid tolkning och att både överlåtelse och upplåtelse av såväl hela eller delar av verksamheter som viss egendom bör omfattas.

Uppdraget redovisades i november 2018 i SOU 2018:82, Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. Vi återkommer till förslagen i betänkandet bl.a. i avsnitt 5.3. samt i avsnitt 10.1.1. Förslaget har nyligen remissbehandlats.

4.3 Näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel (dir. 2018:64)

I juli 2018 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att föreslå åtgärder för näringslivets roll i totalförsvaret. Utredaren ska enligt sina direktiv bland annat lämna förslag på möjligheter för staten att såväl ställa krav på näringslivet som att öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten. Vidare ska utredaren lämna förslag på hur totalförsvarsviktiga företag vid höjd beredskap och då ytterst i krig ska kunna leverera varor och tjänster enligt olika avtalsformer med staten och andra offentliga aktörer. I direktiven framhåller regeringen att samhällsviktig verksamhet som tidigare drevs i offentlig regi i dag i stor utsträckning utförs av företag med olika typer av ägarförhållanden, exempelvis offentligt eller privat ägande och nationellt eller utländskt ägande. Detta ställer delvis andra krav på totalförvarsplaneringen eftersom staten inte har möjlighet att styra och inrikta näringslivet, till skillnad mot vad som gäller för offentlig verksamhet. Uppdraget innebär att utreda näringslivets roll inom totalförsvaret och lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig.

Utredaren ska vidare föreslå åtgärder för försörjningstrygghet i försvarsmaterielförsörjningen.

Bland de analyser utredningen ska göra nämns bl.a. hur försörjningstrygghet för totalförsvaret kan säkerställas vid offentliga upphandlingar samt konsekvenser av utländskt ägande och inflytande över privata företag och konsekvenser av internationella mellanstatliga avtal.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2019.

4.4 Radiospektrumanvändning i framtiden (dir. 2017:99)

Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden överlämnade betänkandet Frekvenser i samhällets tjänst SOU 2018:92 i december 2018. Utredningen lämnar flera förslag som syftar till att

samhällets behov av tillgång till spektrum ska kunna mötas så effektivt som möjligt i dag och i framtiden. Utredningen lämnar vidare förslag som syftar till att stärka nationella säkerhetsintressen. När det gäller den senare kategorin föreslås följande.

1. Radiofrekvenser till försvar och brottsbekämpning bör säkerställas genom att processen för tilldelning av radiofrekvensutrymme för vissa försvars- och säkerhetsmyndigheter tydligare regleras samt att uppgifter knutna till dessa myndigheter ges en prioriterad ställning och särskild tyngd vid tilldelningen.
2. Möjligheten för nationella gemensamma kommunikationstjänster för krisberedskap och totalförsvar att få tillgång till de frekvenser som krävs för denna verksamhet bör stärkas bland annat genom att det förtydligas hur behovsprövningen ska göras.
3. Det bör införas en möjlighet att ställa villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet för tillstånd att använda radiosändare eller skyddad mottagning. Genom möjligheten att ställa sådana villkor kan tillståndsmyndigheten snabbt återkalla tillståndet om villkoret inte skulle vara uppfyllt.
4. Tillstånd och överlåtelse av tillstånd ska kunna vägras om förvärvarens radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.
5. Mobiloperatörer ska kunna erbjuda prioritetsfunktioner till vissa aktörer, till exempel vid större evenemang, terrordåd, olyckshändelser eller naturkatastrofer.
6. Regeringen får för de fall Sverige är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt. Utredningen föreslår att det meddelas sådana föreskrifter.

4.5 2018 års AV-utredning (dir. 2018:55)

Radio- och TV-lagen innehåller bestämmelser om krav på tillstånd för att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio i marknätet. Inte vid någon del av tillståndsprövningen (tilldelning, överlåtelse eller återkallelse av tillstånd) ingår att ta särskild hänsyn till Sveriges säkerhet. Det finns t.ex. inte möjlighet att låta bli att tilldela eller att upphäva ett tillstånd till aktörer som kan anses utgöra en nationell säkerhetsrisk. Som en del av uppdraget ska utredaren analysera och lämna förslag på hur nationella säkerhetsintressen kan säkerställas vid tillståndsprövningen för tv, text-tv och ljudradio. Utredaren ska också beskriva tillgången till information om medieföretags ägandeförhållanden på den svenska marknaden och analysera om det finns anledning att närmare utreda behovet av ökad öppenhet i detta avseende, för att möjliggöra för användarna att bilda sig en välgrundad uppfattning om innehållet i en medietjänst.

Uppdraget ska slutredovisas den 17 augusti 2019.

4.6 Översyn av regelverket för nätkoncessioner (dir. 2018:6)

Utredaren ska se över regelverket om nätkoncessioner och lämna förslag på författningsändringar som moderniserar, förenklar och förbättrar elnätsregelverket. Utredaren ska därvid bl.a. bedöma behovet av och vid behov föreslå vem som bör kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten, t.ex. vid prövning av nya elnätsföretag och vid ägarbyte i elnätsföretag. Syftet är att säkerställa att totalförsvarets intressen iakttas och att prövningen av en nätkoncessionshavares lämplighet görs med beaktande av den nationella säkerheten. Uppdraget ska redovisas senast den 10 juni 2019.

4.7 En ny myndighet för psykologiskt försvar (dir. 2018:80)

Uppdraget innebär att analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag på

- vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för,
- hur verksamheten ska vara utformad för att kunna utföras i fredstid, vid höjd beredskap och då ytterst i krig , och
- hur myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra aktörer som bedöms ha eller bör ha uppgifter inom det psykologiska försvaret.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2019.

4.8 Hälso- och sjukvårdens beredskap och förmåga inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap (dir. 2018: 77)

Utredaren ska enligt uppdraget göra en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap samt lämna förslag på hur hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera denna typ av händelser långsiktigt bör utvecklas. Syftet med uppdraget är att se över behoven av och inriktningen på de åtgärder som behöver vidtas inför och vid allvarliga händelser i fredstid och höjd beredskap. Vidare är syftet att föreslå en långsiktig och tydlig ordning för dessa insatser, säkerställa att det finns ett ändamålsenligt regelverk för att kunna vidta dessa åtgärder och vid behov förtydliga statens, landstingens och privata aktörers ansvar. I översynen ingår även att se över nuvarande ordning för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser i fredstid respektive under höjd beredskap.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

4.9 Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar (dir. 2018:79)

Uppdraget består i att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Som bakgrund har regeringen angett att det finns behov av tydligare ansvars- och ledningsförhållanden samt en stärkt samordning inom civilt försvar inom ramen för totalförsvaret. Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter
- analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas
- analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting samt
- analysera och lämna förslag på hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll att verka för samordning kan utvecklas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

4.10 Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen

Europeiska kommissionen har lyft fram vikten av att mot bakgrund av nya internationella investeringsmönster, bland annat från statligt styrda och statligt finansierade företag, säkerställa att utländska investeringar inte hotar allmän säkerhet och allmän ordning i EU och dess medlemsstater. Mot den bakgrunden presenterades i september 2017 ett förslag till förordning med ramverk för granskning av utländska direktinvesteringar till Europeiska Unionen. Förordningen slutförhandlades under

senhösten 2018 och antogs i mars 2019¹. Förordningen ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020.

Förordningen innebär inte något krav på medlemsstaterna att införa nationella granskningsmekanismer för utländska direktinvesteringar. Förordningen har däremot som syfte att, för de medlemsstater som har nationella granskningsmekanismer och de som önskar införa sådana mekanismer, tydliggöra de rättsliga ramarna för detta. Vi behandlar dessa och andra rättsliga ramar för ett kontrollsystem i kapitel 12 i detta betänkande.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

5 Kartläggning av befintlig lagstiftning som syftar till att skydda totalförsvaret mot yttre hot

5.1 Vårt uppdrag

Enligt direktiven ska kommittén kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Detta som ett led i regeringens översyn av vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället, vilken översyn aviserats i den nationella säkerhetsstrategin. Kommittén har därför fått i uppdrag att

- kartlägga det befintliga regelverk som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet mot yttre hot,
- utifrån kartläggningen bedöma om ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda är tydligt och lämpligt reglerat, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

I direktiven pekas särskilt på vikten av att den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig – totalförsvaret – kan beaktas på ett tillfredsställande sätt i samhället och att verksamheten erbjuds ett adekvat skydd. Det är enligt direktiven också angeläget att ansvarsförhållandet mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommunerna och enskilda är tydligt reglerat i frågor som rör Sveriges totalförsvär.

5.2 Några förutsättningar för vårt urval

Vi har utgått från att vårt huvuduppdrag när det gäller kartläggningen och frågan om ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda är tydligt och lämpligt fördelad, är att närmare analysera om staten har tillräckliga mandat att vidta åtgärder till skydd för totalförsvaret. Vi bedömer alltså att ett av huvudsyftena med kartläggningen är att belysa vilka möjligheter staten redan i dag har i befintliga författningar att värna totalförsvarets intressen. Först efter att detta har gjorts går det att närmare analysera om statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen är tillräckligt väl omhändertaget i befintlig lagstiftning, eller om det finns behov av ytterligare lagstiftningsåtgärder.

När det gäller kartläggningens närmare omfattning ska denna enligt direktiven vara inriktad på författningar som är av betydelse för *skyddet av* totalförsvarsverksamhet från yttre hot och inte på verksamheten som sådan. Även med den avgränsningen är det inte givet vilka regler som ska ingå. Totalförsvarsverksamheten omfattar i stort sett hela samhällets funktionalitet och berör ett stort antal olika verksamheter inom olika samhällssektorer. Det finns därför inte något självklart sätt att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Därmed saknas det ett givet regelverk att analysera för att upptäcka brister i skyddet av totalförsvarsverksamhet.

Det är inte heller helt givet hur den reglering som är specifikt inriktad mot totalförsvaret, som t.ex. reglerna om totalförsvarsplikt och förfogandelagstiftningen, ska skiljas från reglering som syftar till att skydda totalförsvarsverksamheten. Mot bakgrund av att vi bedömer att kartläggningen ska tjäna ett utbildnings- och informationssyfte har vi dock valt ett relativt brett grepp i vår kartläggning. Vi har därför i kapitel 3 lämnat en kortfattad och övergripande redogörelse för den befintliga rättsliga regleringen som berör totalförsvarsverksamhet med exempel på författningar av central betydelse i sammanhanget.

I den kartläggning som vi redovisar i detta kapitel har vi till stor del utelämnat föreskrifter som på ett eller annat sätt reglerar totalförsvaret men inte tar direkt sikte på skyddet av verksamheten. Sådana föreskrifter handlar bl.a. om roller och ansvar inför och under höjd beredskap, hur resurser för totalförsvaret planeras och fördelas eller hur förmågor inom totalförsvaret byggs.

Som vi redan berört finns det inget samlat regelverk när det gäller skydd för totalförsvarsverksamhet. Det finns inte heller något enhetligt rättsligt verktyg som innebär sådant skydd. Flera regleringar behandlar *fysiskt skydd* eller *informationssäkerhet* i anslutning till totalförsvarsverksamhet. Skydd kan dock även ges i andra former. Vi anser således att miljöbalkens och plan- och bygglagens regler om *hushållning med mark- och vattenområden* är relevanta, eftersom reglerna möjliggör att under planprocesser skydda mark- och vattenområden samt anläggningar som har betydelse för totalförsvaret mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Staten kan också skydda totalförsvarsverksamhet genom att själv ta över ägandet till viss egendom, varför vi även tittat på expropriationsinstitutet och annan lagstiftning som möjliggör ett större *statligt ägande*. Ytterligare skyddsverktyg är regler om *tillståndsprövning till olika verksamheter* som skulle kunna innebära risker för totalförsvaret eller *tillståndsprövning vid överlåtelse eller upplåtelse* av viss verksamhet eller egendom. Det finns även exempel på bestämmelser som ger staten rätt att rikta specifika *förpliktelser mot verksamhetsutövare* att beakta totalförsvarets behov. Särskilda regler finns slutligen i förhållande till statliga myndigheter, kommuner och landsting. Vi kommer i det följande beröra exempel på dessa regler.

5.3 Resultatet av vår kartläggning

I detta avsnitt har vi förtecknat de författningar som vi utifrån våra tidigare resonemang bedömt som relevanta att lyfta fram. Vi har genomgående försökt att skapa kategorier utefter vilket rättsligt verktyg som används för att uppnå ett skydd, snarare än vilken sektor eller typ av totalförsvars viktig verksamhet det är fråga om. Det är inte uteslutet att en reglering innehåller flera typer av verktyg. Det tydligaste exemplet på detta är säkerhetsskyddslagen. Eftersom säkerhetsskyddslagen utmärker sig när det gäller såväl bredd som relevans för våra fortsatta överväganden, har skyddet för säkerhetskänslig verksamhet fått bli en egen kategori nedan.

Skydd för säkerhetskänslig verksamhet

En ny *säkerhetsskyddslag* (2018:585) trädde i kraft den 1 april 2019. Lagens krav på fysisk säkerhet, personalsäkerhet och informations-säkerhet gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). I propositionen som föregick den nya säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89) anges att det militära och civila försvaret alltjämt bör ses som en central del av säkerhetsskyddslagstiftningens skyddsområde (s. 41). Genom säkerhetsskyddslagen bereds därmed även för totalförsvaret relevant verksamhet ett övergripande och sammansatt skydd. Lagen ställer krav på alla relevanta aktörer, såväl staten som landsting, kommuner och enskilda. I betänkandet SOU 2018:82, *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*, presenterar Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor förslag till ytterligare förändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen. Dessa förändringar innebär utökade krav på att ingå säkerhetsskyddsavtal samt införande av ett kontrollsystem vid utkontraktering, överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss tillhörande egendom. Utredningsförslaget innebär också nya regler för tillsyn och ett tydligare ansvar för ett antal tillsynsmyndigheter att peka ut säkerhetskänslig verksamhet samt att regler om sanktioner införs i säkerhetsskyddslagen. Förslaget avseende kontrollsystem behandlas mer utförligt i kapitel 10.

Skydd för information/uppgifter

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) innehåller bestämmelser om skydd för uppgifter. Särskilt 15 kap. 2 § OSL om sekretess för uppgifter som rör totalförsvaret kan nämnas. Bestämmelsen skyddar mot att obehöriga kan ta del av sådana uppgifter. Utöver OSL finns en rad specialförfattningar som har bestämmelser om tystnadsplikt beträffande uppgifter om bl.a. totalförsvaret som en person fått reda på i tjänsten, t.ex. *elberedskapslagen*.

Lagen (2011:1029) *om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet* (LUFs) är den lag som reglerar upphandlingar av militär utrustning, utrustning av känslig karaktär samt byggtreprenader,

varor och tjänster som direkt hänför sig till sådan utrustning, byggentreprenader och tjänster särskilt avsedda för militära syften eller byggentreprenader och tjänster av känslig karaktär. LUFSS är en specialreglering i förhållande till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och är avsedd att vara anpassad till försvars- och säkerhetsområdets särart. I LUFSS finns bl.a. särskilda förfaranderegler som t.ex. möjliggör för upphandlande myndigheter/enheter att begränsa kretsen av mottagare av förfrågningsunderlaget. I lagen finns vidare ett antal specialbestämmelser avseende leveranssäkerhet, informationssäkerhet och underleverantörer. Slutligen finns, utöver de undantag som anges i LOU, också ett antal specifika försvarsrelaterade undantag som möjliggör att avsteg kan göras från bestämmelser i lagen.

Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner innehåller en bestämmelse som innebär att regleringen inte gäller för upphandling av sådana koncessioner på försvars- och säkerhetsområdet som t.ex. skulle kräva att en upphandlande myndighet/enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

Lagen (2016:319) om skydd för geografisk information syftar uttryckligen till att skydda vissa uppgifter av betydelse för totalförsvaret. Lagen begränsar rätten till sjömätning, fotografering eller liknande registrering från luftfartyg samt spridning av en sammanställning av geografisk information.

Skydd knutet till vissa fysiska objekt

Skyddslagen (2010:305) möjliggör ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar och andra objekt av betydelse för totalförsvaret mot vissa i lagen angivna hot, bl.a. spioneri och terroristbrott. Kommittén har lämnat förslag till ändringar i skyddslagen i delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26).

Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring möjliggör under krigsförhållanden att egendom som har betydelse för totalförsvaret kan föras undan till annan plats än där den finns, allt i syfte att förhindra att egendomen förstörs eller på annat sätt förloras på grund av krigshandlingar. Egendomen kan också förstöras om det finns en

betydande risk för att den kan falla i en angripares händer och underlätta dennes krigsansträngningar.

Lagen (2004:1100) om luftfartsskydd – kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införandet av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Förordningen och dess bilaga innefattar en rad bestämmelser som anger krav för säkerheten på flygplatser. Kraven avser bl.a. säkerhetskontroller av personal, av luftfartyg, av passagerare och av föremål.

Lagen (2006:1209) om hamnskydd och *lagen (2004:487) om sjöfartsskydd* – kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Med hamnskydd avses åtgärder som ska vidtas i hamnar i syfte att skydda människor, infrastruktur och utrustning i hamnarna mot allvarliga brott. Medan lagen om hamnskydd således avser skyddet i hamnar, avser lagen om sjöfartsskydd skyddet för fartyg och för själva hamnanläggningarna. Båda lagarna har bestämmelser om bl.a. skyddsnivåer, administrativa åtgärder och tillsyn. Bestämmelserna om tillträdesbegränsning och om tvångsmedel liknar i stora delar vad som gäller enligt lagen om luftfartsskydd.

Skydd genom hushållning med mark- och vattenområden

Miljöbalken innehåller bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. I 3 kap. 9 § anges att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Av bestämmelsens andra stycke framgår att områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Det finns även en särskild bestämmelse om mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering (3 kap. 8 §). Av 3 kap. 10 § följer att totalförvarsintresset ska ges företräde om ett område, eller del av område, behövs för totalförsvaret.

Det är Försvarsmakten och MSB som enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska peka

ut områden enligt 3 kap. 9 § andra stycket MB. Uppgifter om områdena ska lämnas till respektive länsstyrelse. Länsstyrelsen lämnar underlag till kommunerna bland annat i den sammanfattande redogörelse om statens intressen som ska göras minst vart fjärde år.

Reglerna ska tillämpas bl.a. vid kommunal planläggning enligt plan- och bygglagen samt vid tillståndsgivning till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt miljöbalken.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser behandlas mer utförligt i kapitel 7 i detta betänkande.

Plan- och bygglagen (2010:900) reglerar planläggningen av mark, vatten och byggande och klargör att planläggningen enligt lagen är en kommunal angelägenhet (1 kap. 2 §). Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till allmänna intressen (enligt 2 kap.) vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt (3 kap. 4 §). Kommunen ska vid upprättandet av förslag till översiktsplan samråda med bl.a. länsstyrelsen (3 kap. 8 §). Under samråden ska länsstyrelsen särskilt bl.a. ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken tillgodoses (3 kap. 10 §). Motsvarande samrådsskyldighet och uppgift för länsstyrelse gäller vid framtagande av detaljplaner (5 kap.). Enligt 11 kap. 10 § ska länsstyrelsen överpröva ett beslut av en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Plan- och bygglagens bestämmelser i ovanstående hänseenden behandlas mer utförligt i kapitel 7.

Skydd genom statligt ianspråktagande/ägande

Expropriationslagen (1972:719) – Enligt 2 kap. 6 § expropriationslagen får expropriation ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. Mark för försvarsändamål kan avse bl.a. mark för lokaler, lagringsutrymmen och anläggningar för kommunikationer. Dessutom får expropriation ske för flera särskilda ändamål som kan omfatta totalförsvarsviktig verksamhet, bl.a. transporter och energi.

Expropriationslagen behandlas mer utförligt i avsnitt 10.2.1.

Lagen (1992:1461) om verkan av vissa förbehåll vid överlåtelse av fastighet som tillhör staten m.m. – anger att om staten vid överlåtelse av en fastighet eller del av en fastighet förbehållit sig äganderätten till föremål som hör till fastigheten, gäller förbehållet mot tredje man även om föremålet efter överlåtelsen blir kvar på fastigheten. Detta gäller i lagen listade typer av föremål, vilka omfattar bl.a. allmänna teleledningar, vissa anläggningar för radiosändning, elektriska starkströmsledningar och sådana byggnader, ledningar eller anläggningar som uteslutande är avsedda för totalförsvaret.

Skydd genom tillståndsprövning

Luftfartslagen – 6 kap. 6 § anger att särskild hänsyn ska tas bl.a. till totalförsvaret vid prövningen av tillstånd för flygplatser.

Lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät – innehåller bl.a. regler om när en nätinnehavare ska medge en bredbandsutbyggare tillstånd till tillträde till fysisk infrastruktur. Nätinnehavaren får avslå begäran om sådant tillträde bl.a. om det begärda tillträdet inte är rimligt med hänsyn till risk för skada för allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Nätinnehavaren får också begränsa viss samordning och informationsdelning med bredbandsutbyggaren med hänvisning till bl.a. totalförsvaret.

Lagen 1992:1300 om krigsmateriel – Enligt 13 § lagen om krigsmateriel får tillstånd till ett svenskt aktiebolag för tillverkning av krigsmateriel samt tillstånd för tillhandahållande av bl.a. krigsmateriel och metoder för framställning förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Bestämmelsen syftar till att tillgodose kontrollen över utländskt ägande av den svenska försvarsindustrin (prop. 1991/92:174 s. 65–68) och får ses som en form av ägarskapskontroll. Lagen behandlas mer utförligt i kapitel 10.

Skydd genom särskilda förpliktelser för verksamhetsutövare

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) – innehåller i 1 kap. 8 § ett bemyndigande för regeringen att under krigsförhållanden meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät

och kommunikationstjänster samt annan radioanvändning som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under krigsförhållanden. Den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster av särskild betydelse från allmän synpunkt får enligt 1 kap. 9 § LEK förpliktas att på visst sätt beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap. Dessa åtgärder kan bl.a. innebära skyddande av noder och säkerställande av nödvändig redundans.¹

Lagen innehåller även regler som avser tillståndsprövning. För att få använda radiosändare krävs som huvudregel tillstånd (3 kap. 1 § LEK). Kravet på tillstånd gäller inte för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk, vid verksamhet som verket bedriver på uppdrag av Försvarsmakten eller Försvarets radioanstalt. Förutsättningarna för tillstånd till användning av radiosändare anges i 3 kap. 6 § LEK. En av förutsättningarna är att det kan antas att radioanvändningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för den verksamhet som enligt det nyssnämnda är undantagen från tillståndsplikt. Tillståndsprövningen sker – med undantag för vissa slag av radioanvändning – efter allmän inbjudan till ansökan (3 kap. 8 § LEK). Prövningen ska ske efter ett jämförande urvalsförfarande, efter ett anbudsförfarande där det pris sökanden är villig att betala för tillståndet ska vara utslagsgivande, eller, efter en kombination av dessa förfaranden. Radioanvändning som behövs för verksamhet som bedrivs i syfte att tillgodose allmän ordning, säkerhet eller hälsa är undantagen från kravet att delta i tillståndsprövning efter allmän inbjudan. Totalförsvarets intressen, den nationella säkerheten eller något motsvarande kriterium ingår alltså inte för närvarande i tillståndsprövningen utom såvitt avser villkoret att radioanvändningen inte kan antas inkräkta på de nämnda myndigheternas frekvensutrymme.

Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden har i betänkandet *Frekvenser i samhällets tjänst* (SOU 2018:92) lagt fram

¹ Prop. 2002/03:110 s. 242.

ett antal förslag till ändringar av LEK som syftar till att stärka nationella säkerhetsintressen i radioanvändningen.² Förslagen innebär sammanfattningsvis att

1. det införs en möjlighet att förena tillstånd att använda radiosändare eller tillstånd för skyddad mottagning med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet, samt en möjlighet att återkalla tillstånd om någon agerar i strid med villkoren.
2. tillstånd att använda radiosändare ska kunna vägras om förvärvarns radioanvändning kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.
3. tillstånd att använda radiosändare får återkallas eller tillståndsvillkoren ändras om radioanvändningen kan antas vålla fara för Sveriges säkerhet.

Regler för statliga myndigheter om att beakta totalförsvarets krav

Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap anger i 4 § att varje myndighet i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav.

Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom m.m. – förordningen innehåller regler för de fastighetsförvaltande myndigheternas överlåtelse av statens fasta egendom och anger bl.a. värdegränser för när myndigheterna själva får besluta om sådan överlåtelse. I 8 § stadgas den grundläggande regeln att en fastighetsförvaltande myndighet får sälja fast egendom endast 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. Hänsynen till bl.a. totalförsvaret, kan enligt samma bestämmelse utgöra särskilda skäl för att en egendom fortfarande ska ägas av staten.

Lagen (1998:1385) om Sveriges riksbank stadgar i 9 kap. 7 § att vid planering och genomförande av verksamheten ska de krav som totalförsvaret ställer beaktas.

² Övervägandena framgår i avsnitt 8.4 i SOU 2018:92.

Skydd inom ramen för verksamheter hos kommuner och landsting

Kommuners och landstings förberedelser för höjd beredskap regleras i 3 kap. *lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. 3 kap. 1 § föreskriver att kommuner och landsting ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). I 3 kap. finns också bestämmelser om kommunstyrelsens och landstingsstyrelsens ledningsansvar under höjd beredskap, om lokal kristidsverksamhet, geografiskt områdesansvar samt om rapportering. Uttryckliga bestämmelser om kommuners och landstings skyldighet att mer generellt beakta totalförsvarets krav, behov eller skyddsintressen saknas.

5.4 Analys utifrån kartläggningen

Som redan framgått utgår vi från att vårt huvuduppdrag när det gäller kartläggningen och frågan om huruvida ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda är tydligt och lämpligt fördelad, är att närmare analysera om staten har tillräckliga möjligheter att vidta åtgärder till skydd för totalförsvarsverksamhet.

Överlag ett adekvat skydd

Som kartläggningen visar finns många författningar som på olika sätt, direkt eller indirekt, medför ett ökat skydd för totalförsvarsverksamhet. Vår bedömning är att de regler som i dag finns och som direkt eller indirekt kan sägas bereda totalförsvaret ett skydd mot yttre hot generellt sett är adekvata och motiverade utifrån behovet av skydd och utifrån statens behov av att kunna värna totalförsvarsintressen.

Särskilt relevant är det skydd som bereds enligt säkerhetsskyddslagen. Även om skyddet av totalförsvaret inte uttryckligen nämns i säkerhetsskyddslagen som ett syfte med lagen är det i praktiken den lagen och de författningar som meddelats med stöd av lagen som erbjuder det bredaste skyddet för totalförsvaret. Den befintliga lagen lägger dock ett tungt ansvar på såväl statliga myndigheter som kom-

muner, landsting och enskilda att självständigt bedöma i vilken utsträckning man bedriver säkerhetskänslig verksamhet som behöver omges med säkerhetsskydd.

Det förslag som har lagts fram av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor i betänkandet SOU 2018:82 innehåller som nämnts bestämmelser om kontrollmekanismer vid utkontraktering, överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss tillhörande egendom. Utredningsförslaget innebär också nya regler för tillsyn och ett tydligare ansvar för ett antal tillsynsmyndigheter att peka ut säkerhetskänslig verksamhet samt att regler om sanktioner införs i säkerhetsskyddslagen.

Om lagändringar av det slag som föreslås i betänkandet från Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor genomförs blir skyddet för totalförsvaret ännu bredare och effektivare. Säkerhetsskyddslagen kan därmed också komma att ta hand om en del av det skyddsbehov som vår kommitté annars, i enlighet med våra direktiv, skulle ha anledning att överväga sätt att tillgodose. Sammanfattningsvis har staten genom säkerhetsskydds-lagstiftningen, särskilt om den kompletteras med nya regler som motsvarar utredningens förslag, enligt vår uppfattning utformat ett regelverk som på ett adekvat sätt fördelar ansvar mellan staten, landsting, kommuner och enskilda, när det gäller det skydd för totalförsvaret som kan åstadkommas med utgångspunkt i skyddet för säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagens mening.

Även i övrigt ser vi att de författningar som finns till skydd för totalförsvarsverksamhet när det gäller ansvarsfördelning och även i andra avseenden generellt sett framstår som adekvata.

I några avseenden bör ansvarsförhållandet mellan stat och kommun förtydligas och skyddet för totalförsvarsverksamhet förstärkas

Det bör införas ett uttryckligt krav på kommuner och landsting att beakta totalförsvarets intressen i sin verksamhet

Vi noterar till en början att kommuner och landsting saknar ett i lag tydligt uttryckt eget ansvar när det gäller att beakta totalförsvarets intressen och samråda med statliga myndigheter i totalförsvarsfrågor. Vi ser ett behov av en generell regel, riktad mot kommuner och

landsting, av innebörd att totalförsvarets krav eller intressen ska beaktas i all verksamhet inom kommunen eller landstinget. Detta för att tydliggöra och understryka det ansvar som kommuner och landsting har och måste ta. Vi återkommer till våra närmare överväganden och förslag i denna fråga i kapitel 6.

Länsstyrelsen bör ges ökade möjligheter att överpröva vissa kommunala planbeslut

Vi ser därtill ett behov av att förstärka skyddet för totalförsvarsverksamhet i reglerna om markanvändning, närmare bestämt när det gäller länsstyrelsens möjlighet att enligt plan- och bygglagen överpröva vissa kommunala planbeslut. Våra överväganden och våra konkreta förslag i den delen finns i kapitel 7.

Det bör införas ett statligt kontrollsystem vid förvärv av vissa fastigheter och infrastruktur av väsentlig betydelse för totalförsvaret

Ett område där vi noterat att rättsliga verktyg generellt sett saknas avser granskning av överlåtelse/förvärv av viss totalförsvarsviktig verksamhet eller egendom. Svensk rätt innehåller t.ex. inte någon generell granskningsmekanism för utländska direktinvesteringar, så som är fallet i flera andra europeiska länder. Med undantag för lagen om krigsmateriel har vi inte kunnat finna några nu gällande regleringar där överlåtelse eller förvärv av verksamhet eller egendom granskas ur ett nationellt säkerhetsperspektiv. Som redovisats ovan innebär förslaget från Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor dock att överlåtelse och upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet ska prövas i en särskilt föreskriven ordning från säkerhetsskyddsynpunkt. Vidare har en EU-förordning som anger de rättsliga ramarna för granskning av utländska direktinvesteringar nyligen antagits.³

Det pågår alltså en utveckling mot utökad granskning och kontroll av transaktioner som skulle kunna skada nationella försvars- eller säkerhetsintressen. Kommittén har oaktat detta fått ett särskilt uppdrag att överväga om statliga kontrollsystem behöver införas vid förvärv av vissa fastigheter och infrastruktur av väsentlig

³ Förordning 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, som antogs den 19 mars 2019.

betydelse för totalförsvaret. Vi återkommer till våra överväganden och konkreta förslag i denna del i kapitel 8 och efterföljande kapitel.

Totalförsvarets intressen tillvaratas i olika utsträckning vid tillståndsgivning för samhällsviktig verksamhet

Vi har också övervägt att se närmare på regler om tillståndsprövning och särskilda förpliktelser inom olika typer av samhällsviktig verksamhet. Särskilt på detta område ter sig nämligen den bild kartläggningen uppvisar som splittrad. Vi har i några få fall funnit att nationella säkerhetsintressen i allmänhet eller totalförsvarsintressen i synnerhet nämns som relevant faktor vid tillstånd till viss verksamhet eller åtgärd. Detta gäller t.ex. vid prövningen av tillstånd för flygplatser. Till stor del saknas det dock, vad vi kunnat finna, uttalade krav på sådana hänsyn vid tillståndsgivning. Vi har vidare i ett fall funnit en statlig rätt att meddela en enskild verksamhetsutövare särskilda föreskrifter om den frestida planeringen för totalförsvarets behov, nämligen beträffande elektroniska kommunikationer. Även denna typ av reglering tycks annars vara ovanlig.

Vi har särskilt noterat att tillståndsprövningen för användning av radiosändare i LEK för närvarande inte innehåller något uttryckligt moment som gäller skydd för totalförsvaret, den nationella säkerheten eller motsvarande utom såvitt avser att radioanvändningen inte får antas inkräkta på vissa myndigheters frekvensutrymme, däribland Försvarsmaktens. Vi noterar dock att Utredningen om radiospektrumanvändning i framtiden nyligen har lämnat förslag som syftar till att stärka nationella säkerhetsintressen bl.a. genom att Sveriges säkerhet ska beaktas vid tillståndsprövningen enligt LEK (SOU 2018:92 s. 243 f.). Vi redogör i korthet för dessa förslag i avsnitt 5.3 ovan.

Även inom andra samhällsviktiga verksamheter kan det finnas tillståndsprocesser där totalförsvarsaspekter behöver inkluderas för att åstadkomma ett förbättrat skydd. Vi har dock för vår del sett svårigheter med att föreslå förändringar i utpräglat sektorsspecifika regler.

Att totalförsvarsaspekter finns i vissa regleringar men inte andra kan ha att göra med den tid under vilken den sammanhängande totalförsvarsplaneringen legat nere och att den återupptagits först under de senaste åren. Under samma tid förändrades förutsättningarna för många viktiga verksamheter i samhället påtagligt och de har därför kommit att omgärdas med nya regler. I arbetet med dessa regler kan

skyddet av totalförsvaret ha framstått som ett mindre angeläget intresse. Andra specifika skyddsbehov har i stället tillkommit.

Att en oenhetlig bild framträder kan dock också bero på att olika typer av samhällsverksamhet behöver olika typer eller grader av skydd. Frågan om en särskild reglering behövs för en specifik verksamhet kan inte besvaras utan att närmare undersöka just den verksamheten och dess närmare förutsättningar. Med tanke på totalförsvarets bredd skulle sådana närmare undersökningar kunna företas i princip inom alla samhällssektorer. Detta har naturligen inte varit möjligt för kommittén. Vi anser i stället att frågor om adekvat skydd för totalförsvaret inom en specifik verksamhet bör övervägas sektorsvis och nödvändiga justeringar föreslås den vägen. Som vi kunnat se i kapitel 4 pågår också flera sektorspecifika utredningsarbeten som berör sådana frågor. T.ex. ska AV-utredningen lämna förslag på hur nationella säkerhetsintressen kan säkerställas vid tillståndsprövningen för tv, text-tv och ljudradio. Utredningen om nätkoncessioner ska i sin tur vid behov föreslå vem som bör kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten, t.ex. vid prövning av nya elnätsföretag och vid ägarbyte i elnätsföretag. Som nyss konstaterats har dessutom Utredningen om radiospektrum-användning i framtiden nyligen lämnat förslag av sådan innebörd.

När det gäller frågan om särskilda förpliktelser i förhållande till enskilda verksamhetsutövare anser vi därtill att frågan är nära sammanbunden med återuppbyggnaden av totalförsvarets förmågor och näringslivets roll i återuppbyggnaden. Som framgår av kapitel 4 pågår en särskild utredning om näringslivets roll i totalförsvaret, som bl.a. ska lämna förslag till möjligheter för staten att ställa krav på näringslivet och öka dess incitament att beakta totalförsvarets behov i verksamheten. Vi har mot bakgrund av det nu sagda inte föreslagit några förändringar i LEK eller någon annan sektorspecifik lagstiftning.

6 Ett förtydligat ansvar för kommuner och landsting

Förslag: För att öka medvetenheten inom kommuner och landsting om deras betydelse inom totalförsvaret samt för att öka skyddet av totalförsvarsverksamhet föreslår kommittén att ett tillägg införs i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap som tydliggör att kommuner och landsting har en skyldighet att beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet.

6.1 Inledning

Verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting har fundamental betydelse för samhällets funktionalitet och för medborgarnas liv och hälsa. Detta gäller under normala förhållanden och ännu mer under kris eller krig. Därför föreskrivs i 3 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) att kommuner och landsting ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Enligt 4 § förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ska varje kommun och landsting ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Som tidigare redovisats har emellertid den samlade totalförsvarsplaneringen i praktiken legat nere under en följd av år sedan det kalla krigets slut. För kommunernas del har detta medfört att det statliga ersättningssystemet för åtgärder enligt LEH mer riktats mot åtgärder för kommunal krisberedskap än mot förberedelser för höjd beredskap.

Nu ska kommuner och landsting återta sin förmåga inom civilt försvar. Den 19 juni 2018 tecknade MSB på regeringens uppdrag överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting om dels kommunernas arbete med civilt försvar, dels landstingens arbete med både krisberedskap och civilt försvar.¹ Båda överenskommelserna tar sin utgångspunkt i bestämmelserna i LEH och de gäller fram till och med 2020. Fokus ligger på kompetenshöjning gällande totalförsvar, säkerhetsskydd samt krigsorganisation och krigsplacering.

Den 16 augusti 2018 beslutade regeringen om direktiv² till en särskild utredare i frågor om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Enligt direktiven ska utredaren bland annat analysera och lämna förslag på hur kommunernas och landstingens ledningsförmåga inför och under höjd beredskap och då ytterst i krig samt den fredstida förmågan att hantera situationer som inte medför beslut om beredskapshöjning kan göras enhetligare och förtydligas. I detta ingår att se över de krav på beredskapsförberedelser som finns i 3 kap. 1 § LEH.

6.2 Det behöver tydliggöras att kommuner ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet

Som vi framhållit i föregående kapitel saknas det för närvarande en generell regel, riktad mot kommuner och landsting, av innebörd att totalförsvarets krav eller intressen ska beaktas i all verksamhet inom kommunen eller landstinget. Även om en sådan plikt redan får anses gälla för kommuner och landsting, såsom offentliga aktörer, kan avsaknaden av en uttrycklig lagregel i detta hänseende betraktas som en brist när det gäller skyddet av totalförsvarsverksamhet. Ett beslut av en kommun eller ett landsting kan i vissa fall få konsekvenser för totalförsvaret som inte är begränsade till den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget, vilket vi återkommer till strax. För de statliga myndigheterna finns det en regel i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap som innebär att myndigheterna ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet.

Med hänsyn till det långa uppehållet i den sammanhållna totalförsvarsplaneringen kan medvetenheten om totalförsvarsaspekter på beslut inom kommuner och landsting antas ha sjunkit påtagligt på

¹ MSB dnr 2018-05681, respektive 2018-05682.

² Dir 2018:79.

många håll. Vi har inte underlag för att påstå något mer specifikt om hur ofta det fattas beslut av kommuner och landsting som framstår som tveksamma eller olämpliga från totalförsvarssynpunkt. Det finns emellertid exempel på att tilltänkta eller redan fattade kommunala beslut uppmärksammas och ifrågasatts utifrån sin lämplighet från totalförsvarssynpunkt.

Frågan om vilket handlingsutrymme kommuner ska ha vid vissa överlåtelser och upplåtelser av totalförsvarsviktiga objekt uppmärksammades inte minst i debatten om upplåtelse av svenskt kommunalt hamnutrymme för det s.k. Nord Stream 2-projektet. Projektet avser en gasledning i Östersjön för transport av naturgas från Ryssland till Tyskland. Det för projektet ansvariga konsortiet, vars huvudintressent är den ryska statskontrollerade koncernen Gazprom, önskade hyra hamnutrymme i bl.a. Slite hamn på Gotland och hamnen i Karlshamn för lagring av rör mm under projektets gång. Sedan regeringen informerat de berörda kommunerna om säkerhetsläget och försvarsintressen kopplade till upplåtelseerna valde region Gotland att inte hyra ut Slite hamn, medan Karlshamns Hamn AB, efter att ha vidtagit vissa säkerhetsåtgärder, ingick avtal om upplåtelse. Händelserna utlöste diskussioner om gränserna för kommunernas bestämmanderätt i frågor med säkerhetspolitiska implikationer och vilka verktyg staten borde ha i sådana frågor. Liknande diskussioner har förekommit bl.a. beträffande affärer eller tilltänkta affärer rörande Gävle hamn och Lysekils hamn.

Ett annat exempel på hur kommunala beslut kan påverka väsentliga totalförsvarsintressen gäller den kommunala planerade markanvändningen för bostäder i Stockholm och Nacka som förutsätter att en drivmedelsdepå i vardera kommunen (Loudden i Stockholm och Bergs i Nacka) läggs ned.³ Den situation som uppstått har föranlett regeringen att lämna ett uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att utreda Stockholmsområdets drivmedelsförsörjning.⁴ I bakgrun-

³ Bakgrunden till frågan om drivmedelsförsörjningen i Stockholmsregionen är i korthet att kommunerna vill utnyttja depåområdena till bostäder mm och därför har sagt upp relevanta arrendeavtal/tomträtsavtal med de privata drivmedelsbolagen. Staten å sin sida (länsstyrelsen MSB, Energimyndigheten m.fl.) ser däremot att depåerna, i vart fall kortsiktigt, behövs för drivmedelsförsörjningen i regionen. Staten har samtidigt inga möjligheter att styra drivmedelsbolagen när det gäller var drivmedel lagras enligt lagen om lagring av drivmedel (lokaliseringen sker med andra ord inte med beaktande av t.ex. totalförsvarets intressen, utan efter rent marknadsekonomiska beslut av de privata bolagen).

⁴ Regeringsbeslut 2018-02-08, M2018/00390Ee. Uppdraget ska i relevanta delar genomföras efter samråd med bland andra vår kommitté. Ett sådant samrådsmöte har hållits.

den till beslutet framhåller regeringen att en välfungerande drivmedelsförsörjning av Stockholmsområdet inte bara är av regional betydelse utan även av nationell betydelse då en allvarlig störning potentiellt kan påverka centrala funktioner även i landets övriga delar. En betydande del av landets drivmedelsförsörjning tas i dag in via Stockholms oljehamnar.

I senare kapitel i detta betänkande kommer vi att ta upp frågan om gränserna för den kommunala kompetensen när det gäller frågor som rör nationella försvars- eller säkerhetsaspekter och behovet av ett kontrollsystem som omfattar överlåtelse och upplåtelse av kommunalt ägda hamnar, flygplatser och vissa andra anläggningar. Vi kommer också att återkomma till frågan huruvida miljöbalkens regler för hushållning med mark- och vattenområden samt plan- och bygglagens regler om planläggning av sådana områden, där kommunen tilldelas en central roll, är tillfredsställande från totalförsvarssynpunkt.

Vi anser dock att det utöver reglering i specifika frågor behöver tydliggöras på ett mer generellt plan att kommuner och landsting i all sin verksamhet ska beakta totalförsvarsaspekter som kan finnas på beslut som man avser att fatta. Det gäller för beslut inom den lagreglerade verksamheten, likaväl som för beslut inom ramen för det kommunalrättsliga kompetensområdet i övrigt. Ett sådant generellt och lagreglerat krav bör bidra till att höja medvetenheten inom kommuner och landsting om deras egen betydelse inom totalförsvaret och om att det kan finnas totalförsvarsaspekter på många beslut som fattas inom den vanliga förvaltningsverksamheten och som annars enbart skulle bedömas utifrån andra kriterier. En bestämmelse enligt vårt förslag kan därmed också bidra till det aktivare arbete med totalförsvaret som kommer att krävas framöver från kommuner och landsting.

6.3 Närmare om förslaget

Förslag: Kommittén föreslår att det i 3 kap. 1 § LEH görs ett tillägg så att det framgår att kommuner och landsting både ska beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet och vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

6.3.1 Ett tillägg till LEH

Vi ser att en bestämmelse med syftet att tydliggöra kommuners och landstings skyldighet att beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet skulle kunna placeras i 3 kap. 1 § LEH, där det nu föreskrivs att kommuner och landsting ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). Vi föreslår ett tillägg till den paragrafen, så att det tydligt framgår att kommuner och landsting både ska beakta totalförsvarets krav i all sin verksamhet och vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Till detta bör läggas en föreskrift om att kommuner och landsting vid behov ska samråda med den myndighet som regeringen bestämmer i frågor av betydelse för totalförsvaret. Samrådsmyndigheten bör normalt vara länsstyrelsen, vilket kan framgå genom ett tillägg i förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. I sin egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet är länsstyrelsen den naturliga dialogpartnern för kommuner och landsting i totalförvarsfrågor och den myndighet som primärt kan förmedla statens syn på olika frågor av relevans för totalförsvaret. På nationell nivå ska MSB utveckla och stödja arbetet med civilt försvar och stödja berörda aktörer i planeringen för civilt försvar.

Det är en uppgift för den särskilde utredaren av frågor om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar att analysera och föreslå vilka ytterligare författningsbestämmelser som behövs när det gäller statens närmare krav på beredskapsförberedelser hos kommuner och landsting.

Det föreslagna förtydligandet innebär inte att några nya uppgifter tillförs kommuner och landsting. Vi bedömer därmed att förslaget inte heller föranleder något behov av ytterligare finansiering.

6.3.2 Alternativet: ett tillägg till kommunallagen

Ett alternativ till dessa författningsändringar kan vara att göra ett tillägg till kommunallagen (2017:725) med motsvarande innebörd. Till exempel kan en ny 2 kap. 2 a § kommunallagen införas med innehållet att "kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet och vid behov samråda med berörd statlig myndighet

i frågor av betydelse för totalförsvaret”. Kommunallagen innehåller grundläggande och generella regler för kommunernas och landstingens hela verksamhet och den bildar en gemensam utgångspunkt för alla förtroendevalda och anställda liksom för medborgarna. Man kan därför uppfatta det så att kommunallagens inramning skulle ge regeln större tyngd. Men om den i stället placeras i LEH återfinns den i ett mera naturligt författningssammanhang och den uppnår därigenom en bättre konkretion, vilket vi menar borgar för ett starkare genomslag.

7 Ökat skydd i den fysiska planeringsprocessen

Den gällande regleringen i miljöbalken av hur totalförsvaret, såsom ett allmänt intresse och såsom ett riksintresse, ska beaktas i hushållningen med naturresurser härrör från 1980-talet och har ännu inte funnit sin tillämpning för civilt försvar. Ett arbete pågår dock med att identifiera riksintressen för civilt försvar.

Totalförsvarets intressen i deras helhet behöver beaktas tillräckligt effektivt i den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen. Länsstyrelserna bör därför i ökad utsträckning verka för att totalförsvarets krav och intressen tillvaratas i samråd som rör planering av mark- och vattenområden. Länsstyrelserna bör ha en generell möjlighet att ingripa mot kommunala beslut som innebär att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas.

7.1 Inledning

Miljöbalkens (MB) regler om hushållning med mark- och vattenområden, tillsammans med plan- och bygglagens (2010:900) (PBL) regler om planläggning av mark och vatten och om byggande, är av intresse för oss eftersom reglerna aktualiserar frågan om huruvida ansvarsförhållandet mellan staten och kommunerna är tillräckligt tydligt och lämpligt reglerat när det gäller att värna totalförsvarets intressen.

I de närmast följande avsnitten kommer vi att kortfattat och i relevanta delar redogöra för reglerna i MB och PBL och hur de fungerar i förhållande till totalförsvarets intressen i den praktiska tillämpningen i dag. I det sista avsnittet i kapitlet redovisar vi vår analys och vårt förslag till författningsändring.

7.2 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Miljöbalken innehåller regler om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. Hushållningsbestämmelserna syftar ytterst till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas (1 kap. 1 § andra stycket 4 MB). De ska också lösa motsättningar mellan främst intresset av att exploatera områden och intresset av att bevara områden som har sådana speciella värden eller förutsättningar att de bedömts vara betydelsefulla för landet i stort.

I 3 kap. MB finns regler om att områden som innehåller vissa värden eller är av betydelse för vissa ändamål, till exempel totalförsvaret, *så långt möjligt ska* skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. Reglerna beskriver således ett antal allmänna intressen som ska beaktas i användningen av mark- och vattenområden.¹ Områden som är av riksintresse för ett visst ändamål *ska skyddas* mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar.² Av 3 kap. 9 § MB framgår att mark- och vattenområden kan vara av betydelse för totalförsvaret, både som ett allmänt intresse och ett riksintresse. Av 3 kap. 10 § följer att totalförvarsintresset ska ges företräde framför andra riksintressen om ett område, eller del av område, behövs för en anläggning för totalförsvaret. I 4 kap. MB utpekas ett antal områden direkt i lagen som områden av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Dessa har företräde framför alla andra riksintressen.

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB har betydelse för den fysiska planeringen enligt PBL och i ärenden om bygglov och förhandsbe-

¹ I uttrycket "så långt möjligt", som används i flera paragrafer i tredje kapitlet MB, ligger enligt förarbetena att den avvägning som ska göras ska omfatta hänsynstagande till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att i det enskilda fallet ge utrymme för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska vägas in. Enbart ekonomiska hänsynstaganden ska dock inte få äventyra skyddsintresset enligt paragrafen, om inte en samlad bedömning enligt 1 § visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning (Zeteo, kommentaren till 3 kap. 2 § MB).

² Med uttrycket "påtagligt", som också återkommer i andra paragrafer i tredje kapitlet miljöbalken, avses att en bagatellartad påverkan kan uteslutas. Endast sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan eller tillfälligt ha en mycket stor negativ inverkan åsyftas (Zeteo, kommentaren till 3 kap. 2 § MB).

sked enligt PBL, vilket utvecklas närmare nedan. De har också betydelse för planering där inte PBL tillämpas men det är fråga om lokalisering av verksamheter från miljösynpunkt. Av 2 kap. 6 § andra stycket MB framgår att hushållningsbestämmelserna får åberopas när det gäller ändrad markanvändning eller ändrad användning av vattenområden och kan då ytterst leda till att en verksamhet omlokaliseras.

7.3 Totalförsvaret som ett allmänt intresse och som ett riksintresse

7.3.1 Detta innebär reglerna

I 3 kap. 9 § första stycket MB anges att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Regeln beskriver den hänsyn som ska tas till totalförsvaret som ett allmänt intresse. Den innebär att kommunerna och de statliga myndigheterna så långt möjligt ska beakta totalförsvarets behov genom att t.ex. inte planera för eller lämna tillstånd till andra verksamheter inom berörda områden om detta skulle hindra eller påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Bestämmelsen tar inte bara sikte på att mark ska reserveras för totalförsvarsändamål. Den är också avsedd att skydda befintliga anläggningar och områden som har betydelse för totalförsvaret från företag i omgivningen som kan försvåra utnyttjandet av områdena för försvarsändamål. Om exempelvis bostadsbebyggelse tillåts intill ett militärt skjutfält, kan detta begränsa möjligheterna att utnyttja skjutfältet, eftersom hänsyn måste tas till bullerstörningar och andra olägenheter för de boende (kommentaren till 3 kap. 9 § första stycket MB i Zeteo).

Av paragrafens andra stycke framgår att områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. De skyddade områdena enligt bestämmelsen kan vara både sådana som ska användas under fredstid, t.ex. övnings- och skjutfält och områden för beredskapslagring, och sådana som avses komma till användning under krig, exempelvis områden för befästningsanläggningar och krigsflygfält (Zeteo, kommentaren till 3 kap. 9 §).

Det finns också bestämmelser om mark- och vattenområden som är av riksintresse därför att de är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering (3 kap. 8 §).³

Av 3 kap. 10 § följer att totalförsvarsintresset ska ges företräde framför andra riksintressen om ett område, eller del av område, behövs för en anläggning för totalförsvaret.

Hushållningsbestämmelserna har i princip överförts oförändrade från naturresurslagen från 1987. Förarbetena till den lagen har därmed fortfarande relevans.

7.3.2 Arbetet med att identifiera riksintressen

Det är Försvarmakten och MSB som enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska identifiera riksintressen för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § andra stycket MB. Det ska ske efter samråd med Boverket och andra berörda myndigheter. Uppgifter om områdena ska lämnas till respektive länsstyrelse. Länsstyrelsen lämnar i sin tur underlag till kommunerna bland annat i den sammanfattande redogörelse om statens intressen som ska göras minst vart fjärde år.

MSB har än så länge inte identifierat något område som riksintresse, men arbete med detta pågår. MSB bedömer att det endast handlar om ett fåtal anläggningar i Sverige vars omgivande mark- eller vattenområden kommer att omfattas av riksintressesystemet.⁴

Försvarmakten identifierar områden av betydelse för det militära försvaret, inklusive verksamheterna hos Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA) och Försvarets materielverk (FMV). Försvarmaktens huvuduppgift är förmåga till

³ Bestämmelsen avses vara tillämplig bl.a. på mark- och vattenområden för anläggningar som ingår i större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall av regionalt intresse. Detta kan när det gäller transportförsörjningen vara fallet beträffande större vägar, järnvägar, kanaler, sjötrafikleder för transporter av gods, flygplatser som ingår i det reguljära flyglinjenätet samt hamnar, som har stor betydelse för godstransporterna till sjöss. Anläggningar för vattenförsörjningen kan utgöras av tunnlar, ledningar m.m., som har stor betydelse för överföringen av exempelvis dricksvatten mellan eller inom olika regioner i landet. Exempel på energidistributionsanläggningar som ingår i större tekniska system kan vara kraftledningar i det riksomfattande stamnätet och ledningar för överföring av olja och gas mellan och inom olika regioner. En ledning för gasdistributionen inom en region kan exempelvis vara av nationell betydelse med hänsyn till energiförsörjningen i landet (Zeteo kommentaren till 3 kap. 8 § MB).

⁴ MSB PM Riksintresset Totalförsvaret – Civila delen, 2018-07-03, Dnr 2018-04730.

väpnad strid. Kriterierna för beslut om riksintresse avser därför framför allt:

- fasta försvarsanläggningar inklusive anläggningar för elektromagnetisk kommunikation eller inhämtning av information,
- tillgång till övningsområden på land, i havet och i lufthavet samt
- fasta baseringsfunktioner för markstrid, sjöstrid och luftstrid.

Försvarsmakten arbetar kontinuerligt med att uppdatera områden som är av intresse för det militära försvaret och har skapat en riksintresseförteckning som ständigt uppdateras och skickas med som bilaga till ett beslut om förnyad redovisning av riksintressena. Riksintressena är indelade enligt länstillhörighet och beskrivs med bakgrund, värdebeskrivning samt eventuella skott- och flygbullerberäkningar vid skjutfält och flygplatser.⁵ Det senaste beslutet är från 20 december 2018 (Beslut om förnyad redovisning av riksintressen FM2018-22570:). Riksintressena är dels sådana som kan redovisas öppet, dels sådana som med hänsyn till försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte kan redovisas öppet. Vi återkommer till den senare kategorin i nästa avsnitt.

Påverkansområden

Som ett led i Försvarsmaktens arbete med riksintressena arbetar myndigheten också löpande med att granska översikts- och detaljplaner samt bygglovsansökningar för att inte förändrad markanvändning ska kunna skada totalförsvarets intressen. För att möjliggöra detta arbete pekar Försvarsmakten regelmässigt ut områden som ligger utanför det område som har bedömts vara av riksintresse i sin riksintressekatalog men som ändå kan ha betydelse för att bedöma om en åtgärd påtagligt kan skada värdet inom ett sådant område. Dessa områden kallades tidigare influensområden men benämns numera som påverkansområden.

Det finns inte några bestämmelser i lag eller förordning om vilka uppgifter som ska lämnas till länsstyrelsen om de identifierade riksintresseområdena. Inte heller finns det något krav på att påverkansområde ska anges särskilt. Påverkansområde förekommer dock i

⁵ www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/samhallsplanering/riksintressen/ per den 19 november 2018.

9 kap. PBL. Av 9 kap. 3 c § PBL undantas montering av solcellspaneler och solfångare inom detaljplanlagt område från bygglovsplikten. Undantaget gäller dock inte för anläggningar inom eller i anslutning till områden som pekats ut som riksintresse för totalförsvaret (9 kap. 3c § andra stycket 3). Detta är såvitt vi känner till det enda exemplet där påverkansområden kommit till uttryck i lagtext.

7.3.3 Anläggningar och områden som helt eller delvis omfattas av sekretess

Försvarsmakten har anskaffat och utnyttjar anläggningar av många olika slag, t.ex. övnings- och skjutfält, flygplatser, förläggningar och förråd. Vissa anläggningar är sekretessbelagda. Om ett riksintresse är sekretessbelagt kommer riksintresset inte vara geografiskt markerat i kommunens översiktsplanering. För fasta anläggningar som omfattas av försvarssekretess redovisar Försvarsmakten i stället ett påverkansområde där riksintressets exakta läge och funktion inte framgår. Dessa områden benämns övrigt påverkansområde eller Ö-område i Försvarsmaktens riksintressekatalog.

De anläggningar som utgör riksintresse där ingen geografisk avgränsning kan redovisas med hänsyn till försvarssekretess beskrivs med en samlad värdebeskrivning. För att möjliggöra bevakning av dessa riksintressen utgör hela landet ett område där samråd med myndigheten krävs för höga objekt.⁶

Sektorsmyndigheternas utpekanden av riksintressen är endast att betrakta som anspråk på riksintressen. Ingen myndighet kan med rättsligt bindande verkan förklara att ett område är av riksintresse för något specifikt ändamål. Det ankommer i stället på prövningsmyndigheten att i det enskilda fallet, t.ex. ett tillståndsbeslut, göra en bedömning av om ett område är av riksintresse. Prövningsmyndigheten kan alltså komma till en annan uppfattning i frågan än den ansvariga sektorsmyndigheten. Det är dock regeringen som i sista hand gör avvägningen och kan besluta att upphäva ett beslut om ändrad markanvändning om det bedöms medföra påtaglig skada på intresset.

⁶ Försvarsmaktens beslut 2017-11-30 om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna är det sällsynt att någon annan myndighet avviker från de ansvariga myndigheters utpekanden av områden som riksintressen. Utpekandet ses normalt som en presumtion för att respektive område är av riksintresse.⁷

När det gäller områden av betydelse för totalförsvaret såsom ett allmänt intresse, hanteras dessa oftast som markanspråk i översiktsplanen men det är ytterst kommunen som bedömer i vilken utsträckning hänsyn ska tas till intresset.

7.4 Plan- och bygglagens bestämmelser om fysisk planering och bygglovsprövning

7.4.1 Allmänt

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. MB tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Bestämmelsen föreskriver i övrigt att planläggningen och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov samt att företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

7.4.2 Planläggning

Den fysiska planeringen enligt PBL konkretiserar hushållningsbestämmelserna med hänsyn till lokala förhållanden. Översiktsplaner och regionplaner är vägledande medan detaljplaner och områdesbestämmelser är rättsligt bindande. Kommunen ska i översiktsplanen tala om hur man avser att tillgodose riksintressena efter en dialog med länsstyrelsen. Det är därmed i översiktsplanen som det går att få en bild av hur riksintressena förhåller sig till andra riksintressen och hur kommunen anser att utvecklingen ska ske.

Länsstyrelsen har till uppgift att bevaka att riksintressena tillgodoses i planeringen och i beslut enligt PBL. Reglerna för områden av riksintresse fungerar alltså som ett verktyg för det nationella

⁷ Se t.ex. Miljööverdomstolens dom den 29 oktober 2004, mål nr M 9120-03 och dom den 4 oktober 2006, mål nr M 456-06.

inflytandet på mark- och vattenanvändningen i kommunerna. Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse om länsstyrelsen finner att beslutet kan antas innebära att ett riksintresse inte tillgodoses och kan ytterst upphäva kommunens beslut (11 kap. 10 och 11 §§ MB).⁸ Vi återkommer till denna möjlighet i samband med vår analys och vårt förslag i avsnitt 6.6. Länsstyrelsens beslut att helt eller delvis upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse kan överklagas till regeringen (13 kap. 5 §). Regeringen svarar för motsvarande överprövning av beslut om regionplan (11 kap. 13 § PBL). Vidare har regeringen en möjlighet att förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser, bl.a. om det behövs för att tillgodose ett riksintresse (11 kap. 15 § PBL).

Kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen (13 kap. 2 a §). Om det överklagade ärendet rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen dock överlämna målet till regeringen för prövning (13 kap. 7 §).

7.4.3 Bygglov/marklov

Områden utanför detaljplan

I områden utanför detaljplan har markens lämplighet för ett visst ändamål inte prövats i förväg. Utanför detaljplan ska därför prövningen av förhandsbesked och bygglov som inte har föregåtts av ett förhandsbesked även innefatta en lokaliseringsprövning. En sådan prövning innefattar bland annat en bedömning av om den planerade åtgärden kan medföra en påtaglig skada på ett riksintresse.⁹

För bygglovsärenden i områden som inte omfattas av detaljplan blir situationen ofta den att byggnadsnämnden använder översikts-

⁸ I fråga om hur långt länsstyrelsen måste utreda sakfrågorna innan något beslut om upphävande kan fattas enligt bestämmelsen har regeringen uttryckt att länsstyrelsen har stöd för ett sådant upphävande endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visas tillräcklig hänsyn. (beslut den 10 maj 2012, S 2011/2175/PBB, detaljplan för Tapuli gruva, Pajala kommun).

⁹ Detta följer i lagen av att bygglov utanför detaljplanelagt område måste uppfylla de krav som följer av 2 kap. PBL (9 kap. 31 § PBL). Genom hänvisningen till 2 kap. blir på grund av 2 kap. 2 § även 3 och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken tillämpliga.

planen som beslutsunderlag vid bygglovsprövningen. Översiktsplanen utgör en sammanvägning av olika allmänna intressen och vid den översiktliga planläggningen har lagens bestämmelser i fråga om lämpligheten av bebyggelse vanligen redan beaktats, låt vara i varierande utsträckning och med skiftande grad av precisering i olika områden. Har kommunen i översiktsplanen utvecklat hur kommunen avser att tillgodose de olika riksintressena, är det därför ett stöd i bygglovsprövningen. Det återstår vid prövningen att väga in de enskildas intressen.¹⁰

Utanför detaljplanlagt område fordras det normalt inte marklov eller rivningslov. Genom områdesbestämmelser har dock kommunen en möjlighet att införa krav på marklov och rivningslov inom ett visst område. Ett skäl för att införa sådant krav kan vara att tillgodose ett riksintresse. Marklov kan beslutas gälla för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering om åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde (9 kap. 13 §).

Om krav på marklov har införts, ska sådant lov prövas mot bestämmelserna i andra kapitlet PBL, det vill säga även de bestämmelser som avser riksintressen.

Områden inom detaljplan

När det finns en lagakraftvunnen detaljplan har avvägningen mellan olika riksintressen och andra intressen avgjorts genom planbeslutet. Innehållet i och omfattningen av lovprövningen inom detaljplanlagt område finns uttömmande reglerade i PBL:s nionde kapitel och frågan om påtaglig skada på ett riksintresse ingår inte i den prövning som ska göras. Detta gäller både bygglov, rivningslov och marklov. Ett avslag kan därmed enligt Boverket inte grundas på att åtgärden skulle medföra påtaglig skada på ett riksintresse.¹¹

¹⁰ Se kommentaren till 9 kap. 31 § PBL i Zeteo.

¹¹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/riksintressen-i-pbl/riksintressen-vid-lov-och-forhandsbesked/

Särskild statlig kontroll inom vissa utpekade områden

Regeringen eller länsstyrelsen får, om det finns särskilda skäl, besluta att det som enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL gäller för länsstyrelsens prövning av kommunens planbeslut (dvs. möjligheten att överpröva och ytterst upphäva en plan, se ovan) också ska gälla för byggnadsnämndens beslut om lov (byggnadslov, rivningslov och marklov) inom ett visst utpekat geografiskt område (11 kap. 12 § samma lag). Denna möjlighet kan utnyttjas för bevakning av bebyggelsefrågor t.ex. omkring militära anläggningar (enligt förarbeten bl.a. befästningsanläggningar, övnings- och skjutfält, flygplatser och andra slag av försvarsanläggningar), inom skyddsområden intill vissa energiproducerande anläggningar eller i områden som av annan anledning är av riksintresse. Systemet bygger på att länsstyrelsen i förväg måste ange vissa geografiska områden där beslut i ärenden om lov och förhandsbesked ska expedieras till länsstyrelsen (9 kap. 42 § PBL).

Överklagande av lov

Kommunala beslut om lov (bygglov, marklov, rivningslov) överklagas till länsstyrelse och därefter till mark- och miljödomstol. Om det överklagade ärendet rör försvarets verksamhet ska domstolen dock överlämna målet till regeringen för prövning (13 kap. 7 § PBL).

I fråga om vem som får överklaga ett bygglov gäller förvaltningslagens regler, dvs beslutet får som huvudregel överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen). När det gäller statliga myndigheter i allmänhet har dessa ingen rätt att överklaga lov utifrån bevakande av allmänna statliga intressen. Det är i stället länsstyrelsen i egenskap av det samordnande organet på den statliga sidan som har i uppgift att bevaka dessa intressen. Statliga myndigheter har däremot i egenskap av berörda markägare eller sakägare samma rätt att överklaga som andra sakägare.¹²

Försvarsmakten har därutöver rätt att överklaga lov inom områden som avses i 9 kap. 13 § PBL, dvs bl.a. områden som är avsedda

¹² Detta har förtydligats i en särskild bestämmelse, som anger att beslut som rör staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet får överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten i fråga.

för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret (13 kap. 14 § PBL).¹³

7.5 Tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet

Också vid tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas, nämligen i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden (2 kap. 6 § andra stycket MB). Av samma bestämmelse framgår att sådana tillstånd inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2 kap. 6 § tredje stycket MB).

Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas som huvudregel av mark- och miljödomstolen. Undantag gäller dock för tillstånd som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, som i stället prövas av länsstyrelsen (9 kap. 8 § MB).

Vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska mark- och miljödomstolen utöver vissa utpekade mottagare (bl.a. MSB) skicka ansökan till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan (21 kap. 4 § MB). Den motsvarande bestämmelsen för länsstyrelsens del stadgar att länsstyrelsen vid sin prövning ska samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken (19 kap. 4 § MB).

Länsstyrelsens beslut i fråga om lov överklagas vanligen till mark- och miljödomstolen. Om det varit fråga om beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen dock alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning (21 kap. 7 § andra stycket MB).

För vissa särskilda typer av verksamheter gäller i stället för det ovanstående att regeringen prövar tillåtligheten som första instans.

¹³ Undantag gäller för beslut som rör civil flygplats eller kärnteknisk anläggning, då överklaganderätten enligt bestämmelsen i stället tillkommer Transportstyrelsen respektive Strålsäkerhetsmyndigheten.

7.6 Analys och förslag

Förslag: Länsstyrelsens uppdrag att verka för att totalförsvarets intressen i deras helhet inte motverkas i den kommunala översiktsplaneringen bör tydliggöras i 3 kap. 10 § plan- och bygglagen. Länsstyrelsen bör vidare kunna överpröva ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser även i de fall där totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på något annat sätt än genom att ett riksintresse inte tillgodoses. Detta behöver framgå av 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

Som framgått ovan är reglerna om riksintressen i MB och PBL avsedda som ett viktigt instrument för staten för att bevaka och tillvarata totalförsvarets intressen när det gäller användningen av mark- och vattenområden. Det är kommitténs uppfattning att reglerna fungerar relativt väl såvitt avser Försvarmaktens ansvarsområde och den militära delen av totalförsvaret. Försvarmakten redovisar således sina riksintresseanspråk till länsstyrelserna i föreskriven ordning. Däremot har MSB hittills inte identifierat några områden av riksintresse inom sitt ansvarsområde, men ett arbete med detta pågår. Såvitt vi kunnat utröna har inte heller de myndigheter som före MSB haft motsvarande uppdrag, dvs. Överstyrelsen för civil beredskap och därefter Krisberedskapsmyndigheten, identifierat några områden av riksintresse. Det kan tyda på att regleringen visat sig vara svår att tillämpa på det civila området. De relevanta förarbetsuttalandena finns i propositionen med förslag till naturresurslag, dvs. de härrör från mitten av 1980-talet. Uttalandena ger också uttryck för att riksintressen för totalförsvaret i första hand blir aktuella för det militära försvaret. En tillämpning för områden som behövs för civila anläggningar beskrivs som något som dock inte kan uteslutas¹⁴. Sedan dessa uttalanden gjordes har förutsättningarna för arbetet med totalförsvaret förändrats väsentligt. Det gäller i synnerhet i fråga om det som numera benämns civilt försvar. Att totalförvarsplaneringen relativt nyligen återupptagits efter ett längre uppehåll kan delvis förklara att något utpekande av civila riksintressen ännu inte skett.

Det är positivt att MSB, tillsammans med övriga berörda myndigheter, arbetar med att identifiera områden av riksintresse inom sitt

¹⁴ Prop. 1985/86:3 s. 77.

ansvarsområde. Utifrån erfarenheterna från det arbetet kan det eventuellt bedömas huruvida det finns behov av att förändra eller förtydliga den nuvarande regleringen av totalförsvaret som ett allmänt intresse, respektive som ett riksintresse. Det ska samtidigt poängteras att anläggningar som är intressanta ur ett civilt försvar-perspektiv kan ligga till grund för ett utpekande av riksintresse enligt någon annan bestämmelse i 3 kap. MB, framför allt den ovan nämnda 3 kap. 8 §.

Det är viktigt att totalförsvarets intressen i deras helhet kan beaktas tillräckligt effektivt i den fysiska planeringen. De regler som finns på området behöver utnyttjas aktivt och långsiktigt. När exploatering sker av ett markområde av intresse för totalförsvaret finns risk för irreparabel skada på detta intresse. Tillfälliga behov och ekonomiska intressen bör därför inte kunna ges företräde. Som vi redogör för nedan ser vi att det finns behov av att stärka statens möjligheter att bevaka totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen.

Länsstyrelsen bör ha ett tydligare uppdrag att bevaka totalförsvarets intressen i deras helhet i samråd om kommunens översiktsplan

Totalförsvarets intressen berör kommunerna på flera sätt. För det första är det ett väsentligt totalförsvarsintresse att så mycket som möjligt av den vanliga kommunala verksamheten, i synnerhet den som bedrivs till skydd för människors liv och hälsa, kan fortsätta att upprätthållas under höjd beredskap och då ytterst i krig. Kommunen ska därför redan i fredstid vidta de förberedelser som behövs för detta. Under högsta beredskap består nämligen totalförsvaret av all den samhällsverksamhet som då ska bedrivas. För det andra har kommunen uppgifter och möjligheter att fatta beslut som kan ha väsentlig betydelse för totalförsvaret såsom ett allmänt och nationellt intresse. Hit hör kommunens uppgifter för den fysiska planeringen, där ett flertal breda samhällsintressen berörs. Bestämmelserna i PBL säkerställer ett statligt inflytande över planeringen, primärt genom den samrådsroll och de möjligheter till överprövning av kommunens beslut som lagen tilldelar länsstyrelsen. Den uppgift som våra kommittédirektiv lägger på oss är att överväga om staten i de här sammanhangen tillräckligt effektivt kan bevaka och tillvarata totalförsvarets intressen.

Försvarsberedningen anser i rapporten Motståndskraft (Ds 2017:66) att totalförsvarets krav i ökad utsträckning måste beaktas i samhällsplaneringen och påminner om MSB:s uppgift att tillsammans med berörda aktörer inventera områden och anläggningar som är viktiga för totalförsvarets civila del och vid behov utpeka dessa som riksintressen. Försvarsberedningen anser vidare att länsstyrelserna, utöver att bevaka befintliga riksintressen, i ökad utsträckning proaktivt ska verka för att totalförsvarets krav och intressen tillvaratas i samråd som rör planering av mark- och vattenområden. Försvarsmakten och MSB ska stödja länsstyrelserna i detta arbete.

I 3 kap. PBL regleras den kommunala översiktsplanen som ska omfatta hela kommunen. Översiktsplanen är inte bindande men där ska kommunen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken redovisas särskilt. När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen, landstinget och de kommuner som berörs. Under samrådet ska länsstyrelsen enligt 3 kap. 10 § PBL bland annat

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, samt
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Staten genom länsstyrelsen bör ha ett ansvar för att kommunen på ett tillräckligt tidigt stadium blir informerad och medveten om sådana allmänna totalförsvarsintressen som bör påverka planeringsarbetet. Detta ansvar kan i och för sig anses ligga i länsstyrelsens uppdrag enligt de ovan återgivna punkterna 1 och 2 i 3 kap. 10 § PBL. Å andra sidan lyfts riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB, och därmed också riksintressen för totalförsvaret, fram särskilt i den tredje punkten i samma paragraf. Länsstyrelsen ska alltså under samrådet om

översiktsplan verka för att riksintressena blir tillgodosedda, samtidigt som ingenting nämns om totalförsvarets allmänna intressen. Mot bakgrund av den komplexa hotbild som ligger till grund för den återupptagna totalförvarsplaneringen anser vi att statens ansvar för att bevaka totalförsvarets intressen, utan begränsning till utpekade riksintressen, behöver tydliggöras. Vi anser därför att den ovan återgivna tredje punkten i 3 kap. 10 § PBL bör kompletteras så att det framgår att länsstyrelsen inte bara ska verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses utan även verka för att totalförsvarets intressen därutöver inte motverkas. Vi förutsätter att Försvarsmakten och MSB kan lämna länsstyrelserna det stöd som dessa kan behöva för uppgiften.

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

Bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL innebär bland annat att länsstyrelsen ska överpröva och upphäva en kommuns beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses (11 kap. 10 § andra stycket 1 p). Det finns ingen grund för länsstyrelsens ingripande mot kommunens beslut för det fall att totalförsvarets intressen motverkas i något annat avseende än att ett utpekat riksintresse för totalförsvaret inte tillgodoses. Samtidigt är det ett allmänt intresse enligt 3 kap. 9 § MB att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Vår bedömning är att staten bör ha möjlighet att ingripa mot kommunens beslut i vissa fall när totalförsvarets intressen inte tillgodoses i tillräcklig grad, utan att det behöver vara fråga om att ett utpekat riksintresse inte tillgodoses. Som framgått av vår redogörelse ovan härrör den gällande regleringen av hur totalförsvaret såsom ett allmänt intresse och såsom ett riksintresse ska beaktas i den fysiska planeringen från 1980-talet och reglerna har ännu inte funnit

sin tillämpning för civilt försvar. För det civila försvarets del framstår distinktionen mellan totalförsvarets allmänna intressen och totalförsvaret som ett riksintresse som svårtolkad. Totalförsvaret är till sin natur i grunden ett nationellt intresse. Det är också oklart vilka civila totalförsvarsanläggningar som motiverar ett utpekande som riksintresse enligt 3 kap. 9 § andra stycket MB. Förarbetsutskottens i propositionen till naturresurslagen ger föga vägledning mot bakgrund av dagens breda synsätt på anläggningar av betydelse för civilt försvar. Antalet försvarsspecifika anläggningar för civilt bruk är inte stort. Däremot är antalet civila anläggningar inom samhällsviktig verksamhet, och som därmed är av betydelse för civilt försvar, potentiellt mycket stort. Som ovan framhållits sker också den nu pågående totalförsvarsplaneringen mot en betydligt mer komplex hotbild än som varit fallet i tidigare skeden. Sammantaget talar detta för att statens möjligheter att beakta totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen inte bör vara beroende av indelningen i allmänna intressen och riksintressen.

Vårt förslag innebär en särreglering för totalförsvarsintressena, jämfört med andra allmänna intressen. Å andra sidan har också totalförsvaret företrädare i de fall konkurrens uppkommer mellan flera olika riksintressen. Förslaget ska ses som en befogad möjlighet för staten att ytterst bedöma huruvida ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser strider mot något väsentligt totalförsvarsintresse och att i så fall kunna ingripa mot beslutet. Det är viktigt att understryka att en tillämpning av länsstyrelsens befogenhet enligt vårt förslag förutsätter att totalförsvarets intressen i ett konkret planärendes påtagligt motverkas. Totalförsvarsintressena måste vara så tydliga och konkreta att det även framstår som rimligt utifrån ett samlat markhushållningsperspektiv att de får genomslag i det aktuella planärendet.

Vi föreslår således att den nuvarande uppräkningslistan i fem punkter i 11 kap. 10 § andra stycket av grunder för länsstyrelsens ingripande kompletteras med ytterligare en punkt. Av den nya punkten bör det framgå att länsstyrelsen även ska överpröva och därmed enligt 11 kap. 11 § kunna upphäva ett kommunalt beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på

annat sätt än som avses i 1 p. Vi förutsätter även här att Försvarsmakten och MSB kan lämna det stöd som länsstyrelserna kan behöva för sådana beslut.

Regeringen eller länsstyrelsen får, om det finns särskilda skäl, besluta att det som enligt 11 kap. 10 och 11 §§ gäller för länsstyrelsens prövning av kommunens planbeslut (dvs möjligheten att överpröva och ytterst upphäva en plan) också ska gälla för byggnadsnämndens beslut om lov (byggnadslov, rivningslov och marklov) inom ett visst utpekat geografiskt område (11 kap. 12 §). Vårt förslag kommer indirekt även att utvidga överprövningsmöjligheten för lov i sådana utpekade områden.

8 Uppdraget om statliga kontrollsystem för vissa överlåtelser m.m.

8.1 Uppdraget

I direktiven konstateras att det i dag, till skillnad från vad som gällde fram till 1990-talet, inte finns några begränsningar som särskilt berör utländska medborgares förvärv av fastigheter i Sverige. Det noteras även att tvångsvis markåtkomst för försvarsändamål endast kan uppnås genom den svenska expropriationslagstiftningen, men att frågan är om befintlig lagstiftning är tillräcklig. Kommittén har därför fått i uppdrag att

- beskriva befintlig lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförsvarsintressen,
- redogöra för den reglering om statlig förköpsrätt vid försäljning som planeras i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- analysera om gällande bestämmelser uppfyller totalförsvarets behov,
- i den utsträckning det finns behov som inte redan uppfylls, och med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, analysera om en lagstiftning om statlig förköpsrätt av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet bör införas i Sverige,
- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle kunna omfattas av en eventuell förköpsrätt, och
- lämna sådana författningsförslag som analysen leder till.

I våra direktiv konstateras vidare att det inom ramen för statlig och kommunal förvaltning kan uppkomma situationer när viss infrastruktur av affärsmässiga skäl överläts eller upplåts till en privat aktör. En motsvarande situation kan uppkomma när egendomen innehas av en enskild. Det kan i vissa fall vara fråga om infrastruktur som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Som exempel på viktigare infrastruktur nämns i direktiven hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Det poängteras att det är angeläget att totalförvarsintressen kan beaktas på ett enhetligt sätt i sådana situationer och att väsentliga totalförvarsintressen inte exponeras för risker i samband med sådana överlåtelser eller upplåtelser. Kommittén har därför fått i uppdrag att

- översiktligt beskriva den infrastruktur som kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret och vilka ägarförhållanden som gäller,
- kartlägga vilken förvärvsprövning av viktigare infrastruktur som förekommer i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- bedöma behovet av olika åtgärder, med hänsyn tagen till befintlig lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförvarsintressen,
- om det finns behov, med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, föreslå åtgärder, t.ex. tillståndsprövning, för att förebygga och hindra att väsentliga totalförvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret, och
- lämna de författningsförslag som bedömningen leder till.

8.2 Problembeskrivning

Vårt övergripande uppdrag är att förebygga och hindra att väsentliga totalförvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare fastigheter och infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. Mot bakgrund av att det är risker vid upplåtelser och överlåtelser som är det centrala enligt direktiven, tolkar vi vårt uppdrag som att det är ägandet och

nyttjandet av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret som kan vara förknippat med risker.

En överlåtelse eller upplåtelse innebär att någon övertar kontrollen över den överlåtna eller upplåtna egendomen. För överlåtelse sker övergången av kontrollen permanent medan den när det gäller upplåtelse gäller för viss tid. Vår utgångspunkt är således att de totalförvarsintressen som kommittén har att beakta primärt handlar om vem som har rådigheten eller, om man så vill, kontrollen över totalförsvarsviktiga mark- och vattenområden, enskilda fastigheter samt infrastrukturer. I direktiven talas om risker, vi använder oss omväxlande av detta och andra uttryck, såsom hot, sårbarheter, skada eller negativa konsekvenser. Beskrivningen nedan bygger på vad som framkommit vid våra möten med myndigheter.

Konsekvenser för totalförvarsverksamheten

En avsaknad av en statlig kontroll av överlåtelse och upplåtelse av fastigheter och infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret kan innebära flera möjliga negativa konsekvenser. En sådan konsekvens är att en antagonist genom att förvärva eller nyttja infrastruktur av strategisk betydelse, exempelvis en hamn eller en flygplats, eller fastigheter i särskilt skyddsvärda områden försöker skaffa sig kontroll över geografin. Genom förvärv eller nyttjanden av det här slaget kan en antagonist försvåra för myndigheter som exempelvis Försvarsmakten att bedriva sin verksamhet eller på annat sätt stödja en främmande stats syften.

Sådana förvärv eller nyttjanden kan också underlätta för olovlig underrättelseverksamhet. Intresset för det som behöver hållas hemligt med hänsyn till Sveriges säkerhet är stort och vi har ett högt och ständigt pågående underrättelsehot mot vårt land.¹ Utländska statliga aktörer använder stora resurser för underrättelseinhämtning och annan säkerhetshotande verksamhet.² Metoderna för underrättelseinhämtningen blir alltmer sofistikerade och en stor del av inhämtningen sker i dag med hjälp av it men mer traditionella metoder används också. Vi bedömer därför att en av de sårbarheter som vi har att beakta inom ramen för våra direktiv är att vissa mark- och

¹ Säkerhetspolisens årsbok 2017.

² Försvarets radioanstalt, Årsrapport 2017.

vattenområden, fastigheter och infrastrukturer kan utnyttjas för underrättelseverksamhet från främmande makt. Samtidigt måste det beaktas att man inte helt kommer åt underrättelsehotet genom en statlig kontroll av vissa överlåtelse och underlåtelse. Vad man däremot kan åstadkomma är att i någon mån begränsa möjligheterna till underrättelseinhämtning och andra säkerhetshot.

En annan negativ konsekvens kan vara att Sveriges militära eller civila försvarsförberedelser motverkas genom att befintliga totalförsvarstillgångar skingras eller förstörs eller genom att det allmännas möjlighet att vid ett skärpt säkerhetspolitiskt läge själv få rådighet över området, fastigheten eller infrastrukturen i fråga, försvåras.

Det beskrivna förfarandet med strategiska uppköp kan utgöra en av många sammantagna åtgärder som en främmande makt använder i syfte att påverka ett land, som en del i landets strategi för att uppnå långsiktiga mål. Säkerhetspolisen har konstaterat att strategiska uppköp eller investeringar är ett verktyg som används i dag.³ Det innebär att en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, köper upp till exempel hamnar, transportföretag och teknikföretag, som sedan kan användas för att påverka eller inhämta information.

Under senare år har säkerhetspolitiska implikationer av vissa köp och upplåtelse av fastigheter och infrastruktur i Sverige uppmärksammas vid flera tillfällen. Inte minst har detta gällt kommunala överlåtelse och upplåtelse av hamnar, vilket vi beskrivit närmare i kapitel 6.

Strategiska uppköp är en aktuell fråga även i vårt grannland Finland. Enligt finska myndigheter har man haft anledning att notera utländska markköp i närheten av den finska Försvarsmaktens övnings- och garnisonsområden, vapendepåer och militärflygfält samt invid kommunikationsmaster, kärnkraftverk och eldistributionens stamnät och vid knutpunkter för tågtrafik och vägnätverket. Under hösten 2018 ägnades stort utrymme i finska medier åt ett fall där finska myndigheter gjorde ett omfattande tillslag mot ett flertal fastigheter, strategiskt belägna i Åbolands skärgård. Samtliga fastigheter ägdes av ett företag med rysk anknytning och spekulationer uppstod omkring eventuella säkerhetspolitiska motiv för tillslaget. Officiellt framkom inget annat än att det är misstankar om ekonomisk brottslighet som motiverat tillslaget. I mars 2019 godkände den finska riksdagen ett antal nya lagar och lagändringar för att

³ Säkerhetspolisens årsbok 2018.

förbättra den nationella säkerheten i markanvändning och i fastighetsinnehav. Bl.a. antogs en lag om statlig förköpsrätt i vissa militärnära områden, samt en lag om tillståndsplikt för vissa utländska fastighetsförvärv.⁴ I den allmänna motiveringen till lagförslagen uttalas att genom att förvärva fastigheter med strategiska lägen kan en antagonist försöka få fotfäste i landet, försvaga myndigheternas verksamhetsbetingelser, främja användningen av fastigheterna för olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en främmande stats syften. För att statens övergripande säkerhet ska kunna garanteras förutsätts att myndigheterna har en bra lägesbild av de riskfaktorer som anknyter till fastighetsägandet och till sitt förfogande ett tillräckligt utbud av metoder med vilka de kan förebygga uppkomsten av och i sista hand ingripa i ett sådant fastighetsägande som försvagar den nationella säkerheten.⁵

8.3 Utgångspunkter för vårt uppdrag

8.3.1 Gemensamma överväganden om kontrollsystem

Kommitténs uppdrag innebär att analysera och vid behov föreslå rättsliga verktyg för staten för att på ett enhetligt sätt motverka att överlåtelser och upplåtelser av vissa totalförsvarsviktiga fastigheter och infrastrukturer medför sådana risker som just beskrivits. Såväl statligt förköp som tillståndsförfarande är exempel på rättsliga verktyg som kan komma ifråga. Vi har mot denna bakgrund valt att inte separera de i direktiven ställda frågorna om fastigheter och infrastruktur, utan i stället överväga behovet av ett statligt kontrollsystem för överlåtelser och upplåtelser av fastigheter och infrastruktur i ett sammanhang.

⁴ Lag om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019), och lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019). Lagarna och lagändringarna beskrivs närmare i avsnitt 15.2.

⁵ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om beaktandet av den nationella säkerheten i områdesanvändningen och i fastighetsinnehav, RP 253/2018 rd, s. 4.

8.3.2 Såväl fast som viss lös egendom kan komma ifråga

Utöver att specifikt ta upp fastigheter och markförvärv nämner direktiven hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation som exempel på viktigare infrastruktur. De angivna exemplen på infrastruktur utgör olika typer av fasta anläggningar. Begreppet infrastruktur saknar dock legaldefinition. När det gäller begreppet fast egendom är detta kopplat till äganderätten av marken. All mark i Sverige är indelad i avgränsade områden som utgör fastigheter.⁶ Till en fastighet hör, utöver själva marken, byggnader⁷ och andra anläggningar som har anbragts inom fastigheten för stadigvarande bruk, s.k. fastighetstillbehör (2 kap. 1 § jordabalken) samt fast inredning som tillhör byggnaden, s.k. byggnadstillbehör (2 kap. 2 § jordabalken). När det gäller industrifastigheter (fastighet som helt eller delvis är inrättad för industriell verksamhet, se 2 kap. 3 § jordabalken) anses även maskiner och annan utrustning som tillförts fastigheten för att användas i verksamheten på denna, s.k. industritillbehör, utgöra en del av fastigheten. I den mån en anläggning ägs av annan än fastighetsägaren, t.ex. genom att anläggningen upprättats på marken av någon annan, utgör dock inte anläggningen tillbehör till den fasta egendomen, utan utgör i stället lös egendom (jfr 2 kap. 4 § jordabalken). De fasta anläggningar av betydelse för totalförsvaret som det ingår i vårt uppdrag att beakta kan således utgöra såväl fast som lös egendom. Det kontrollsystem vi har att överväga kan således som en första utgångspunkt aktualiseras för båda dessa typer av egendom.

8.3.3 Statligt ägd egendom omfattas inte av våra överväganden

Eftersom vår reglering handlar om ökad statlig kontroll, har det fallit sig naturligt att fokusera på fastigheter och infrastrukturer som ägs eller kontrolleras av andra än staten. Vi behandlar därför inte överlåtelse och upplåtelse av statligt ägd egendom. För statliga myndigheter gäller, som tidigare framhållits, en generell skyldighet att i

⁶ Jfr 1 kap. 1 § jordabalken som anger att fast egendom är jord som är indelad i fastigheter.

⁷ I kommentaren till 2 kap 1 § jordabalken, Zeteo anges att med byggnad avses – förutom vad man menar med byggnader i allmänhet – även murar, broar, bryggor och vissa andra transportanläggningar; över huvud taget räknas alla slags uppbyggda konstruktioner. En husliknande anläggning kan betraktas som byggnad även om den är belägen under jordytan.

sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Inom den omfattande och mångfacetterade statliga verksamheten ryms många känsligheter från totalförvarssynpunkt och dessa förekommer inte bara hos myndigheter utan även hos t.ex. bolag eller stiftelser som leds och styrs på annat sätt än myndigheter. Är det fråga om säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagstiftningens mening kan även överlåtelser och upplåtelser av känslig egendom komma att hanteras inom ramen för den lagstiftningen. När det annars blir aktuellt med överlåtelser eller upplåtelser av totalförsvarskänsligt slag behöver staten redan som ägare och finansiär ta hänsyn till de aktuella totalförvarsintressena. Styrningen av bolag där staten har ett bestämmande inflytande sker dock i andra former än styrningen av statliga myndigheter. Det har förekommit situationer vid sådana bolag där säkerhetsintressena inte har beaktats. En lösning på den problematiken skulle i och för sig kunna vara att låta statligt ägda bolag omfattas av våra förslag. Mot bakgrund av hur kommitténs uppdrag är utformat har vi emellertid stannat vid att inte reglera överlåtelser och upplåtelser från sådana bolag. Förekommer det brist på ansvar i detta hänseende är det mest ändamålsenligt att åtgärda detta i ett helhetsperspektiv och med hjälp av andra medel som står staten till buds.

9 Infrastruktur och fastigheter av väsentligt intresse för totalförsvaret

9.1 Uppdraget

Kommittén har fått i uppdrag att översiktligt beskriva infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret och dess ägarförhållanden. Vi har i detta arbete tagit avstamp i de exempel på viktigare infrastruktur som tas upp i direktiven, nämligen hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Som vi konstaterat i föregående kapitel saknar begreppet infrastruktur legaldefinition. Med utgångspunkt i nyss angivna exempel tar dock infrastruktur sikte på olika typer av fasta anläggningar. För att identifiera infrastruktur som är av väsentligt intresse för totalförsvaret har vi haft många och kontinuerliga kontakter med berörda myndigheter, vilka kontakter har beskrivits närmare i kapitel 2.

Totalförsvaret omfattar i stort sett hela samhällets funktionalitet och innehåller ett stort antal olika verksamheter inom de viktigaste samhällsfunktionerna. Detta innebär att det finns infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret inom flertalet viktiga samhällssektorer. För att ge en översiktlig bild av infrastruktur som är viktig för samhällets funktionalitet och hur denna ägs har vi valt att översiktligt beskriva den infrastruktur som ingår i de av MSB prioriterade samhällsviktiga områdena, närmare bestämt.

- energiförsörjning,
- transporter,
- information och kommunikation,
- hälso-, sjukvård och omsorg,

- finansiella tjänster,
- livsmedel, samt
- skydd och säkerhet.¹

Det har dock inte varit möjligt att peka ut eller rangordna enskilda fysiska anläggningar/objekt utifrån anläggningens eller objektets betydelse för totalförsvaret. Detta har att göra med att den sammanhängande totalförvarsplaneringen har återupptagits relativt nyligen och med delvis nya förutsättningar i förhållande till tidigare totalförvarsplanering. Medan man tidigare till stor del kunde utgå från bestående statsägda resurser, måste dagens totalförvarsplanering ta hänsyn till en snabb teknikutveckling och en till stor del privatägd resursmassa. Numera kan t.ex. en hög grad av redundans mellan inbördes likvärdiga objekt vara viktigare än tillgång till ett litet antal viktiga primära objekt och underordnade objekt.

Vidare är de olika samhällsfunktionerna i hög grad beroende av varandra, på så sätt att en störning eller ett bortfall av ett system påverkar andra. Även detta gör att det är svårt att peka ut eller rangordna enskilda anläggningars betydelse utifrån ett totalförvarsintresse. Energiförsörjning och elektroniska kommunikationer fyller en avgörande roll i att upprätthålla övriga samhällsfunktioner. Störningar i elförsörjning eller elektroniska kommunikationer påverkar bl.a. livsmedelsförsörjningen, betalningssystemen, VA-systemen, fjärrvärmen och transportlogistiksystemen, som i sin tur får ytterligare spridningseffekter. Det är ur det perspektivet naturligt att energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation nämns i våra direktiv som exempel på infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret. Vilka enskilda anläggningar/objekt bland energianläggningarna och förmedlingsstationerna som ska anses väsentliga ur ett totalförvarsperspektiv är dock svårt att säga. Den snabba teknikutvecklingen gör dessutom att förmedlingsstationerna över huvud taget inte har den betydelse de hade förr, vilket vi återkommer till kort nedan.

Det bör avslutningsvis noteras att vi valt att lämna utpräglat militära infrastrukturer utanför denna uppräkningslista, såsom rent militära hamnar och flygplatser. Vi har utgått från att dessa ägs eller på annat

¹ MSB har pekat ut elva samhällssektorer inom vilka merparten av viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktig verksamhet anses finnas. Se Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld. Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, s. 21, MSB266 – dec 2011. Av dessa elva sektorer har sju pekats ut som prioriterade, nämligen de ovannämnda.

sätt kontrolleras av staten i sådan mån att ytterligare skydd i form av statlig kontroll vid överlåtelse eller upplåtelse inte bör vara aktuellt.

Informationen i nedanstående delar bygger på vad som framkommit i våra kontakter med berörda myndighetsaktörer om inte annan referens uttryckligen anges.

9.2 Infrastruktur inom samhällsviktiga områden

9.2.1 Energiförsörjning

Generellt

Enligt MSB:s uppräknings ingår i denna kategori bl.a. funktionerna produktion av el, distribution av el, produktion och distribution av fjärrvärme samt produktion och distribution av bränslen och drivmedel.

Energisystemen är i dag teknologiskt komplexa med en hög automatisering och involverar många olika aktörer. Det finns flera kritiska beroenden mellan energislagen, men även mellan energislagen och andra samhällsviktiga verksamheter som t.ex. transporter och fungerande it-system. Robustheten i energisystemen utvecklas genom stärkt informations- och cybersäkerhet, ökad redundans samt genom förbättrat säkerhetsskydd.²

På energiområdet finns en rad fysiska beståndsdelar av stor vikt såsom vissa elnät, ställverk och bränsledepåer. Nya ägarförhållanden avseende infrastrukturen är mycket vanliga inom energiområdet. Det samhällseliga inflytandet har både ändrat karaktär samt i vissa fall minskat inom energisektorn genom avregleringar av marknader samt en ökad privatisering och bolagisering av offentlig verksamhet. I samband med detta har tillsynsmyndigheter inrättats för flera av branscherna som berörs av avregleringarna.

Den förändring som har skett innebär i vissa fall att en uppdelning av verksamheten har gjorts så att det offentliga fortfarande äger och har ansvar för själva infrastrukturen medan produktionen avskilts i särskilda bolag samtidigt som den konkurrensutsatts. Svenska Kraftnät är således fortfarande ett statligt verk som ansvarar för utbyggnad och förvaltning av den allmänna infrastrukturen medan elproduktionen numera sker i särskilda bolag som får konkurrera med andra aktörer.

² Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66 s. 163 f).

El

Det svenska elnätssystemet är indelat i tre nivåer: stamnät, regionnät och distributionsnät (lokalnät). Stamnätet är det nationella nätet för överföring av el. En stor del av den el som förbrukas förmedlas via stamnätet. I stamnätet ingår även de flesta överföringsförbindelserna till utlandet. Stamnätet ägs av staten och förvaltas av det statliga affärsverket Svenska Kraftnät. Via stamnätets kraftledningar transporteras el från vind-, vatten- och kärnkraftverk till regionala nät som för elen vidare till användare via lokalnäten. Regionnäten ägs och drivs privat; i dagsläget är bolagen Vattenfall, Eon och Ellevio de tre största ägarna. Även distributionsnätet ägs och drivs privat av cirka 150 enskilda bolag.

Elproduktionen är uppdelad på vattenkraft, kärnkraft, kraftvärmeverk samt (till en mindre, men växande, del) vindkraft och sol. Vattenkraften och kärnkraften utgör i dag basen i den svenska elproduktionen. Produktionsanläggningarna ägs av de stora, delvis redan nämnda, energibolagen Vattenfall, Eon och Fortum. Delägarskap i kraftverksanläggningar är vanligt förekommande. Särskilt vindkraftparkerna kan ägas av fler olika ägare. Exempelvis kan respektive vindkraftverk ha olika ägare medan elnäten ägs av en annan aktör.

Värme

I dag står fjärrvärme för den största delen av värmeförsörjningen i Sverige. Fjärrvärme är den primära uppvärmningsformen för cirka 4,5 miljoner boende. Fjärrvärmesystemen är ofta lokala och består av kraftvärmeverk, medan näten till stor del är nedgrävda. Kraftvärmeverken ägs dels privat (t.ex. Eon, Vattenfall), dels av kommunalt ägda bolag.

Olja

Infrastrukturen utgörs främst av tre drivmedelraffinaderier och ett trettiotal depåer för bränsle. Samtliga är privatägda.

I bränsledepåerna ingår även beredskapslager. Importörer, säljare och stora förbrukare av råolja och lagringsbränslen är enligt lag skyldiga att hålla beredskapslager för att trygga tillgången under svåra

försörjningskriser. Beredskapslagring är för ett importberoende land som Sverige en viktig förberedelse för att skydda samhället i händelse av störningar i oljeförsörjningen.

Beredskapslagringen regleras av oljedirektivet, vilket införlivats i svensk rätt genom lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja. Enligt lagen måste Sverige ständigt uppfylla kraven på beredskapslager som motsvarar minst 90 dagars genomsnittlig nettoimport av råolja och petroleumprodukter under föregående kalenderår. Energimyndigheten fastställer årligen vem som är lagringsskyldig och hur omfattande lagringen ska vara. En övervägande majoritet av de lagringsskyldiga är bränsle- och drivmedelsbolag, medan en liten del av lagringsskyldigheten ligger hos processindustrin eller värme- och kraftvärmeverk. En viss del av lagringen får ske i annat EU-land.

Som framgått är beredskapslagren integrerade med de kommersiella lagren. Detta säkrar hög tillgänglighet och löpande omsättning samtidigt som det statliga rådrummet gällande lokalisering och fördelning av produkter är begränsat. Energimyndigheten har tillsyn över beredskapslagringen och ansvarar därmed för att reglerna följs samt fattar beslut om eventuella försenings- och lagringsavgifter vid försummelser.³

Gas

Gas utgör en liten del av energimixen i Sverige, även om den har större betydelse i vissa delar av landet (främst västkusten och Skåne). Merparten av den naturgas som används i Sverige importeras från Danmark och distribueras i det västsvenska naturgassystemet. Transmissionsnätet ägs och drivs av bolaget Swedegas AB, vilket bolag i sin tur ingår i First State Investment som har sina rötter i Australien. Det finns även ett sammanhängande stadsgasnät i Solna, Sundbyberg och Stockholm och ett fordonsgasnät i Stockholm samt lokala gasnät runt om i landet. De gasnäten försörjs med biogas samt mindre mängder naturgas (genom förgasning av LNG, flytande naturgas). Stockholm Gas är ägare.

³ All information om beredskapslagring är hämtad från Handledning för beredskapslagring av olja, Statens Energimyndighet ET 2016:09, juni 2016.

9.2.2 Information och kommunikation

Enligt MSB:s uppräknings ingår i denna kategori bl.a. funktionerna telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, etermedier, webbaserad information och sociala medier.

Elektroniska kommunikationer

Begreppet ”elektroniska kommunikationer” är inte entydigt, men innefattar samtliga beroenden i den kedja som gör kommunikation genom överföring av elektroniska signaler möjlig. Utöver själva den fysiska infrastrukturen, som kan utgöras av optisk fiber, radiolänknät, trådnät eller andra fysiska medium för att överföra elektroniska signaler, består elektroniska kommunikationer av dels tjänster och system som är nödvändiga för att den fysiska infrastrukturen ska fungera, dels av tjänster som riktar sig mot slutanvändarna.

För att den fysiska infrastrukturen ska fungera krävs stödjande system, som t.ex. system för ledning och koppling, omkodning av signaler, trafikdirigering eller ”routing”, trafikutbyte eller s.k. ”peering” och andra liknande system. Vissa av systemen är även i olika mån beroende av andra logiska funktioner och tjänster för att fungera, så som exempelvis tillgång till synkroniserad tid och frekvens för intern synkronisering av sändarutrustning. Till denna kategori hör i någon mån även DNS-tjänster, allokering av IP-nummer till användare m.fl. system, även om dessa system i huvudsak är hjälpsystem för att tjänsterna som förmedlas i näten ska fungera.

Den nationella fysiska infrastrukturen är uppbyggd av flera nivåer med inbördes beroenden. Det finns flera nationella fibernät med varierande geografisk täckningsgrad. De huvudsakliga aktörerna som äger dessa nät är Telia och IP-Only. Utöver dessa nät finns regionala och kommunala stadsnät, som i varierande grad ingår i den beroendekedja som gör elektroniska kommunikationer möjliga. Utöver fibernäten finns det även nationella mobilnät, vilka i huvudsak ägs av Telia, Tele2, Telenor och Hi3G.

Utifrån nätens geografiska utbredning är det möjligt att dela upp näten i stomnät, regionala nät och accessnät. Här utgör stomnäten de nationella ”motorvägarna” i infrastrukturen och utgörs av fibernät. Till dessa motorvägar finns regionala, ortssammanbindande nät

kopplade. Dessa nät utgörs till stor utsträckning också av fibernät, men även radiolänk kan förekomma. Längst ut, med koppling till slutanvändare, återfinns accessnäten, som kan bestå av fiber, radiolänk eller mobiltelefoni. Allt eftersom den tekniska utvecklingen har gått framåt, har kopparnätet ersatts av fibernät, radiolänk och mobilnät. För att kommunikationen ska fungera finns andra viktiga nät-delar såsom noder, knutpunkter liksom logiska strukturer, vilket nämnts ovan. De i direktiven nämnda förmedlingsstationerna för telekommunikation, som huvudsakligen har hört till kopparnätet, har därför inte längre samma betydelse som förr och det går inte att jämföra med det sätt som elektroniska kommunikationer är uppbyggda på i dag utifrån ovannämnda tekniker.

Infrastrukturen och marknaden för elektronisk kommunikation har genomgått en omfattande förändring sedan avregleringen av marknaden i början på 1990-talet. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna har förändrats på ett genomgripande sätt. Marknaden består i dag av många aktörer som dels konkurrerar sinsemellan, dels köper tjänster av varandra. Bland aktörerna finns de som enbart äger infrastruktur eller enbart levererar tjänster och de som både äger infrastruktur och levererar tjänster. I takt med att utbyggnaden av nät och tjänster fortgår är det rimligt att anta att både den tekniska och den ekonomiska komplexiteten på marknaden kommer att öka.

Postverksamhet

Postverksamhet är tillståndspliktig verksamhet som innebär regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Ett brev är en adresserad försändelse som väger högst 2 kg. I dag finns det cirka 30 stycken postoperatörer som bedriver postverksamhet i Sverige.

Den överlägset största av dessa är Postnord som dessutom är utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten (som omfattar försändelser upp till 20 kg). Postnord är vidare den enda tillståndshavaren som bedriver verksamhet i hela landet. Bolaget ägs till 60 procent av svenska staten och till 40 procent av danska staten (men röstetalen är 50/50).

Postnord förfogar över en mycket omfattande fordonsflotta och har ett tiotal brevterminaler där breven sorteras och därefter transporteras vidare. Bolaget har dessutom cirka 2 000 stycken service-ställen och drygt 300 stycken brevbärarkontor, depåer och hubbar. Transporterna till och från terminal sker huvudsakligen via järnväg och vägtrafik.

Postnord delar som huvudregel ut brev fem dagar i veckan till samtliga hushåll och företag i hela landet. Ett flertal samhällsviktiga verksamheter såsom finansiella tjänster, handel, hälso- och sjukvård, omsorg, offentlig förvaltning samt socialförsäkringar använder sig dagligen av de tjänster som den samhällsomfattande posttjänsten förmedlar.

9.2.3 Transporter

Enligt MSB:s uppräknings ingår i denna kategori bl.a. funktionerna sjötransport, flygtransport, järnvägstransport, vägtransport och kollektivtrafik.

Hamnar

Sverige har ett femtiotal allmänna, kommersiella hamnar längs kusten och i Vänern och Mälaren.⁴ Allmänna hamnar saknar legaldefinition, men utmärkande för en allmän hamn är att alla fartyg i princip har rätt att i mån av plats anlöpa hamnen och utnyttja dess resurser (se prop.1981/82:130 s. 142). Vid sidan av de större hamnarna för den allmänna samfärdseln finns t.ex. industrihamnar, fiskehamnar och småbåtshamnar. Industrihamnarna är främst knutna till skogs- och pappersindustrin eller olje- och kemiindustrin. En industrihamn finns oftast i direkt anslutning till industrins egentliga verksamhet. Av uppgifter från Sjöfartsverket framgår att antalet hamnar med handelssjöfart där verket tog ut en farledsavgift under 2018 är 104 stycken, varav dryga 50-talet är de svenska allmänna hamnarna.⁵

⁴ I Sjöfartsverkets författningssamling SJÖFS 2013:4 förtecknas 54 hamnar som allmänna hamnar. Dessa hamnar är (eller har varit) av särskild betydelse för den allmänna samfärdseln.

⁵ Uppgifterna är inhämtade vid informella kontakter med tjänstemän vid Sjöfartsverket. Farledsavgift tas som huvudregel ut för fartyg som i Sverige lastar eller lossar last eller lämnar eller hämtar passagerare, om fartyget har en kapacitet om minst 300 bruttoton, se Förordning (1997:1121) om farledsavgift 1–2 §§.

Hälften av de allmänna hamnarna är till fullo kommunalt ägda. Hälften har privata intressen i ägandet och av dem är de privata i majoritet i cirka hälften av företagen (dvs. cirka 25 procent av Sveriges allmänna hamnar har en majoritet privat ägande).⁶ Det stora kommunala inflytandet på hamnarna är ovanligt, internationellt sett. I andra länder är statens inflytande på hamnarna större.

Ursprungligen ägdes nästan alla offentliga hamnar i Sverige av kommunerna och drevs som offentliga förvaltningar, s.k. förvaltningshamnar, medan godshantering drevs i företagsform, ofta som privata bolag. Från 1980-talet och framåt började de flesta kommunalt ägda hamnar i stället slås ihop i integrerade bolag som bedrev både hamnförvaltning (myndighetsfunktion, trafikledning, infrastruktur och marknadsföring) och godshantering (stuveri, tilläggs-tjänster, försäljning och övrig produktionsverksamhet). De flesta integrerade hamnbolag ägs av respektive kommun, antingen helt eller delvis. Kommunen äger vanligen infrastrukturen och tecknar marknadsanpassade avtal med hamnbolaget om nyttjanderätten. Det förekommer också att hamnbolagen själva äger och förvaltar infrastrukturen, lagerlokalerna och kranarna.

Någon motsvarighet till denna s.k. Svenska Hamnmodell fanns inte i andra länder utan internationellt har hamnverksamheten varit skild från terminalverksamheten. Trenden är nu att även de svenska hamnarna går i samma riktning och att hamnverksamheten delas upp i Hamn- respektive Terminalbolag, dvs. att en uppdelning görs mellan ett den som äger hamnen som plats och den som opererar en specialiserad verksamhet.

Exempel på ägande:

- I Göteborg äger Göteborgs Hamn AB själva hamnen, medan danska Maersk-ägda APM Terminals opererar containerterminalen och Älvsborgs RoRo opererar RoRo-terminalen. Göteborgs Hamn AB ägs av Göteborgs stad.
- Stockholms Hamnar AB ägs av Stockholms stad. I bolaget och dess dotterbolag ingår förutom hamnanläggningarna i Stockholm även hamnarna i Kapellskär och Nynäshamn (de två senare ägs till viss del även av Norrtälje kommun respektive Nynäshamns

⁶ Förbundet Svenska Hamnars hemsida, www.transportforetagen.se/ForbundContainer/Svenska-hamnar/Om-Sv-Hamnar/Vara-medlemmar/ 2018-04-24.

kommun). Tidigare drev Stockholms Hamnar AB även stuveri-verksamhet i egen regi men denna är numera privatiserad. Stuveri-verksamhet bedrivs bl.a. av den globala Hong Kong-baserade terminaloperatören Hutchison Whampoa.

- Hamnarna i Malmö och Köpenhamn drivs av ett gemensamt terminalbolag, Copenhagen Malmö Port, CMP. Respektive kommun äger sina hamnanläggningar och CMP arrenderar på långa kontrakt terminaler och kajanläggningar.

Närmare om hamnverksamhet

Sverige är ett av de få länder inom EU som saknar en nationell hamnpolitik. Förslag till en sådan har presenterats i olika utredningar och näringen har länge efterlyst riktlinjer. Våra grannländer har sedan länge en klar nationell hamnpolitik vilket också avspeglas i utvecklingen av såväl hamnar som infrastruktur. I vårt land är det i stället helt upp till hamnarna och dess ägare att utveckla verksamheten i den riktning man önskar.

Hamnverksamhet i Sverige i dag är en del av en den globala sjöfartsnäringen och inom ett hamnområde bedrivs en rad olika verksamheter och inryms ett stort antal olika anläggningar och byggnader. Huvudverksamheten i en hamn är att lasta och lossa fartyg från och till järnvägsbilar, lastbil, andra fartyg eller lagerbyggnader, cisterner och andra upplagsplatser för kortare tids mellanlagring. Allt gods passerar inte över kaj, utan gods kan också lastas om från bil till järnväg eller från bil till bil. Omlastning (läktring) och bunkring av fartyg kan även ske på redan. Passagerare embarkerar och debarkerar ofta på redan när fartygen är för stora för hamnens kajer eller när ledig plats saknas. Många hamnar har passagerartrafik som huvudverksamhet. I en del hamnar svarar hamnen även för andra uppgifter än de som har direkt anslutning till omlastning av gods. Hit hör att tillhandahålla lagerutrymmen för längre tids lagring, hantera gods in och ur lager och packa om gods.⁷

Som exempel på verksamheter kan olje-, spannmåls- och styckegodshantering t.ex. fordonshantering med bildepåer inom hamnområdet, färjetrafik och kryssningsverksamhet nämnas. Gemensamt

⁷ Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd 2003:7 Hamnar
Om hälso- och miljöpåverkan, MKB, tillståndsprövning m.m. s. 10 f.

för den verksamhet som bedrivs inom hamnområden är att den på ett eller annat sätt är en del av en större logistikkedja.

Inom hamnen finns andra verksamhetsutövare som arbetar helt eller delvis fristående från hamnförvaltningen/-bolaget.

Vanligt är också att hamnhuvudmannen äger magasin och uppställningsytor för längre tids lagring av bulk eller enhetsgods och hyr ut dem till en annan verksamhetsutövare. Det förekommer också att det inom hamnområdet finns helt fristående terminaler, exempelvis färjeterminaler, som äger/hyr markområden med tillhörande kajer och inte har mycket med hamnen i övrigt att göra. Uppläggning av fartyg under längre tid inom hamnens vattenområde kan förekomma, exempelvis under en säsong när fartyget saknar transportuppdrag.⁸

Flygplatser

Det svenska flygplatssystemet är i dag omfattande, med totalt 38 flygplatser som bedriver linje- och/eller chartertrafik i ett nät som täcker stora delar av landet.⁹ Därutöver finns sex flygplatser som kan användas för reguljär trafik men inte gör det i dagsläget.¹⁰ Fram till 2010 drevs de statliga flygplatserna av Luftfartsverket.¹¹ År 2010 bildades bolaget Swedavia, vilket är helägt av svenska staten. Swedavias uppdrag är att finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar.¹² Swedavia äger åtta flygplatser: Kiruna Airport, Umeå Airport, Åre Östersund Airport, Stockholm Arlanda Airport, Bromma Stockholm Airport, Göteborg Landvetter Airport, Visby Airport och Malmö Airport. Även Ronneby och Luleå flygplatser är en del av det nationella basutbudet, vid dessa ansvarar Swedavia för den kommersiella flygtrafiken, men äger inte flygplatserna.

Övriga flygplatser ägs huvudsakligen av kommuner. Skavsta airport är ett exempel på en flygplats som huvudsakligen ägs privat av ett utländskt bolag. Nyköpings kommun har dock kvar ett ägande om 9,9 procent. Tio flygplatser ingår i den statliga beredskapen för

⁸ A.a.s. 10.

⁹ Statistik 2019:8, Trafikanalys, Luftfart 2018, publiceringsdatum 2019-03-27, www.trafa.se/globalassets/statistik/luftfart/2018/statistikblad-luftfart-2018.pdf

¹⁰ Information från Trafikverket i april 2019 (enligt sammanställning per augusti 2018).

¹¹ Se närmare om detta i Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70 s. 37.

¹² Swedavias bolagsordning per 2018-11-22 § 3.

akuta samhällsviktiga flygtransporter, nämligen Gällivare, Luleå, Umeå, Östersund, Sundsvall, Stockholm, Arlanda, Göteborg Landvetter, Visby, Ronneby och Malmö.

Utöver flygplatser finns det cirka 200 flygfält i Sverige. Dessa ägs av privata aktörer.

Närmare om flygplatsverksamhet

Själva flygplatsverksamheten och flygtrafiktjänsten kan omfatta både svenska, statliga och privata, bolag och utländska bolag.

Flygtrafiktjänst, ANS, är avreglerad sedan 2010 med undantag för Swedavias och Försvarsmaktens flygplatser där Luftfartsverket är utpekad av regeringen som leverantör. För övriga flygplatser sker upphandlingar av flygtrafiktjänsten och det finns ett antal leverantörer där den största är ACR-Sweden. Luftfartsverket har de-fakto-monopol på den del av ANS som kallas "En-Route" där tjänsten bedrivs från två kontrollcentraler.

I likhet med vad som är fallet för hamnar förekommer en rad olika verksamheter inom flygplatsområden och områdena nyttjas regelmässigt av ett stort antal olika aktörer, såsom fraktaktörer och andra flygorganisationer.

Vägar/järnvägar

Järnvägssektorn har sedan den trafikpolitiska reformen i slutet av 1980-talet utvecklats från en marknad där svenska staten starkt dominerat såväl tjänster som infrastruktur till en marknad på vilken flera aktörer agerar. 1988 delades Statens Järnvägar upp i ett affärsverk (Affärsverket SJ) med ansvar för tågtrafiken och en förvaltningsmyndighet (Banverket) med ansvar för infrastrukturen.

SJ bolagiserades i början av 2000-talet, varvid driften och underhållet av järnvägsstationerna överfördes till det nybildade fastighetsbolaget Jernhusen AB. Samtidigt överfördes också de verkstadsfastigheter som då kvarstod i SJ:s ägo till Jernhusen. Mellan Jernhusen och Banverket gjordes senare en viss uppdelning av stationerna. Jernhusen AB äger och förvaltar i dag även andra fastigheter längs den svenska järnvägen, bl.a. godsterminaler. Det finns också ett antal större terminaler/omlastningsplatser för godstrafik som ägs och drivs av privata aktörer.

År 2010 slogs Banverket och Vägverket ihop i Trafikverket, som alltså i dag förvaltar det statliga väg- och järnvägsnätet.

Utöver detta finns även vissa enskilda järnvägar i Sverige. Bland de större kan nämnas delar av Stockholms pendeltågsnät, nämligen Lidingö-, Roslags- och Saltsjöbanan, vilka ägs och förvaltas av AB Storstockholm Lokaltrafik (SL) som i sin tur ägs av Region Stockholm. Inlandsbanan förvaltas av Inlandsbanan AB, vilket bolag i sin tur ägs av de kommuner som är belägna utmed banan. Järnvägen på Öresundsbron förvaltas av Öresundsbrokonsortiet – ett bolag som ägs med lika delar av danska och svenska staten. I övrigt utgörs de privata järnvägarna främst av industrispår och i viss utsträckning museijärnvägar.

När det gäller vägar finns 98 000 km statlig väg, 42 300 km kommunala vägar och 74 000 km enskilda vägar med statsbidrag.

Regionala trafikhuvudmän såsom SL, Skånetrafiken, Västtrafik, Skånetrafiken, Mälardalstrafik ansvarar tillsammans med privata aktörer för trafikering inklusive fordonsinnehav. Utveckling och underhåll av väg- och järnvägsanläggningarna planeras och handlas upp av ägaren samt utförs av privata aktörer.

9.2.4 Livsmedel

Enligt MSB:s uppräknings ingår i denna kategori bl.a. funktionerna distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel och tillverkning av livsmedel.

Sverige har i dag ett stort beroende av import av bl.a. råvaror och insatsvaror för produktionen av livsmedel. Anläggningar i livsmedelsproduktionen såsom slakterier, mejerier, kvarnar m.m. ägs privat. Detsamma gäller lager, som ägs av livsmedels- och detaljhandelsaktörer eller privata fastighetsförvaltare. Lagerhållning av livsmedelsprodukter är i stort sett begränsad till de krav som handeln ställer. Det fanns tidigare beredskapslager för livsmedel i Sverige, men dessa monterades ned under 1990-talet och finns alltså inte i dagsläget.

Livsmedelskedjan är i hög grad beroende av transporter, elförsörjning samt tele- och datakommunikationer. Livsmedelskedjan är i sin helhet komplex och kan störas eller slås ut och därmed orsaka avbrott i flödet av livsmedel.¹³

¹³ Motståndskraft s. 170.

Dricksvatten

Vattentäkterna är väsentliga för dricksvattenförsörjningen. De kommunala vattenverken står för cirka 85 procent av den totala dricksvattenförsörjningen. Vissa kommuner har valt att lägga ned egna anläggningar och har därmed ingen egen dricksvattenproduktion inom kommunområdet. Dessa kommuner har ofta ingått avtal med en dricksvattenproducent i en annan kommun.¹⁴

9.2.5 Hälso- och sjukvård samt omsorg

Enligt MSB:s uppräknings ingår i denna kategori bl.a. funktionerna akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst samt smittskydd för djur och människor.

Viktiga fysiska anläggningar/infrastrukturer utgörs av vissa vårdinrättningar (centrala sjukhus) och laboratorium samt större fabriker och lager för läkemedel, sjukhusmateriel och medicintekniska produkter.

De flesta stora sjukhusen drivs av landstingen, som också äger byggnaderna. Även privata vårdinrättningar finns. När det gäller läkemedel, sjukhusmateriel och medicintekniska produkter är marknaden avreglerad och fabriker, lager m.m. ägs därmed av privata aktörer. Ett undantag är de beredskapslager för läkemedel och operationsutrustning m.m. som byggdes upp under kalla kriget, vilka Socialstyrelsen ansvarar för. Sedan slutet av 1990-talet har lagren dock anpassats till den då rådande hotbilden och successivt avvecklats.

9.2.6 Finansiella tjänster

Enligt MSB:s uppräknings ingår i denna kategori bl.a. funktionerna betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet och värdepappershandel.

Det finansiella systemets funktionalitet är avgörande för samhällsutvecklingen i en avancerad och öppen ekonomi som den svenska. Det finansiella systemet är beroende av att både elförsörjning och elektrotekniska kommunikationer fungerar. Systemet består av finansiella

¹⁴ Motståndskraft s. 173.

aktörer som banker och försäkringsbolag, marknader som kapital- och valutamarknaden, och finansiell infrastruktur, dvs. system som hanterar finansiella positioner och gör finansiella flöden möjliga mellan olika aktörer. I Sverige finns det flera nyckelaktörer som bidrar till det finansiella systemets funktionalitet. Bland offentliga aktörer spelar Riksbanken, Finansinspektionen och Riksgälden en avgörande roll. Men även privata aktörer såsom banker, kreditkortsföretag och försäkringsbolag har en viktig roll.

Fysisk infrastruktur i form av fasta anläggningar torde ha en underordnad roll inom det finansiella systemet. Riksbanken, som är en statlig myndighet, har dock ett ansvar för att det finns sedlar och mynt för samhällets behov. Riksbanken har minimerat den egna lagerhållningen av sedlar och mynt och statsmakterna förlitar sig starkt på ett fåtal privata aktörer för att förse och hantera kontanter i samhället. Samtidigt bör det noteras att Sverige genomgått en snabb nedgång i kontantanvändning de senaste tio åren. Kontanter spelar dock en fortsatt viktig roll ur ett totalförsvarsperspektiv.¹⁵ En parlamentarisk sammansatt kommitté har fått i uppdrag att se över penningpolitikens mål och medel samt Riksbankens funktion. I det uppdraget ingår att se över Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet. Uppdraget ska slutredovisas den 31 maj 2019.

9.2.7 Skydd och säkerhet

Enligt MSB:s uppräknings ingår i denna kategori bl.a. funktionerna domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll samt bevaknings- och säkerhetsverksamhet.

Brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter, som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, domstolsväsendet, åklagarväsendet och Kriminalvården har viktiga roller i totalförsvaret. Viktiga fysiska anläggningar inom skydd och säkerhet, såsom blåljusmyndigheters anläggningar och anläggningar för gränsövervakning, ägs huvudsakligen av staten.

¹⁵ Motståndskraft s. 185.

9.3 Fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet

Utöver infrastrukturer av väsentligt intresse för totalförsvaret tar våra direktiv särskilt upp fastigheter som är *centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet*. Det är inte helt klart vilka fastigheter som därmed avses. Kommittén har dock utgått från att det dels rör sig om fastigheter där den infrastruktur som vi nyss beskrivit är belägen, dels om fastigheter som på grund av sitt geografiska läge är av betydelse för totalförsvaret. Beträffande de senare fastigheterna kan det röra sig om fastigheter som är belägna i närheten av totalförsvarsviktiga anläggningar eller verksamheter, såväl sådana som disponeras av försvarsmyndigheterna som inom den civila sektorn. Det kan också handla om fastigheter i andra skyddsvärda geografiska områden, t.ex. vid viktiga farleder.

Det är svårt att säga något generellt om ägarförhållandena beträffande de fastighetstyper vi beskrivit. Fastigheter där infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret är belägen kan i många fall förväntas ha samma ägare som infrastrukturen i fråga. Det förekommer dock att den typen av infrastruktur uppförs på annans mark med stöd av ett nyttjanderättsavtal. När det gäller markområden i skyddsvärda geografiska områden och fastigheter som angränsar till totalförsvarsviktiga objekt och verksamheter får man anta att det kan förekomma såväl statligt och kommunalt som enskilt ägande.

10 Gällande rätt samt jämförelsematerial

Vi har i kapitel 5 kartlagt och översiktligt redovisat befintlig lagstiftning som syftar till att skydda totalförsvaret mot yttre hot. Som vi där beskrivit finns olika typer av sådant skydd, varav en typ av skydd är statliga kontrollsystem vid vissa överlåtelser och upplåtelser. Relevant gällande rätt har därför till viss del redan beskrivits i kapitel 5. I detta kapitel avser vi att mer utförlig beskriva den lagstiftning vi bedömer vara mest relevant för frågan om ett tillkommande statligt kontrollsystem. I kapitlet redogörs därtill för gällande och upphävd rätt som, ur materiellt eller processuellt hänseende, kan tjäna som jämförelsematerial för våra överväganden.

10.1 Kontrollsystem som begränsar rätten att överlåta eller förvärva viss egendom

10.1.1 Gällande rätt

Kontrollmekanismer som begränsar rätten att överlåta eller förvärva viss egendom är ovanliga i Sverige. Som nämnts i kapitel 5 finns exempelvis, till skillnad mot många andra europeiska länder, ingen granskningsmekanism för granskning av investeringar i vissa säkerhetskänsliga eller försörjningsviktiga mark- eller verksamhetsområden. I Sverige finns inte heller någon tradition av s.k. golden shares, som finns i vissa länder och medger staten att ha en kontroll över eller vetorätt vid förvärv i tidigare statsägda säkerhetskänsliga och/eller sektorer.

Den enda reglering som i detta avseende är direkt relevant för vår del är säkerhetsskyddslagen med dess kompletterande förslag om kontrollmekanism för vissa överlåtelser och upplåtelser m.m.

De övriga lagar som vi tar upp i avsnittet, jordförvärvslagen och lagen om krigsmateriel, är relevanta som jämförelsematerial.

Säkerhetsskyddslagen

Lagen, liksom det förslag till kompletteringar som i november 2018 lämnades av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor, har beskrivits kort i avsnitt 5.3.

Lagen gäller säkerhetskänslig verksamhet, med vilket i huvudsak avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Säkerhetsskyddslagen kan även omfatta *en del* av en verksamhet, om enbart den delen är av sådan betydelse som avses. Innebörden av begreppet Sveriges säkerhet är inte konstant, utan måste tolkas i ljuset av samhällsutvecklingen. I förarbetena till den nya säkerhetsskyddslagen sägs att den återupptagna totalförsvarsplaneringen innebär att det militära och civila försvaret bör vara en central del av säkerhetsskyddslagens skyddsområde. Det konstateras också att ett framträdande drag i den nya säkerhetsskyddslagen är utvidgningen mot den civila sektorn.¹ Avgörande för om en verksamhet kan anses beröra Sveriges säkerhet är bl.a. om en antagonistisk handling (exempelvis spioneri, sabotage eller terroristbrott) skulle medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan t.ex. vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv.² Att det ska vara fråga om nationell betydelse utesluter inte att det kan vara fråga om verksamheter på regional eller till och med lokal nivå. Exempelvis kan en lokal eller regional störning av dricksvattenförsörjningen påverka ett stort antal människor i en region, vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar.³ I förarbetena till säkerhetsskyddslagen nämns att säkerhetsskyddsåtgärder kan behöva vidtas t.ex. vid ledningar, master och basstationer inom telekommunikationssektorn, större knutpunkter inom transportsektorn, ledningscentraler som används inom ramen för det civila försvaret och räddningstjänsten,

¹ Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag s. 41.

² Prop. 2017/18:89 s. 44.

³ Prop. 2017/18:89 s. 43.

byggnader eller anläggningar med stor betydelse för kraftförsörjning, centrala laboratorier inom hälso- och sjukvårdssektorn och Försvarsmaktens byggnader och anläggningar.⁴

Mot denna bakgrund bedömer vi att flertalet av de infrastrukturtyper vi beskrivit som totalförsvarsviktiga i föregående kapitel kan komma att omfattas av säkerhetsskyddslagen och förslaget till kompletteringar i lagen. Förslaget till kompletteringar omfattar bl.a. ett särskilt kontrollsystem inför vissa planerade förfaranden, däribland överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.⁵ I stora drag innebär systemet att en verksamhetsutövare inför dessa förfaranden ska samråda med tillsynsmyndigheten och att tillsynsmyndigheten har möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att vidta särskilda åtgärder. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att verksamhetsutövaren inte får genomföra det planerade förfarandet. Ett ärende gällande överlåtelse får även avslutas med ett föreläggande som innebär att överlåtelsen endast får genomföras på vissa villkor, vid påföljd att överlåtelsen annars är ogiltig.

När det gäller överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet omfattas även sådan egendom i den säkerhetskänsliga verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Därmed kan det föreslagna kontrollsystemet även träffa överlåtelser av fastigheter eller fysisk infrastruktur.

Utredningen föreslår en tillsynsmyndighet för varje sakområde där det typiskt sett bedrivs säkerhetskänslig verksamhet.⁶ Därtill föreslås att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska vara samordningsmyndigheter, som bl.a. ska ansvara för att följa upp tillsynsarbetet samt verka för erfarenhetsutbyte och förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna.

⁴ Prop. 2017/18:89 s. 73.

⁵ SOU 2018:82, Sammanfattning s. 23 ff.

⁶ Föreslagna tillsynsmyndigheter är Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Försvarets materielverk, Finansinspektionen, Statens energimyndighet och Strålsäkerhetsmyndigheten samt länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län.

Jordförvärvslag (1979:230)

Jordförvärvslagen är ett exempel på en reglering som innehåller bestämmelser som begränsar möjligheten att förvärva egendom. Lagen har som huvudsyften att gynna sysselsättningen och boendet i glesbygder samt att behålla balansen i markinnehav mellan fysiska personer och juridiska personer när det gäller lantbruksegendom. För dessa ändamål föreskriver lagen att förvärv av egendom vilken är klassad som jordbruksenhet och ligger i glesbygd eller omarronderingsområde kräver tillstånd. Om förvärvstillstånd inte beviljas blir köpet ogiltigt (11 §). I de fall lagfart har beviljats utan att förvärvstillstånd meddelats blir förvärvet däremot giltigt.

Regeringen har bestämt vilka kommuner och delar av kommuner som är glesbygd respektive omarronderingsområden. Dessa områden framgår av jordförvärvsförordningen (2005:522).

Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen eller Jordbruksverket (9 §). Förvärvstillstånd ska som huvudregel sökas inom tre månader från det förvärvet skedde (10 §).

Vid avslag på en tillståndsansökan som avser ett fastighetsförvärv i ett område som definieras som glesbygd, och ägaren inte är en juridisk person, kan staten bli tvungen att lösa egendomen på begäran från säljaren (12 §). Säljaren kan begära inlösen hos länsstyrelsen, inom tre månader efter att avslagsbeslutet trätt i kraft. Staten är då skyldig att förvärva fastigheten för samma köpeskilling och i övrigt på samma villkor som avtalats mellan köpare och säljare, så länge de bedöms som rimliga i det enskilda fallet. Skyldigheten gäller inte, om köpeskillingen eller annan ersättning inte endast obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäligen (12 §).

Inlösen skyldighet föreligger bara vid köp och alltså inte vid de andra typer av förvärv som anges i 2 §. Grunden för statens inlösen skyldighet är att lagens föreskrifter i vissa fall medför att kretsen av spekulanter blir starkt begränsad och att det därför är rimligt att ägaren också i dessa fall har möjlighet att avyttra egendomen till ett skäligt pris.⁷ Inlösenmöjligheten har tillkommit huvudsakligen i säljarens intresse för att garantera dennes rätt att kunna avyttra sin fastighet och få skäligt betalt för denna.⁸

⁷ Prop. 1978/79:85 s. 128 f. och 138; se även NJA II 1979 s. 302 och 303.

⁸ SOU 1977:93 s. 98.

Tidigare fanns det även viss inlösenrätt för staten, men denna upphävdes år 2005 (se SFS 2005:243).

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel

Även lagen om krigsmateriel innehåller bestämmelser som begränsar möjligheten att upplåta och överlåta egendom. Den innehåller också en del processuella bestämmelser vilka reglerar beslutsordningen och rätten att överklaga beslut som bygger på utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden.

Lagen innehåller bestämmelser om tillverkningsrätt m.m. av krigsmateriel. Lagen gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd (1§). Enligt 13 § får tillstånd till ett svenskt aktiebolag för tillverkning av krigsmateriel samt tillstånd för att tillhandahålla bl.a. krigsmateriel och metoder för framställning förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt får ägas av utländska rättssubjekt. Syftet med bestämmelsen är att tillgodose kontrollen över utländskt ägande av den svenska försvarsindustrin (prop. 1991/92:174 s. 65–68). Den får följaktligen ses som en form av ägarskapskontroll.

Tidigare var det regeringen eller enskilda statsråd som prövade samtliga exportkontrollärenden gällande krigsmateriel. En ökad ärendetillströmning och en allmän strävan att befria regeringen från förvaltningsärenden av rutinbetonad karaktär medförde att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) inrättades 1996. ISP har sedan dess uppgiften att pröva ärenden enligt krigsmateriellagen. Ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska lämnas över till regeringen för prövning.

I senare översyner av lagen om krigsmateriel har det tydliggjorts att de ärenden som bör lämnas över till regeringen för prövning bör vara av den karaktären att det behövs vägledning i hur de utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska förhållandena ska vägas mot varandra. Detta motiverar varför dessa beslut bör fattas på politisk nivå. Sedan ISP:s bildande har myndigheten överlämnat ett tjugotal ärenden till regeringens prövning. (prop. 2017/18:23 s. 76 f).

10.1.2 Tidigare gällande begränsningar i rätten att överlåta, förvärva eller upplåta viss egendom

Lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m.

Bakgrund

Regler med syfte att kontrollera utländska förvärv av företag och fastigheter instiftades i Sverige redan 1916. I lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m.m., den s.k. 1916 års lag, fanns en samlad reglering. 1982 bröts lagstiftningen upp i två lagar, varav en kom att reglera företagsförvärv och den andra förvärv av fastigheter.

Lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.

Genom lagen begränsades rätten för utländska rättssubjekt och vissa svenska rättssubjekt att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i landet (1 §). De bolag och andra som omfattades av lagen benämndes kontrollssubjekt. Dessa bestod i huvudsak av utländska medborgare och andra utländska subjekt, svenska handelsbolag där någon av bolagsmännen var kontrollssubjekt, svenska bolag utan s.k. utlänningsförbehåll, svenska stiftelser med vissa undantag samt vissa svenska ekonomiska föreningar (3 §). Kontrollen av kontrollssubjektens förvärv skedde dels genom ett system med utlänningsförbehåll, dels genom en tillståndsprövning av vissa aktieförvärv m.m.

Med utlänningsförbehåll avsågs att det svenska bolaget i sin bolagsordning reglerade att ett kontrollssubjekt endast fick förvärva så mycket aktier i bolaget, som motsvarande mindre än fyrtio procent av hela aktiekapitalet och mindre än tjugo procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Ett utlänningsförbehåll kunde också innebära för kontrollssubjekt strängare föreskrifter. (4 §)

I fråga om förvärvstillstånd gällde enligt företagsförvärvslagen att ett kontrollssubjekt, med undantag för vissa aktieförvärv inom en koncern, inte utan tillstånd fick förvärva så många aktier i ett svenskt aktiebolag att genom förvärvet förvärvarens andel av aktiekapitalet eller röstetalet i bolaget kom att överstiga någon av gränserna 10, 20,

40 eller 50 procent. Krav på tillstånd gällde även i fråga om kontrollsubjekts förvärv av andelar i svenska handelsbolag samt av äganderätt eller nyttjanderätt till rörelser som drevs i Sverige. (7 §)

Kontrollsystemet för utländska etableringar gällde därmed förvärv av andelar i befintliga bolag. Några särskilda inskränkningar i rätten att bilda ett nytt bolag fanns däremot inte.

Förvärvstillstånd skulle meddelas, om det inte stred mot något väsentligt allmänt intresse (16 §). I förarbetena till lagstiftningen nämndes som exempel på sådana skyddsvärda intressen att skydda svensk företagsteknik, kunskap, dyrbara maskiner, patent och varumärken. Ett företag kunde också enligt förarbetena vara skyddsvärt på den grunden att företaget till följd av sin storlek eller produktionsinriktning hade särskild betydelse för Sveriges försvar, försörjning eller ekonomi. Även att bevara ett svenskt företag som svenskägt i en bransch med redan mycket starka inslag av utländskt ägande kunde enligt förarbetena vara ett väsentligt allmänt intresse (prop. 1981/82:135 s.45).

Även om ett förvärv ansågs innebära sådana risker att det stred mot något väsentligt allmänt intresse, förekom det i praxis att förvärvaren kunde undanröja eller minska riskerna genom särskilda åtaganden. Innebörden av dessa var att verksamheten skulle komma att utvecklas genom investeringar, få en självständighet i olika avseenden eller förändras i omfattning eller inriktning.

Prövningen skedde enligt förordningen (1982:878) om utländska förvärv av svenska företag m.m. av regeringen om ärendet gällde ett större bolag eller rörelse, ett bolag eller en rörelse för vars verksamhet det fordrades tillstånd enligt 2 § lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m., eller om ärendet i annat fall kunde anses särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt. I övriga fall skedde prövningen av länsstyrelsen, vars beslut kunde överklagas till regeringen (7 §).

Förvärvstillstånd skulle sökas före förvärvet eller inom en månad efter att förvärvet skett. Om förvärvstillstånd inte söktes i tid eller på föreskrivet sätt eller vägrades, var förvärvet ogiltigt.

Lagen kompletterades av bestämmelser om tvångsförsäljning m.m. i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden. Dessa bestämmelser syftade till att hindra att reglerna om förvärvstillstånd kringgicks genom att någon som var tillståndspliktig förvärvade t.ex. en aktieandel genom att anlita en icke tillståndspliktig bulvan och låta denne utåt framstå som ägare av andelen.

Lag (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m.

I lagen stadgades att den som var att avse som kontrollssubjekt enligt lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. som huvudregel inte utan särskilt förvärvstillstånd fick förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsarrende i landet (1 §). Undantag gjordes bl.a. för vissa familjerättsliga fång och för förvärv genom inrop på exekutiv auktion.

Förvärvstillstånd skulle sökas inom tre månader från det förvärvet skedde (4 §). Ansökan fick dock inte prövas innan det blivit slutligt avgjort huruvida förköp enligt förköpslagen (1967:868) skulle äga rum, undantaget om det var uppenbart att förköpsrätt inte skulle komma att utövas (6 §).

Av förordningen (1982:879) om utländska förvärv av fast egendom m. m. framgick att prövningen som huvudregel skulle göras av länsstyrelse. Vid prövningen skulle länsstyrelsen inhämta yttrande från bl.a. den militära myndighet inom vilkens territoriella ansvarsområde egendomen finns, om detta inte var onödigt (7 §). Om ärendet kunde anses särskilt betydelsefullt från allmän synpunkt, skulle i stället regeringen pröva ärendet som första instans. Länsstyrelsen skulle i sådant fall med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Förvärvstillstånd skulle meddelas, om det inte mötte hinder med hänsyn till landets försvar eller säkerhet, egendomens lämplighet för avsett ändamål eller andra allmänna intressen eller med hänsyn till förvärvarens förhållanden.

När det gäller rekvisitet landets försvar eller säkerhet uttalades i förarbetena följande. Avsikten är i första hand att förebygga att egendom som är känslig ur försvars- eller säkerhetssynpunkt kommer i utländsk ägo. Hinder mot ett förvärv enligt det ifrågavarande rekvisitet kan i vissa fall också föreligga av det skälet att förvärvet är olämpligt ur säkerhetssynpunkt med tanke på t.ex. att egendomen ligger i anslutning till ett militärt skyddsområde.⁹

Om förvärvstillstånd inte söktes i tid eller på föreskrivet sätt eller vägrades, var förvärvet ogiltigt.

Lagen kompletterades, på motsvarande sätt som lagen om utländska företagsförvärv, av bestämmelser om tvångsförsäljning m.m. i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden.

⁹ Prop, 1981/82:135 s. 72.

De båda lagarnas upphävande

Lagen om utländska företagsförvärv avskaffades i januari 1992. Samtidigt avskaffades reglerna om förvärvstillstånd beträffande fastigheter avsedda för näringsverksamhet. Knappt tolv månader senare avskaffades lagen om utländska köp av fast egendom m.m. även i övrigt i huvudsak, på så sätt att endast en viss förvärvskontroll behölls i fråga om fastigheter som var avsedda för fritidsändamål. De kvarvarande bestämmelserna överfördes till den nya lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom.

Skälen bakom förändringarna i de bägge lagarna var i huvudsak två och framgick inte minst av regeringsförklaringen i oktober 1991. Regeringen angav då som två av sina uppgifter under kommande mandatperiod att dels fullt ut föra Sverige in i det europeiska samarbetet genom förhandlingarna om medlemskap i EG, dels att bryta den ekonomiska stagnationen och återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagsnation med en stark och växande ekonomi. Som en av flera åtgärder angavs avskaffandet av förvärvslagstiftningen för företag, aktier och fastigheter i syfte att stimulera intresset för investeringar i Sverige. Ett sådant avskaffande bedömdes också innebära en anpassning till EG:s regler på området.

Inför avskaffandet av förvärvslagstiftningen för företag och aktier samt fastigheter avsedda för näringsverksamhet konstaterade regeringen att lagstiftningen berörde två av de fyra friheterna inom EG-rätten, nämligen den fria rörligheten för personer, inbegripande etableringsrätten, och för kapital. Regeringen bedömde att förvärvslagstiftningen inskränkte bägge.¹⁰ När det gällde den fria etableringsrätten noterade regeringen att det visserligen fanns möjligheter till undantag i artiklarna 55–56 Romfördraget och att den senare artikeln medgav undantag i nationella bestämmelser som var föranledda av allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Samtidigt noterades att tolkningen av artikel 56 var beroende av Rådets direktiv (64/221/EEG) om samordning av de olika bestämmelser om utlänningars inresa och vistelse i ett annat land som grundade sig på hänsynen till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Regeringen tolkade direktivets innebörd så, att diskriminerande åtgärder bara fick rikta sig mot fysiska personer och alltså inte mot juridiska personer samt att åtgärderna inte fick vara av generell natur utan enbart fick motiveras av utlänningens personliga uppförande

¹⁰ Prop. 1991/92:71 s. 17.

(kriminalitet, drogmissbruk etc.). Regeringens slutsats blev mot denna bakgrund att en generell förvärvslagstiftning inte kunde upprätthållas under hänvisning till kraven på allmän ordning, säkerhet och hälsa.¹¹

Även när det gällde den fria rörligheten av kapital var förvärvslagstiftningen i regeringens ögon problematisk. Regeringen konstaterade att det även på detta område fanns möjligheter till undantag, nämligen för medlemsstat att vidta de åtgärder den ansåg nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen som sammanhänger med produktionen av och handeln med vapen, ammunition och krigsmateriel. Sådana åtgärder fick dock inte negativt påverka konkurrensförhållandena inom den gemensamma marknaden vad avser produkter som inte är avsedda för specifika militära ändamål (artikel 223.1 b Romfördraget). Detta innebar, fortsatte regeringen, att möjligheterna att avvika från Romfördragets bestämmelser under återopande av väsentliga säkerhetsintressen var begränsade till vad som anges i artikel 223, dvs. renodlad krigsmateriel, och att man alltså inte kunde vidta skyddsåtgärder som syftade till att exempelvis säkra en viss grad av självförsörjning av vissa råvaror eller andra icke-militära förnödenheter.¹²

Regeringen noterade att det enligt EG:s regler fanns möjligheter att upprätthålla regleringar av det slag företagsförvärvslagen representerar gentemot länder utanför EG. Med hänsyn till Sveriges andra internationella åtaganden inom OECD att avskaffa restriktioner vad gäller etableringsrätt och kapitalrörelser, fanns det dock enligt regeringens mening inte skäl att behålla ett tillståndsförfarande för investeringar från länder inom OECD-området. Eftersom ett väsentligt motiv till att ta bort företagsförvärvslagen dessutom var att ge en signal om en önskan att öka investeringarna i Sverige, fann man inte heller skäl att upprätthålla ett tillståndsförfarande för investeringar från länder utanför OECD-området.¹³ Slutsatsen blev därför att företagsförvärvslagen skulle upphävas i sin helhet, vilket också skedde. I avvaktan på en större översyn av fastighetsförvärvslagen infördes även ett generellt undantag från lagens tillståndskrav för fast egendom taxerad som hyreshusenhet eller industrienhet.

¹¹ Prop. 1991/92:71 s. 17 f.

¹² Prop. 1991/92:71 s. 18.

¹³ Prop. 1991/92:71 s. 20 f.

Inför avskaffandet i huvudsak av lagen om utländska förvärv av fast egendom m.m. knappt ett år senare var tongångarna liknande. Sverige hade nu undertecknat det s.k. EES-avtalet och regeringen påpekade att i det ingick ett åtagande att införa EG:s regelverk inom vissa områden av den nationella lagstiftningen.¹⁴ En del av detta regelverk utgjordes av det s.k. kapitaliseringsdirektivet¹⁵, vilket föreskrev att medlemsstater skulle avskaffa restriktioner för kapitalrörelse mellan personer bosatta i medlemsstaterna samt eftersträva motsvarande grad av liberalisering beträffande kapitalrörelser till eller från tredje land. Mot den bakgrunden stod det enligt regeringens mening klart att den lagstiftning som begränsade möjligheterna för medborgare i EG- och EFTA-staterna att här i landet förvärva fast egendom inte var förenlig med Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet.¹⁶ Det konstaterades därtill att det för övrigt knappast låg i Sveriges intresse att hålla fast vid denna lagstiftning även om det varit möjligt.

Regeringen fann att det inte heller gentemot länder utanför EES fanns skäl att behålla förvärvslagstiftningen. Liknande de resonemang som fördes vid avskaffandet av företagsförvärvslagen lyfte regeringen fram Sveriges åtaganden inom OECD, liksom kapitaliseringsdirektivets avsiktsförklaring om likabehandling av utanförstående länder. Regeringen fortsatte med att konstatera att frågan utifrån de intressen som främst bar upp den nuvarande lagstiftningen – skyddet av Sveriges naturtillgångar och ekonomiska självbestämmanderätt – inte torde ha någon nämnvärd praktisk betydelse. Slutsatsen blev därmed att förvärvsrestriktionerna skulle avskaffas i förhållande inte bara till rättssubjekt i EFTA- och EG-länder utan också rättssubjekt i övriga länder.

Fortsatt förvärvskontroll beslutades däremot i fråga om fritidsfastigheter. För dessa fanns en möjlighet till generellt tidsbegränsat undantag enligt EG-lagstiftningen. Samtidigt bedömdes förvärvskontrollen för dessa fastigheter alltså fylla en viktig funktion, nämligen att i huvudsak dämpa prisutvecklingen i särskilt attraktiva områden och därmed möjliggöra för fler i Sverige bosatta att kunna skaffa fritidshus. De nya bestämmelserna gjordes dock nationalitetsneutrala och gjorde alltså ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare. Kriteriet var i stället att förvärvaren skulle vara bosatt i landet eller tidigare haft hemvist här under minst fem år.

¹⁴ Prop. 1992/93:71 s. 16.

¹⁵ 88/361/EEG.

¹⁶ Prop. 1992/93:71 s. 16.

Juridiska personer behövde inte förvärvstillstånd, om de var bildade enligt svensk lagstiftning eller i övrigt enligt svensk rättsordning. En intressant aspekt var således att ägarförhållandena i den juridiska personen inte hade någon relevans. I propositionen noterades att det förhållandet att bl.a. svenska aktiebolag oavsett ägarstrukturen tillståndsfritt fick förvärva fritidsfastigheter kunde tänkas locka till försök att kringgå lagen på så sätt att en tillståndspliktig person bildar eller förvärvar ett svenskt aktiebolag och därefter låter bolaget för hans räkning förvärva en fritidsfastighet. En annan möjlighet skulle kunna vara att en tillståndspliktig person förvärvar aktierna i ett bolag som redan äger en fritidsfastighet. Regeringen konstaterade dock att lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden i princip var tillämplig i dessa fall (se vidare prop. 1984/85:111, s. 19). En förutsättning, noterade man samtidigt, var dock att det kunde bevisas att bolaget (bulvanen) i verkligheten innehar fastigheten huvudsakligen för den tillståndspliktige aktieägarens (huvudmannens) räkning.

Lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom upphävdes 1999.

Lag (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.

Enligt lagen fick en fastighet som var taxerad som hyreshusenhet förvärvas endast efter tillstånd av hyresnämnden. Syftet med förvärvsprövningen var att förhindra att olämpliga personer eller företag förvärvade hyresfastigheter. Tillståndsplikten gällde flertalet slag av förvärv, bl.a. köp, byte och gåva, men inträdde först om den kommun där fastigheten var belägen begärde hyresnämndens prövning. För att kommunen skulle ha möjlighet att ta ställning till om den borde begära en sådan prövning, skulle överlåtaren eller förvärvaren anmäla förvärvet till kommunen inom tre månader från det att förvärvet gjorts. Kommunen hade sedan ytterligare fyra månader till sitt förfogande för att avgöra om den vill begära hyresnämndens prövning. Lagen upphörde att gälla 2010.

10.2 Lagstiftning som möjliggör statligt ianspråktagande av mark

Ett annat sätt än att genom en kontrollmekanism minska risken för olämpligt ägande/nyttjande är att staten själv köper de aktuella objekten. Därför är lagstiftningen om expropriation av intresse, även om lagstiftningen primärt har andra syften (t.ex. att förse staten med mark som behövs för olika allmännyttiga ändamål, varav totalförsvaret kan vara ett).

Ett annat sätt att ta mark i anspråk än expropriation är genom förköpsrätt, dvs. genom att rätten att ta viss egendom i anspråk uppkommer först när säljaren har för avsikt att sälja sin egendom och då på de villkor som säljaren och en tilltänkt köpare har avtalat.

Det finns ingen nu gällande förköpslag. I avsnittet om tidigare gällande rätt finns dock ett äldre exempel på en lag där staten gavs förköpsrätt, nämligen lagen den 30 juni 1947 (nr 324) om kronans förköpsrätt, som gav staten rätt att i vissa fall lösa till sig jordbruksfastigheter när de såldes. Ett modernare exempel är den tidigare gällande kommunala förköpslagen, som alltså gällde kommuner och inte staten men som kommer att beröras kortfattat i egenskap av intressant jämförelsematerial.

10.2.1 Gällande rätt

Expropriationslagen

Enligt vanligt språkbruk avses med expropriation tvångsmässigt avstående av fast egendom mot ersättning för tillgodoseende av ett allmänt intresse. Expropriation är dock mer än så eftersom det antingen kan gå ut på att äganderätten till en fastighet eller en bruksrätt – nyttjanderätt eller servitut – tas i anspråk (1 kap. 1 §). Det finns också möjlighet att exproprieras redan existerande särskild rätt till en fastighet, så att rättigheten upphävs eller ändras.

I expropriationslagens andra kapitel anges de ändamål för vilka expropriation får ske. Enligt 2 kap. 6 § expropriationslagen får expropriation ske för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret.

Före 1972 års lag var expropriationsbefogenheten på försvarsområdet begränsad på så sätt att expropriation fick ske för befästnings,

övnings- eller förlägningsplats för krigsmakten, skjutbana, som ägde betydelse för den allmänna skjutskicklighetens utveckling, eller annars för rikets försvar. I förarbetena till 1972 års lag konstaterades att försvarets uppgifter inte längre enbart var begränsade till det militära försvaret utan också omfattade civilförsvaret samt det ekonomiska och psykologiska försvaret, vilket föranledde att expropriationsbefogenheten utvidgades till samtliga grenar av totalförsvaret.¹⁷ Mark för försvarsändamål kan därmed avse bl.a. mark för lokaler och andra utrymmen av skilda slag, såsom lagringsutrymmen för olja och andra krigsviktiga förnödenheter som det kan vara svårt att skaffa i ett avspärrningsläge. Mark kan också behövas till anläggningar för kommunikationer, sjukvård, krigsviktig industri, m.m. Det har vid lagens tillkomst ansetts givet att en obegränsad expropriationsrätt inte kan medges i alla dessa situationer. I de fall ändamålet med expropriationen avser annat än det rent militära försvaret krävs således att markbehovet är av särskild betydelse för totalförsvaret.¹⁸

Expropriationsrätt enligt 6 § tillkommer i första hand staten som huvudman för bl.a. det militära försvaret och för den största delen av kommunikationsanläggningarna. På det militära försvarets område är det Fortifikationsverket som äger och förvaltar Sveriges försvarsfastigheter. Även enskilda som driver exempelvis en krigsviktig industri kan dock få expropriationstillstånd.

Enligt expropriationslagen 2 kap. 2 § får expropriation ske till förmån för anläggning som tillgodoser allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation, dvs. för kommunikationsändamål. Utöver järnvägar och spårvägar innefattar ändamålet även vägar, flygplatser, hamnar, telekommunikationer etc. För flera av dessa ändamål finns speciallagstiftning om markåtkomst – väglagen, ledningsrättslagen etc. I sådana fall ska speciallagstiftningen användas i stället för expropriationslagen.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket expropriationslagen ska expropriationstillstånd inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den. Av paragrafens andra stycke framgår att expropriation till förmån för annan än staten, kommun, landstingskommun eller

¹⁷ Prop. 1972:109 s. 207.

¹⁸ Kommentaren till 2:6 expropriationslagen, Zeteo.

kommunalförbund får ske endast om den exproprierande på betryggande sätt kan svara för att den exproprierade egendomen användes för avsett ändamål.

Expropriationsprocessen är ett förfarande i två steg som inleds med en tillståndsprövning och därefter – om ansökan bifallits – förs till domstol genom stämning för prövning av frågor om tillträde och ersättning m.m. Beslut om tillstånd i expropriationsärenden fattas som huvudregel av regeringen (i vissa fall sker delegation till bl.a. länsstyrelser), regeringens beslut kan rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, rättsprövningslagen. Första instans i mål om expropriations fullbordande är mark- och miljödomstolen (expropriationslagen 5 kap. 1 §). Mark- och miljödomstolens dom kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (Svea hovrätt i särskild sammansättning). För överklagande till Högsta domstolen krävs prövningstillstånd.

Expropriationslagen bygger på tanken att den fastighetsägare som utsätts för expropriation ska ha samma förmögenhetsställning i ekonomiskt hänseende efter expropriationen som tidigare. Den centrala ersättningsbestämmelsen, som finns i 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen, anger att ersättningen betalas med utgångspunkt från fastighetens marknadsvärde. Därutöver ska det göras ett påslag om 25 procent av det aktuella marknadsvärdet. Expropriationslagen innehåller ingen legaldefinition av begreppet marknadsvärde, men i förarbetena anges att med marknadsvärde avses det pris fastigheten sannolikt skulle betinga vid försäljning på den allmänna marknaden.¹⁹

Det är tämligen sällsynt att expropriation sker för försvarsändamål. Från 1990-talet och framåt är det fråga om två fall som regeringen har prövat där försvarsändamål åberopats.

- I regeringens beslut 2010-03-11 (dnr M2008/2761/F/P) gavs Fortifikationsverket rätt att exproprierade två fastigheter belägna inom ett skjutfält.
- I regeringens beslut 1994-11-24 (dnr M94/2951/9) gavs Stockholms kommun expropriationstillstånd med servitutsrätt i syfte att anlägga en räddningscentral. Kommunen sökte tillstånd med stöd av 2 kap. 6 och 10 §§ expropriationslagen (verksamhet som staten eller kommun har att tillgodose m.m.).

¹⁹ Prop. 1971:122 s. 171.

Det finns dessutom två pågående ärenden om expropriation rörande äganderätt respektive nyttjanderätt av områden i Göteborgs södra skärgård för Försvarsmaktens behov. Ärendet om äganderätt avser ön Känso, där fastigheten i fråga ägs av Brännö Bys Samfällighetsförening. Sedan 1930-talet bedrivs militär verksamhet på fastigheten som med omgivande vattenområde och småöar även är utpekad som riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Ansökan om expropriation gjordes av Fortifikationsverket år 2013 och ärendena har ännu inte beslutats av regeringen. I enlighet med förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet handläggs ärenden om expropriation som huvudregel av näringsdepartementet (så även de nämnda pågående ärendena rörande Göteborgs skärgård).

Det kan avslutningsvis konstateras att expropriation för totalförvarsändamål ger relativt vida ramar för staten att ta mark i anspråk för totalförsvaret, samtidigt som denna möjlighet brukas mycket sällan. Av våra kontakter med berörda myndigheter har det framkommit att verktyget uppfattas som trögt, bl.a. då processen hos regeringen uppfattas som långsam och svår att förutse. Expropriation är även ett för staten dyrt och för den enskilde markägaren ingripande verktyg, vilket också tycks vara skäl till att möjligheterna så sällan utnyttjas.

Ianspråktagande som uttryckligen nämner totalförsvarets behov

Vid sidan av expropriationslagens bestämmelser finns andra möjligheter att ta i anspråk egendom för totalförsvarets behov. Genom förfogande enligt förfogandelagen kan t.ex. fastighet och annan egendom tas i anspråk och andra rättigheter till egendom, exempelvis servitut, kan upphävas eller begränsas. Gemensamt för de fall då den lagen kan tillämpas är att det måste vara fråga om utomordentligt allvarliga situationer, föranledda av krig eller krigsfara, då annans egendom kan behöva tas i anspråk utan tidsutdräkt. När förfogande sker bestäms ersättningen med stöd av speciella ersättningsbestämmelser i lagen och inte med tillämpning av expropriationslagens regler. Även i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering under höjd beredskap finns bestämmelser som gör det möjligt att i viss utsträckning ta i anspråk egendom för skydd av civilbefolkningen under höjd beredskap.

Ianspråktagande av vägar, vattenverksamhet, elledningar m.m.

I speciallagstiftning finns bestämmelser som möjliggör ianspråktagande av mark för särskilda ändamål, t.ex. allmän plats, vägar, vattenverksamhet eller elledning. Exempel på sådana lagar är plan- och bygglagen, fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149), ledningsrättslagen (1973:1144), miljöbalken, lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812), väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och minerallagen (1991:45).

10.2.2 Tidigare gällande rätt

Lag den 30 juni 1947 (nr 324) om kronans förköpsrätt

Enligt lagen hade staten rätt att när jordbruksfastighet såldes lösa till sig denna. Förköpsrätten skulle användas för att underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsdelar. Inlösen skulle ske till det pris som köparen utfäst. Fråga om tillämpning av lagen togs upp av lantbruksnämnd.

Lagen utvärderades i början av 1950-talet och kritiserades bl.a. för att den lätt kunde kringgås, t.ex. genom att köpet bringades att återgå så snart förköp gjordes gällande eller genom att ett mycket högt pris angavs i köpehandlingarna. Lagen upphävdes i samband med att 1955 års jordförvärvslag trädde i kraft (den nu gällande jordförvärvslagen har beskrivits ovan). Rätten till förköp ersattes därmed av en rätt för staten att vägra tillstånd till vissa förvärv av jordbruksfastighet.

Förköpslag (1967:868)

Fram till 2010 fanns det en möjlighet för kommuner att förköpa viss utpekad fast egendom om denna var belägen helt eller delvis inom kommunens eget område (2 §). Den kommunala förköpsrätten kunde användas vid försäljning av särskilt utpekade typer av fast egendom eller tomträtt i sådan egendom (1 §).²⁰ Genom att utöva förköpsrätten

²⁰ Enligt 1 § första stycket förköpslagen omfattade kommunernas förköpsrätt försäljningar av: 1. fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning, 2. fast egendom som behöver rustas upp eller som behöver byggas om för att tillgodose bostadsförsörjningen eller något ändamål som anknyter till den, 3. fast egendom som behövs för att tillgodose ett väsentligt behov av mark eller anläggning för idrott eller friluftsliv, 4. fast egendom med byggnad som bör bevaras därför att den är värdefull från kulturhistorisk eller miljömässig synpunkt, 5. fast egendom som är bebyggd med hus som behöver användas som bostad för permanent bruk och som är belägen inom ett område där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder.

kunde en kommun i vissa fall träda i en köpares ställe sedan köparen tecknat avtal om förvärv av en fastighet. Förköpsrätten innebar att kommunen fick förvärva den egendom som köpet avsåg från säljaren på de villkor som avtalats mellan säljaren och köparen, bland annat i fråga om den avtalade köpeskillingen (5 §).

Förköpslagen utarbetades under en period då behovet av mark för bostadsbyggande var stort. Syftet med förköpslagen var därför framför allt att förbättra förutsättningarna för kommunerna att köpa sådan fast egendom som behövdes för den framtida tätortsutvecklingen.

Förfarandet vid utövande av förköpsrätten

I 12 § förköpslagen föreskrevs att ett köp av fast egendom för sin giltighet var beroende av att förköp ej skedde. Om en ansökan om lagfart således inte kunde bifallas på grund av att frågan om förköp inte var avgjord, skulle inskrivningsmyndigheten inom två veckor från den inskrivningsdag då ansökningen gjordes underrätta kommunen om ansökningen (5 § förköpskungörelsen (1967:873)).

Förköpsrätten utövades genom att kommunen underrättade säljare och köpare om sitt beslut att utöva förköp samt anmälde beslutet till inskrivningsmyndigheten, som antecknade beslutet i fastighetsregistrets inskrivningsdel (7 §). Förköpsrätten behövde utövas senast på den inskrivningsdag som inföll närmast efter tre månader från det att lagfart söktes på köparens förvärv. Förköpsrätten gick förlorad om den inte utövades inom föreskriven tid.

Förköpslagen innehöll också en möjlighet för säljaren och köparen att bestrida förköpsrätten, varvid kommunen hade möjlighet att ansöka om tillstånd till förköpet hos regeringen. Regeringen skulle vid sin prövning av förköpsrätten vägra tillstånd bland annat om överlåtelsen inte avsåg sådan egendom som omfattades av kommunens förköpsrätt eller om det var oskäligt att förköp skedde med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid försäljningen (9 §).

Förköpet var fullbordat när kommunens beslut om förköp vunnit laga kraft och tillstånd till förköpet getts eller förköpet inte bestritts inom föreskriven tid (10 §). När förköpet fullbordats ansågs egendomen ha övergått från säljaren till kommunen vid tidpunkten för

försäljningen genom frivillig överenskommelse (11 §). Kommunen skulle då ersätta köparen för vad denne enligt åtagande i köpeavtalet fullgjort före fullbordandet och för nödvändig kostnad i samband med köpet (13 §).

Kommunens beslut att utöva förköp kunde överklagas enligt bestämmelserna i kommunallagen (1991:990). Den prövning som då skedde innefattade frågan huruvida kommunens beslut hade tillkommit i rätt ordning, om beslutet hänförde sig till något som är en kommunal angelägenhet, om det organ som fattat beslutet hade befogenhet att fatta beslutet och om beslutet stred mot lag eller annan författning. Inskrivningsmyndighetens beslut att anteckna kommunens beslut att utöva förköp kunde överklagas i den instansordning som gäller vid de allmänna domstolarna. Besluten kunde således överklagas till tingsrätt och tingsrättens beslut till hovrätt. Till följd av bestämmelserna i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut kunde regeringens beslut att meddela tillstånd till förköp bli föremål för prövning av Regeringsrätten.²¹

Förköpsrättens avskaffande

Förköpslagen upphörde att gälla i april 2010 eftersom regeringen bedömde att lagen hade spelat ut sin roll som ett medel att tillgodose kommunernas behov av mark för tätbebyggelse, vilket framgick inte minst av statistiken över antalet utövade förköp. Regeringen slutsats var att behovet av lagstiftningen minskat väsentligt samtidigt som de administrativa kostnaderna för att pröva frågor med anknytning till förköpslagen var betydande. Lagen bedömdes därutöver bidra till att fördröja ett stort antal fastighetsöverlåtelse samt skapa olägenheter och kostnader för fastighetsmarknaden och dess parter. Med hänsyn till att endast ett litet antal fastigheter förköptes varje år ansåg regeringen att nyttan av regleringen inte översteg de kostnader och olägenheter som tillämpningen medförde.²²

²¹ Prop. 2009/10:82 s. 12 f.

²² Prop. 2009/10:82 s. 19 ff. Vid tiden för avskaffandet låg antalet utövade förköp på en nivå om cirka 15 köp per år, samtidigt som antalet överlåtelse som årligen omfattades av lagen uppgick till cirka 45 000. Vid införandet av förköpslagen låg antalet utövade förköp på cirka 180 köp per år.

11 Behovet av ett kontrollsystem

Bedömning/förslag:

- Det behövs legala verktyg för att hindra och förebygga att väsentliga totalförvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.
- Staten bör ges möjlighet att granska och ytterst stoppa överlåtelser och upplåtelser om skyddet av väsentliga totalförvarsintressen så kräver.
- Det nu sagda bör gälla i förhållande till
 - hamnar och flygplatser,
 - fastigheter belägna i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret, samt
 - skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.

11.1 Det behövs ett statligt kontrollsystem

Vi har i kapitel 9 beskrivit de många typer av infrastrukturer som är av betydelse för totalförsvaret samt vilka typer av fastigheter som är viktiga med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet.

Vi har också i avsnitt 8.2 beskrivit vilka negativa konsekvenser som vissa överlåtelser och upplåtelser av sådana objekt kan medföra för väsentliga totalförvarsintressen, bl.a. genom förekomsten av strategiska uppköp som en del i främmande makts agerande för att uppnå strategiska fördelar. Säkerhetspolisen har konstaterat att strategiska uppköp eller investeringar är ett verktyg som används i

dag.¹ Det innebär att en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, köper upp till exempel hamnar, transportföretag och teknikföretag, som sedan kan användas för att påverka eller inhämta information.

Trots dessa risker ställs det i dag inga krav på att pröva lämpligheten ur ett strikt totalförsvarsperspektiv av en överlåtelse eller upplåtelse av egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Utöver möjligheten till expropriation, som vi berör närmare nedan, saknas det dessutom möjligheter för staten att direkt ingripa i eller hindra överlåtelser eller upplåtelser som kan innebära negativa konsekvenser för totalförsvaret. Det är särskilt anmärkningsvärt att det saknas krav på kommuner att beakta totalförsvarets intressen inför en överlåtelse eller upplåtelse av totalförsvarsviktig egendom, trots att kommunen är en del av det offentliga och spelar en viktig roll i totalförsvaret. Det är också av det skälet vi föreslagit en förtydligad generell regel, riktad mot kommuner och landsting, av innebörd att totalförsvarets krav ska beaktas i all verksamhet (se kapitel 6 för en närmare redogörelse för förslaget). Även med det förslaget saknas dock tillräckliga verktyg för staten att säkerställa att en planerad affärs påverkan på totalförsvaret faktiskt beaktas, vilket vi menar är en brist i skyddet av totalförsvarsverksamhet.

Konsekvensen av att det inte finns något reglerat sätt för ägare av totalförsvarsviktig egendom, i synnerhet sådan egendom som inte tillhör en säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen, att inför ett beslut om avyttring eller upplåtelse få vägledning om åtgärdens påverkan på totalförsvaret, är att enbart affärsmässiga skäl kan bli styrande. Vi ser således ett behov av en tydlig reglering vad gäller just överlåtelser och upplåtelser av viss egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Detta behov blir särskilt framträdande i förhållande till kommuner och landsting som vi menar behöver vägledning för att bättre kunna ta sitt ansvar vad gäller totalförsvaret.

Vi menar att staten genom ett kontrollsystem kan ges möjlighet att granska och ytterst stoppa överlåtelser och upplåtelser om väsentliga totalförsvarsintressen så kräver. På så sätt kan totalförsvarsintressen beaktas på ett enhetligt sätt vid sådana överlåtelser och upplåtelser och de beskrivna allvarliga konsekvenserna undvikas eller minskas.

¹ Säkerhetspolisens årsbok 2018.

Ett kontrollsystem innebär samtidigt ett påtagligt ingripande i enskilda parters intressen. Det måste därför till en början krävas att systemet endast omfattar egendom som är av sådan betydelse för totalförsvaret och har ett sådant behov av skydd, att ingripandemöjligheten framstår som proportionerlig. Det är också avgörande att det går att konkretisera urvalet av egendom i tillräcklig mån, så att de objekt som ska omfattas av granskning på ett tydligt och rättssäkert sätt kan pekas ut och konsekvenserna av kontrollsystemet förutses. Som vi beskrivit i kapitel 9 är det förknippat med en hel del svårigheter att identifiera och avgränsa infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret. Kommittén kan dock konstatera att det finns vissa totalförsvarsviktiga objekt som är av tillräcklig betydelse och kan identifieras på ett tillräckligt tydligt och rättssäkert sätt, nämligen hamnar och flygplatser, fastigheter i vissa närmare utpekade områden samt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.

Vi utesluter samtidigt inte att det som ett resultat av den pågående totalförvarsplaneringen framöver kan uppstå behov av att utvidga lagens tillämpningsområde. Särskilt för det fall att de föreslagna kompletteringarna till säkerhetsskyddslagen som avser överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom som ingår i sådan verksamhet inte genomförs, kan behovet av och utrymmet för ett kontrollsystem med ett vidare tillämpningsområde i framtiden bli större.

11.2 Hamnar och flygplatser

11.2.1 Behov och förutsättningar att granska hamnar och flygplatser

Hamnar och flygplatser utmärker sig i jämförelse med annan totalförsvarsviktig infrastruktur. En hamn eller en flygplats är till följd av sin särskilda utformning och funktion samt ofta utifrån sitt geografiska läge av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Den fysiska rådhetsen över en enskild hamn eller flygplats kan, tagen för sig och utan koppling till någon särskild verksamhet, vara av stor betydelse för landets försvar och försörjningstrygghet och möjliggöra stor strategisk fördel för en antagonist. Rådigheten över hamnar och flygplatser är även av betydelse för Sverige möjligheter att ta emot eller lämna militär hjälp från och till andra länder.

Betydelsen av rådigheten över enskilda hamnar aktualiserades inte minst i diskussionerna om upplåtelse av kommunalt hamnutrymme i Slite och Karlshamn för lagring av rörledningar i Nord Stream 2-projektet, vilket vi beskrivit närmare i kapitel 6. Diskussionerna rörde gränserna för kommunernas bestämmanderätt i frågor med säkerhetspolitiska implikationer.

Vi ser, inte minst mot bakgrund av detta exempel, att en statlig kontroll över överlåtelser och upplåtelser av hamnar och flygplatser, med möjlighet att stoppa en från totalförvarssynpunkt riskfylld affär, kommer att fylla en viktig funktion. Även om säkerhetsskyddslagens föreslagna kontrollmekanism kan komma att omfatta överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet som rör hamnar och flygplatser, är det inte säkert att alla från totalförvarssynpunkt viktiga hamnar och flygplatser i sin helhet kommer att omfattas av detta skydd. Vi bedömer också att det från totalförvarssynpunkt är att föredra att kommunalägda hamnar och flygplatser i huvudsak kan stanna i kommunal ägo. Slutligen gör vi bedömningen att hamnar och flygplatser kan pekas ut på ett tillräckligt tydligt sätt. Vi återkommer till våra närmare avgränsningar och kontrollmekanismens närmare utformning i kapitel 13 och 14.

11.3 Fastigheter i vissa utpekade områden

11.3.1 Fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden bör omfattas

Vi konstaterar att det finns områden inom vilka det, särskilt utifrån det militära försvarets intressen, finns anledning att utöva en kontroll över fastigheters ägarskap och användning, utan att området behöver kopplas till någon särskild infrastruktur, såsom hamnar eller flygplatser. Det handlar om fastigheter i andra känsliga områden, t.ex. i anslutning till viktiga farleder. Denna typ av fastigheter tillhör inte någon särskild verksamhet eller funktion. De kommer i och med detta inte heller att omfattas av den föreslagna kontrollmekanismen enligt säkerhetsskyddslagen. Fastigheternas geografiska belägenhet innebär dock att överlåtelser eller upplåtelser av dem kan medföra allvarliga totalförvarsrisker. Vi ser således att ett statligt kontrollsystem med en möjlighet att granska och förbjuda överlåtelser och upplåtelser kan fylla en viktig funktion i dessa fall.

En utgångspunkt vid utpekandet av relevanta fastigheter har varit de större strategiskt viktiga områdena som pekats ut av bl.a. Försvarsberedningen, dvs. Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län. Vi har undersökt om det inom de delar av Sverige som Försvarsberedningen nämner, men kanske också på några andra håll, går att identifiera mindre områden som har sådana geografiska förhållanden att fastigheter inom områdena bör omfattas av systemet.

Vi har i denna fråga rådgjort med främst expertis inom Försvarmakten. Ett återkommande problem har varit att det av sekretesskäl är svårt att avgränsa relevanta områden med tillräcklig precision. Ett kontrollsystem förutsätter att de fastigheter som omfattas av systemet kan pekats ut på ett tydligt och förutsägbart sätt, inte minst för den enskilde fastighetsägaren. Ett utpekande av ett område eller enskilda fastigheter kan samtidigt röja försvarskänsliga planer, anläggningar eller andra förhållanden som omgärdas av sekretess. Det är således fråga om en avvägning mellan behovet av sekretesskydd och intresset av att kunna kontrollera vissa överlåtelser och upplåtelser.

Kommitténs arbete har mynnat ut i att områden som motsvarar de tidigare militära skyddsområdena (som räknades upp i en bilaga till förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.) till stor del kan betraktas som relevanta för det nu aktuella behovet av ett kontrollsystem.² De militära skyddsområdena hade sin grund i bestämmelserna i 23 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Av bestämmelsen framgick att regeringen under två alternativa förutsättningar fick föreskriva att ett område skulle utgöra militärt skyddsområde. Det ena alternativet var att en militär anläggning inte kunde beredas ett tillräckligt skydd genom status som skyddsobjekt. Det andra alternativet gällde områden med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret.

² Enligt 9 § förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. var de militära skyddsområdena följande; Kalix militära skyddsområde, Boden militära skyddsområde, Holmögads militära skyddsområde, Hemsö militära skyddsområde, Singö militära skyddsområde, Söderarms militära skyddsområde, Sandhamns västra militära skyddsområde, Sandhamns östra militära skyddsområde, Mörtö–Bunsöns militära skyddsområde, Huvudskärs militära skyddsområde, Muskö militära skyddsområde, Landorts militära skyddsområde, Gotlands militära skyddsområde, Karlskrona militära skyddsområde, Stårnö militära skyddsområde, Styrö militära skyddsområde och Marstrands militära skyddsområde.

Att de tidigare militära skyddsområdena har relevans för våra behov i dag har framför allt att göra med de särskilda geografiska förhållandena, vilka kvarstår oförändrade. Till följd av de geografiska förhållandena finns inom områdena alltså också anläggningar av betydelse för det militära försvaret. Dessa anläggningar kan skyddas som skyddsobjekt enligt skyddslagen men det finns även ett behov av det skydd som en kontrollmekanism innebär med avseende på ägare och nyttjare av fastigheter i området.

11.3.2 Andra områden omkring totalförsvarets anläggningar

Vi har noterat att man i vårt grannland Finland har reagerat på utländska affärer som har gjorts i närheten av den finska försvarsmaktens övnings- och garnisonsområden, vapendepåer och militärflygfält samt på förvärv av tomter och fastigheter invid bl.a. kommunikationsmaster, kärnkraftverk och eldistributionens stamnät. Även i andra länder har just denna typ av affärer uppmärksamats. I USA gjordes under 2018 ett tillägg i landets granskningssystem beträffande utländska investeringar på så sätt att granskning ska kunna ske av överlåtelser och upplåtelser av fast egendom i nära anslutning till bl.a. militär anläggning och annan statlig anläggning eller egendom som är känslig ur nationell säkerhetssynpunkt.³

Vi har utifrån våra kontakter med myndigheter och experter övervägt om ett kontrollsystem skulle kunna omfatta fastigheter i anslutning till totalförsvarsviktiga anläggningar eller verksamheter mer generellt. Frågan är emellertid vilka dessa anläggningar och verksamheter är och hur de närmare kan identifieras. Som vi redan påpekat är det en förutsättning att fastigheter som omfattas av systemet kan pekas ut på ett tydligt och förutsägbart sätt, inte minst för den enskilde fastighetsägaren. Därtill måste behovet av ett kontrollsystem vägas mot den begränsning systemet innebär för den enskilde fastighetsägarens möjligheter att överlåta och upplåta sin fastighet.

Vi har övervägt att avgränsa tillämpningsområdet till fastigheter i omedelbar anslutning till anläggningar som varaktigt disponeras av någon av myndigheterna Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Även om man begränsar tillämpningsområdet till fastigheter som ligger i

³ En närmare beskrivning av granskningssystemet i USA finns i avsnitt 15.7.

närheten av militära anläggningar och andra anläggningar eller verksamheter som avser det militära försvaret riskerar tillämpningsområdet att bli stort och ett stort antal enskilda fastighetsägare att omfattas. Behovet av skydd gör sig också starkast gällande för sekretessbelagda anläggningar. Att låta sådana anläggningars placering bli styrande för ett kontrollsystem är dock inte möjligt av sekretesskäl.

Fastigheter i omedelbar anslutning till öppna militära anläggningar skulle sannolikt gå att identifiera på ett tillräckligt tydligt sätt. Flera av dessa anläggningar är emellertid belägna i mer eller mindre tätbebyggda områden. Det kan potentiellt leda till att ett mycket stort antal fastighetsägare berörs, vilket vi anser vara svårmotiverat. Det har inte heller varit möjligt att hitta lämpliga rättsliga avgränsningar för anläggningar inom respektive utom tätbebyggt område. Vi har med myndigheters hjälp försökt identifiera vissa särskilt skyddsvärda militära anläggningar för att kunna begränsa tillämpningsområdet, men det har inte varit möjligt att med tillräcklig precision identifiera dessa. Det är följaktligen inte möjligt för kommittén att med nuvarande utredningsunderlag föreslå en granskning av överlåtelser och upplåtelser av fastigheter i försvarsanläggningsnära områden. I den mån den framtida utvecklingen kan visa på tillkommande behov och tydliga sätt att identifiera och avgränsa områden omkring skyddsvärda anläggningar, bör den lag vi föreslår kunna kompletteras utifrån dessa nya behov och möjligheter.

Vi har även övervägt att föreslå en granskningsmöjlighet för fastigheter i anslutning till totalförsvarsviktiga verksamheter inom samhället i övrigt. Det har dock varit svårt att i tillräcklig mån konkretisera behovet av ett sådant skydd och finna en lämplig rättslig avgränsning. Som nämnts är de för Sveriges säkerhet mest skyddsvärda verksamheterna, gällande exempelvis energiförsörjning och telekommunikationer, avsedda att skyddas genom säkerhetsskyddslagen med kompletterande förslag om granskning av vissa överlåtelser och upplåtelser.⁴ Granskningen enligt förslaget kommer dock inte att omfatta fastigheter runtomkring verksamheterna. Den lucka som därmed uppstår mellan regelverken kan behöva täckas. Vi har därför laborerat med alternativet att skyddet kopplas till säkerhetskänslig verksamhet, på så sätt att granskningen kunde omfatta överlåtelser och upplåtelser av fastigheter i omedelbar anslutning till

⁴ Det kompletterande förslaget har beskrivits i kapitel 10, avsnitt 10.1.1. Hur förslaget förhåller sig till totalförsvarsviktig egendom omnämns också i avsnitt 11.5.2 nedan.

fastigheter där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs. För att ytterligare kvalificera tillämpningsområdet kunde man tänka sig att verksamheten i fråga måste vara av väsentlig betydelse för totalförsvaret eller någon liknande formulering. Ett annat alternativ som diskuterats under utredningens gång är om granskningsmöjligheten i denna del kunde avgränsas till fastigheter runtomkring civila skyddsobjekt.

Bägge alternativen innebär dock potentiellt mycket vida tillämpningsområden med svårförutsägbara konsekvenser. För att kunna föreslå ett väl avvägt och proportionerligt skydd kopplat till områden omkring viktiga anläggningar för civilt försvar krävs alltså en mer konkret och specificerad behovsbild. För efterlevnaden av säkerhetsskyddslagen finns tillsynsmyndigheter, som enligt förslagen i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82) ska bli fler och få en mer framträdande roll. Tillsynsmyndigheterna föreslås bland annat inom sina respektive tillsynsområden bli skyldiga att systematiskt kartlägga och dokumentera säkerhetskänsliga verksamheter.⁵ En möjlighet skulle kunna vara att låta dessa tillsynsmyndigheter bedöma och närmare bestämma det konkreta behovet av granskning inom sådana ”buffertzoner” som vi nu diskuterar. Det skulle dock förutsätta att förslaget till kompletteringar i säkerhetsskyddslagen antagits och tillsynsmyndigheterna kommit igång med kartläggningen och dokumentationen ifråga. Vid tidpunkten för detta betänkandes överlämnande är förslaget alltså föremål för beredning.

Kommittén gör mot denna bakgrund, och den begränsning som ligger i våra direktiv, bedömningen att det nu saknas förutsättningar att föreslå en granskningsmöjlighet kopplad till områden omkring viktiga anläggningar för civilt försvar. Detta innebär dock en brist i skyddet av svenska säkerhetsintressen, något som kan bli tydligare i takt med den fortsatta totalförvarsplaneringen. Frågan kan då bli föremål för en ny utredning, exempelvis i syfte att bygga ut det kontrollsystem vi nu föreslår, genom fortsatt utveckling av säkerhetsskyddslagstiftningen eller genom någon annan typ av rättsligt verktyg.

⁵ SOU 2018:82, s. 409 f.

11.4 Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar

Som vi tidigare framhållit är en av de risker som vi behöver beakta inom ramen för våra direktiv att väsentliga totalförsvarstillgångar skingras eller förstörs. En unik sådan tillgång är anläggningar för behov inom civilt försvar som försetts med förstärkt fysiskt skydd och som ägs av kommuner och i några fall också av landsting. Vi ser såväl behov som förutsättningar för att låta dessa anläggningar omfattas av ett statligt kontrollsystem.

Det rör sig i de flesta fall om anläggningar som inrättats för ledning inom ramen för den fram till 1990-talet existerande statliga civilförsvarsorganisationen, dvs. den organisation som hade till uppgift att skydda och rädda civilbefolkning och civil egendom från krigets verkningar. Ansvar för den verksamheten, liksom rådigheten över den materiel och de anläggningar som tillhörde verksamheten, överfördes under 1990-talet i huvudsak från staten till kommunerna. De skyddade ledningsplatserna finns inrättade i kommuner över hela landet. Det finns också exempel på anläggningar med förstärkt fysiskt skydd i anslutning till landstingsägda sjukhus.

Efter att den samlade totalförsvarsplaneringen avstannade omkring millennieskiftet har de materiella tillgångarna för civilt försvar successivt och till stor del uttrangerats eller, i fråga om de fasta anläggningarna, delvis förfallit i brist på modernisering eller underhåll. Det finns exempel på att fasta anläggningar sålts till andra ägare för att brukas för andra ändamål än det ursprungligen avsedda.

Anläggningar med förstärkt fysiskt skydd finns i flera olika utföranden. Det rör sig bland annat om berganläggningar som byggdes på 1950-, 1960- och 1970-talen. Dessa konstruerades för att ge skydd mot artilleri och fjärrstridsmedel samt mot luftstöt våg, strålning från kärnladdningar och mot att kontaminerad luft tränger in. Det finns också betonganläggningar, såväl under som ovan jord, som erbjuder ett något lägre fysiskt skydd. Samtliga dessa anläggningar kräver förberedelser för att kunna användas med sin fulla skyddsförmåga. Samtidigt finns det ledningsplatser med förstärkt fysiskt skydd som inte kräver omställning eller andra förberedelser. Hos vissa landsting finns sjukhus med akutmottagningar som försetts med fortifikatoriskt skydd. Gemensamt för samtliga nu avsedda anläggningar är att de inrättats helt eller delvis med statlig finansiering.

När den sammanhållna totalförsvarsplaneringen nu återupptagits framstår dessa skyddade anläggningar återigen som en potentiellt väsentlig tillgång. I en skrivelse till samtliga kommuner i december 2016 anmodade MSB kommunerna att inte avveckla anläggningar för civilt försvar utan att beakta behoven under höjd beredskap. MSB menade att ledningscentraler i bergrum bör hållas i malpåse tills ytterligare inriktning ges.

Det är inte möjligt för kommittén att närmare bedöma i vilken omfattning de här beskrivna anläggningarna behöver användas i det totalförsvar som nu byggs upp. Regeringen uppdrog dock i maj 2017 åt MSB och Försvarsmakten att bland annat stödja och verka för att prioriterade kommuner och landsting stärker sin förmåga när det gäller planering för att verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats. Även om de befintliga ledningsanläggningarna i dag till stor del befinner sig i dåligt skick med avseende på försörjningssystem, teknisk utrustning och övrigt inkråm i anläggningarna är det förstärkta fysiska skyddet fortfarande en obestridlig tillgång i samband med krigshändelser. Ett bergrum kan också användas för annan verksamhet än vad utrymmet ursprungligen var avsett för. Till exempel kan myndigheter eller företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet utnyttja utrymmena. De kan därför också ses som en mer generell resurs för totalförsvaret som behöver tas till vara på bästa sätt. Anläggningarna bör således inte kunna avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller ett landsting om det inte efter en prövning i det enskilda fallet står klart att detta kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Kontrollsystemet bör i förhållande till anläggningarna gälla utan geografiska begränsningar, även om den nu pågående totalförsvarsplaneringen har ett särskilt fokus på strategiskt viktiga områden.

Det kan avslutningsvis erinras om att de cirka 60 000 skyddsrum som finns i landet och som inrättats för befolkningens behov av fysiskt skydd i krig administreras, underhålls och tillses enligt ett eget regelverk i form av lagen (2006:545) och förordningen (2006:638) om skyddsrum.

11.5 Infrastruktur

Kommittén har brett identifierat objekt som kan anses vara av väsentligt intresse för totalförsvaret och följaktligen skulle kunna vara i behov av det skydd som ett kontrollsystem innebär. Som vi närmare kommer att beskriva nedan ser vi dock inget utrymme att föreslå ett statligt kontrollsystem, som omfattar annan infrastruktur än hamnar och flygplatser samt de ovan beskrivna fastigheterna. Detta beror dels på de i kapitel 9 beskrivna svårigheterna att identifiera sådan infrastruktur, dels på att ett kontrollsystem i många fall inte framstår som ett effektivt verktyg att erbjuda skydd.

11.5.1 Vår typ av kontrollsystem framstår inte som det mest effektiva verktyget

Ett avgörande skäl till att kommittén inte ser förutsättningar att föreslå ett kontrollsystem för totalförsvarsviktig infrastruktur utöver hamnar och flygplatser, är att ett kontrollsystem som är begränsat till fast infrastruktur framstår som ett trubbigt verktyg. Huvudskälet till att infrastruktur är att anse som totalförsvarsviktig är ju den funktion som infrastrukturen möjliggör, exempelvis försörjning med energi eller elektroniska kommunikationer. Själva funktionen är dock även beroende av en rad ytterligare faktorer, såsom annan ”mjuk” infrastruktur, teknik, information och personal. Om funktionen ska skyddas, behöver även risker kopplade till dessa övriga faktorer beaktas, exempelvis sabotage och underrättelseinhämtning eller andra antagonistiska hot mot själva verksamheten eller dess utövare. Det finns med andra ord en rad andra risker att beakta när det gäller totalförsvarsviktig verksamhet, än risker kopplade till just överlåtelser och upplåtelser av infrastrukturen. Att fokusera på vem som äger eller nyttjar ett enstaka fysiskt objekt (t.ex. en energianläggning) framstår därmed som mindre effektivt när det gäller skydd av totalförsvarsviktig verksamhet.

Vi bedömer ur det perspektivet, och som vi utvecklar närmare nedan, att säkerhetsskyddslagens regler, i synnerhet om de kompletteras med ett kontrollsystem av det slag som föreslagits, är det mest adekvata sättet att förebygga de risker vi beskrivit mot totalförsvarsviktiga verksamheter som sådana och mot deras utövare.

I den mån skydd för ur totalförsvarssynpunkt skyddsvärd verksamhet utöver det som följer av de föreslagna kompletteringarna till säkerhetsskyddslagen bedöms nödvändigt, bör det enligt kommitténs mening inte utgå enbart från vem som äger och nyttjar fastigheter och fysiska objekt, utan likt säkerhetsskyddslagen utgå från den aktuella verksamheten med dess olika, såväl fysiska som icke-fysiska, beståndsdelar. Ett sådant bredare grepp har inte ingått i kommitténs uppdrag. Vi vill dock peka på att det kan finnas flera olika vägar till ett bredare skydd.

En väg som valts i många europeiska och andra länder är generella granskningssystem för direktinvesteringar, vilka system delvis har till syfte att skydda nationella säkerhetsintressen. Traditionellt har systemen varit inriktade på försvarsindustri och försvarsnära verksamheter, men numera ingår i större omfattning verksamheter av betydelse för samhällets grundläggande funktionalitet och försörjningstrygghet.⁶ Huruvida någon sådan typ av bredare granskningssystem är ett alternativ för svensk del är en aktuell politisk fråga i och med nyligen antagna EU-förordningen med rättsliga ramar för sådana granskningssystem.⁷

En annan väg är att mer begränsat, sektorsvis, söka möjliga granskningsmekanismer. Olika samhällssektorer kan ha olika riskfaktorer och skyddsmöjligheter, inte minst i olika typer av tillståndsförfaranden. Flera pågående och avslutade utredningar hanterar just sådana förfaranden, vilket vi berört i kapitel 4. T.ex. har utredningen om radiospektrum (SOU 2018:92) bl.a. lagt fram ett antal förslag till ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som syftar till att säkerställa nationella säkerhetsintressen vid radioanvändningen och då särskilt i tillståndsprövningen. Ett annat exempel är nätkoncessionsutredningen, som bl.a. ska bedöma behovet av och vid behov föreslå vem som bör kunna inneha nätkoncession med hänsyn till den nationella säkerheten, t.ex. vid prövning av nya elnätsföretag och vid ägarbyte i elnätsföretag.

En ytterligare väg som på ett bredare sätt kan innebära skydd för totalförsvarsverksamhet är mer ömsesidiga och riktade samverkansformer mellan det offentliga och det privata näringslivet. Den pågående utredningen om näringslivets roll i totalförsvaret är här av

⁶ En närmare redogörelse för vissa sådana regleringar finns i kapitel 15 (Internationell utblick).

⁷ En närmare redogörelse för förordningen, som antogs i mars 2019, finns i kapitel 12, avsnitt 12.3.2.

central betydelse. Utredningen ska lämna förslag på åtgärder för samverkansformer och effektiv planering mellan offentliga och privata aktörer i syfte att säkerställa totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig. Bland de analyser utredningen ska göra nämns bl.a. hur försörjningstrygghet för totalförsvaret kan säkerställas vid offentliga upphandlingar samt konsekvenser av utländskt ägande och inflytande över privata företag.

Sammanfattningsvis ser vi inte förutsättningar att föreslå ett kontrollsystem för totalförsvarsviktig infrastruktur av det skälet att den reglering vi överväger inte framstår som det mest adekvata verktyget. Även bortsett från säkerhetsskyddslagen, finns det mer anpassade verktyg till skydd för sådan infrastruktur som är under utveckling eller kan övervägas.

11.5.2 Överlåtelse och upplåtelse av infrastruktur omfattas av säkerhetsskyddslagens föreslagna kontrollsystem

Infrastruktur är som sagt av väsentlig betydelse för totalförsvaret genom sin funktion t.ex. inom energiförsörjning eller elektroniska kommunikationer. Som vi redogjort för finns redan ett brett skydd för de allra mest skyddsvärda verksamheterna och funktionerna i och med den nya säkerhetsskyddslagen, som kan kompletteras med det förslag som lämnats om införande av ett kontrollsystem för överlåtelse och upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet.⁸ Förslaget innebär att sådana överlåtelse och upplåtelse kan granskas av en tillsynsmyndighet och stoppas, om myndigheten bedömer att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Särskilt intressant för vårt arbete är att förslaget även omfattar överlåtelse av egendom i den säkerhetskänsliga verksamheten om egendomen har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Därmed kan kontrollmekanismen även träffa överlåtelse av fastigheter eller fysisk infrastruktur.

Fastigheter och infrastrukturer av betydelse för totalförsvaret ingår visserligen inte alltid i säkerhetskänslig verksamhet i enlighet med definitionen i säkerhetsskyddslagen, men det är rimligt att utgå från att det skydd som ges för säkerhetskänslig verksamhet i betydande omfattning också inkluderar infrastruktur av väsentligt intresse för

⁸ Förslaget har beskrivits i kapitel 10, avsnitt 10.1.1.

totalförsvaret. Förhållandet har behandlats mer ingående i kapitel 10 (se avsnitt 10.1.1.) I korthet kan här upprepas, att förarbetena till den nya säkerhetsskyddslagen anger att den återupptagna totalförsvarsplaneringen innebär att det militära och civila försvaret bör vara en central del av säkerhetsskyddslagens skyddsområde. Det konstateras också att ett framträdande drag i den nya säkerhetsskyddslagen är utvidgningen mot den civila sektorn.⁹ I förarbetena nämns vidare att säkerhetsskyddsåtgärder kan behöva vidtas t.ex. vid ledningar, master och basstationer inom telekommunikationssektorn, större knutpunkter inom transportsektorn, ledningscentraler som används inom ramen för det civila försvaret och räddningstjänsten, byggnader eller anläggningar med stor betydelse för kraftförsörjning, centrala laboratorier inom hälso- och sjukvårdssektorn och Försvarsmaktens byggnader och anläggningar.¹⁰ Mot denna bakgrund har vi bedömt att flertalet av de infrastrukturtyper vi beskrivit som totalförsvarsviktiga kan komma att omfattas av säkerhetsskyddslagen och då också omfattas av de föreslagna ändringarna i säkerhetsskyddslagen med tillkommande möjligheter till åtgärder även vid överlåtelser och upplåtelser. Vi bedömer med andra ord att det till stor del saknas ett behov av en särskild kontrollmekanism för totalförsvarsviktig infrastruktur, förutsatt att det kompletterande förslaget till säkerhetsskyddslagen genomförs.

Denna bild har bekräftats av de myndigheter som kommittén rådgjort med under utredningstiden. Myndigheterna har inte i dagsläget identifierat viktig infrastruktur som inte är en del av en säkerhetskänslig verksamhet.

⁹ Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag s. 41.

¹⁰ Prop. 2017/18:89 s. 73.

11.6 Alternativen expropriation eller en ny statlig förköpsrätt

Bedömning:

- Ett kontrollsystem som utmynnar i att staten kan hindra en tilltänkt överenskommelse är ett lämpligt och effektivt komplement och alternativ till den befintliga expropriationslagstiftningen.
- Förslaget om ett kontrollsystem är vidare både mindre ingripande för den enskilde och mindre betungande och kostsam för staten, än att staten själv går in som ägare till egendomen.

11.6.1 Alternativet expropriation

Ett alternativt sätt för staten att förhindra att utpekade fastigheter och infrastrukturer exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse, vore att staten själv tog över ägandet till vissa objekt. Som vi redogjort för i kapitel 10 ger expropriationslagstiftningen staten relativt långtgående möjligheter att ta i anspråk egendom för totalförsvarsändamål. Syftet med expropriation är visserligen vanligen att ta i anspråk något som staten behöver, t.ex. för en allmännyttig verksamhet, och inte att förhindra någon annans ägande eller nyttjande. Vi ser dock inte något hinder i och för sig mot att lagstiftningen utnyttjas av staten även i sistnämnda syfte, om det skulle behövas för att skydda väsentliga totalförsvarsintressen.

Det är dock uppenbart att staten inte i preventivt syfte kan ta över ägandet till samtliga de infrastrukturer och fastigheter vi pekat ut, dvs. i stort sett samtliga landets flygplatser och större hamnar samt ett antal fastigheter av olika slag i skyddsvärda områden. Inte heller ser vi det som en lösning att staten i efterhand, dvs. sedan en befarad riskexponering skett genom en överlåtelse eller upplåtelse, skulle använda sin möjlighet att exproprierä äganderätten eller nyttjanderätten till egendomen i fråga. Expropriationslagstiftningen innehåller för det första inte någon mekanism genom vilken staten kan få reda på relevanta överlåtelse eller upplåtelse. Det rättsliga verktyg vi efterfrågar behöver dessutom kunna vara preventivt, i så mån att ett

statligt ingripande ska kunna ske på förhand. Sedan en överlåtelse eller upplåtelse väl har skett kan en skada, t.ex. i form av underrättelseinhämtning eller annan förberedande antagonistisk åtgärd, redan vara skedd.

En för vårt ändamål effektiv användning av expropriationsverktyget förutsätter således att staten på förhand kan få information om relevanta tilltänkta affärer. Med andra ord erfordras även med detta alternativ någon form av tillkommande kontrollsystem. Enligt kommitténs mening framstår då det valda alternativet med ett kontrollsystem som utmynnar i att staten kan hindra en tilltänkt affär som ett lämpligare alternativ än ett kontrollsystem som utmynnar i att staten kan expropriera egendomen. Vårt förslag ter sig både mindre ingripande för den enskilde och mindre betungande och kostsam för staten. En annan sak är att en enskild som förhindrats överlåta eller upplåta sin egendom kan anses berättigad till ersättning från staten. Till detta återkommer vi i våra närmare överväganden i kapitel 14.

11.6.2 Alternativet en statlig förköpsrätt

Som vi just nämnt beträffande expropriation, skulle ett alternativt sätt för staten att skydda fastigheter och infrastruktur av väsentligt intresse för totalförsvaret mot de risker som beskrivits i kapitel 8, dvs. förhindra olämpligt ägande eller nyttjande, vara att staten ges rätt att i vissa situationer själv ta över ägandet till objekten i fråga. Utöver expropriationsverktyget skulle detta kunna ske genom någon form av förköp. Vi har i våra direktiv fått i uppdrag att överväga en sådan förköpsrätt. Vi bedömer dock att vårt föreslagna kontrollsystem är det mest fördelaktiga sättet att möta ovan beskrivna risker. De huvudsakliga skälen för det är, liksom vi bedömt i förhållande till expropriationsverktyget, att systemet innebär en möjlighet för staten att hindra en överlåtelse eller upplåtelse, något som är bedöms bli mindre ingripande för den enskilde och mindre betungande och kostsam för staten, än att staten själv skulle träda in som ägare till egendomen. Särskilt med beaktande av att staten oftast inte har något intresse i och för sig av att äga egendomen, framstår förköpsrätten inte som det mest lämpliga alternativet.

12 Rättsliga ramar för ett kontrollsystem

Ett statligt kontrollsystem aktualiserar en rad motstående, eller i vart fall konkurrerande, intressen och innebär inskränkningar i enskildas och andras rättigheter. Våra överväganden om bestämmelser som ger staten rätt att villkora eller inskränka enskildas rätt att fritt förfoga över egendom aktualiserar egendomsskyddet och skyddet för näringsfrihet liksom skyddet för fria etableringar och kapitalrörelser. Även rätten till domstolsprövning måste beaktas. Det faktum att våra förslag kan omfatta kommuners och landstings överlåtelser och upplåtelser innebär dessutom att särskilda intressen och rättsliga ramar behöver beaktas, främst avseende den kommunala självstyrelsen.

En grundläggande presentation av just nämnda ramar och intressen följer i detta avsnitt. Avsnittet är tänkt att i huvudsak vara deskriptivt. De närmare övervägandena beskrivs i samband med kommitténs konkreta förslag nedan (se kapitel 13 och 14).

12.1 Egendomsskyddet

12.1.1 Regeringsformen

Det grundlagsfästa egendomsskyddet finns i 2 kap. 15 § regeringsformen, som har följande lydelse.

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

[...]

Det finns ingen generell definition av angelägna allmänna intressen. I förarbetena nämns dock totalförsvarsändamål som ett exempel på vad som kan vara ett sådant intresse. Det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett angeläget allmänt intresse måste göras i det enskilda fallet. I praktiken blir det alltså till största del fråga om att göra en proportionalitetsbedömning där den enskildes och det allmännas intressen ställs mot varandra.¹

Egendomsskyddet gäller för såväl fysiska som juridiska person och omfattar två olika former av ingrepp.² Den första typen avser situationer där någon tvingas avstå egendom genom "expropriation eller annat sådant förfogande". Med detta menas att en förmögenhetsrätt – dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde, t.ex. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt – tvångsvis överförs eller tas i anspråk.³ Lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns i expropriationslagen (1972:719) men även i annan lagstiftning, som exempelvis plan- och bygglagen (2010:900). Den som tvingas avstå sin egendom på grund av denna typ av ingrepp är tillförsäkrad full ersättning för förlusten (2 kap. 15 § andra stycket första meningen regeringsformen).

Den andra typen av ingrepp som omfattas av grundlagsskyddet är s.k. rådighetsinskränkningar där det allmänna "inskränker användningen av mark eller byggnad". Ordet "användningen" i bestämmelsen tar enbart sikte på inskränkningar i det fysiska nyttjandet. Utanför grundlagsskyddet faller därmed rådighetsinskränkningar där den

¹ Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, prop. 1993/94:117 s. 48.

² Om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209 s. 141, prop. 1993/94:117 s. 48.

³ En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 163.

enskilde hindras att rättsligen förfoga över sin egendom, t.ex. att fritt överlåta eller upplåta egendom.⁴ Därtill innebär hänvisningen i lagtexten till ”mark eller byggnad” att inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.⁵

Rådighetsinskränkningar som omfattas kan avse t.ex. byggnadsförbud, användningsförbud eller strandskyddsförordnande. Huvudregeln är att sådana inskränkningar medför rätt till ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten (andra stycket).⁶ Detta gäller dock inte inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (tredje stycket). För sådana inskränkningar gäller vad som är stadgat i lag (se vidare avsnitt 12.1.4).

12.1.2 Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser om skydd för äganderätten i första artikeln i konventionens första tilläggsprotokoll.⁷ I artikelns första stycke föreskrivs att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. I andra stycket klargörs samtidigt att skyddet för egendom inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bl.a. för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Av praxis från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) framgår att artikeln innehåller tre regler. Den första fastslår principen att egendom ska respekteras, i den

⁴ SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor, Del A, s. 70, Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius och Santérus förlag 1996. s. 25, SOU 2013:59, *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 40 och SOU 2018:46, *En utvecklad översiktsplanering – Kommunal reglering av upplåtelseformen*, Del 2, s. 104.

⁵ Prop. 2009/10:80 s. 163.

⁶ Kravet på pågående markanvändning innebär att ersättningskravet inte omfattar en inskränkning som medför förlust på grund av förväntningar om en ändrad markanvändning, se *Ersättning vid expropriation*, prop. 2009/10:162 s. 72.

⁷ Tilläggsprotokoll från den 20 mars 1952.

andra uppställs villkoren för att någon ska få berövas sin egendom och i den tredje behandlas frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas. I begreppet utnyttjande faller bl.a. rätten att upplåta eller överlåta egendomen. Reglerna har ett samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och att de därför ska tolkas i ljuset av den allmänna princip som kommer till uttryck i den första regeln.⁸

Vid tillämpningen av samtliga tre regler i artikel 1 i första tilläggsprotokollet gäller kravet att den åtgärd som vidtagits måste vara laglig och utan inslag av godtycklighet.⁹ Kraven på laglighet innebär att den inhemska lagen måste vara tillgänglig och tillräckligt tydlig för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart och rättssäkert.¹⁰ Ytterligare ett krav som gäller för samtliga tre regler är att åtgärden måste vara proportionerlig i den meningen att nödvändigheten av intrånget på grund av det allmännas intresse ska balanseras mot det men som den enskilde lider. Vid avgörandet om ett ingrepp i den enskildes rätt är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. Ersättning ska lämnas om det med hänsyn till samtliga omständigheter inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar. Staterna ges vid proportionalitetsavvägningen en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal. Särskilt när det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har domstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och gett staterna ett betydande utrymme att bedöma vad som är rimligt med hänsyn till övergripande intressen.¹¹

12.1.3 Egendomsskydd i EU-rätten

EU-rätten innehåller en reglering av egendomsskyddet i den Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). En viktig begränsning är dock att stadgan gäller för medlemsstaterna

⁸ Detta klargjordes först i fallet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* (Sporrong och Lönnroth mot Sverige, dom den 23 september 1982, serie A nr 52) och har senare upprepats i flera avgöranden. Se SOU 2007:29 s. 16, se även Gauksdottir, Gudrun: *The Right to Property and the European Convention on Human Rights – A Nordic Approach* (2004) s. 212.

⁹ Se Europadomstolens avgörande *Iatridis mot Grekland* den 25 mars 1999, para 58, mål nr 31107/96.

¹⁰ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte upplagan 2015, s. 592.

¹¹ Danelius, a.a.s. 595–596.

endast när de tillämpar unionsrätten.¹² Åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att skydda nationell säkerhet faller som utgångspunkt utanför EU-rätten och därmed även utanför EU-stadgan.¹³

Art. 17 i EU-stadgan föreskriver ett skydd för äganderätten enligt följande:

Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.
[...]

Av EU-fördraget framgår att de rättigheter som finns i EU:s stadga om grundläggande rättigheter erkänns med samma rättsliga värde som fördragen. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna där de tillämpar unionsrätten.

EU-stadgan tillämpar den distinktion som finns i Europakonventionen som berör skillnaden mellan avhändande av egendom som ger grund för kompensation respektive olika former av reglering av användning av egendom där de senare i princip inte ger någon grund för ersättning.

Inskränkningar i äganderätten måste uppfylla kravet på proportionalitet. Detta krav bygger som i andra sammanhang på att åtgärderna som inskränker en rättighet skall vara minimalt ingripande, effektiva och stå i rimlig proportion till syftet.¹⁴

12.1.4 Principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar av miljö-, hälsoskydd- eller säkerhetsskäl

I regeringsformen 2 kap. 15 § talas särskilt om rådighetsinskränkningar av miljö-, hälsoskydd- eller säkerhetsskäl. Som nämnts omfattas denna typ av inskränkningar inte av den grundlagsskyddade rätten till ersättning, utan det är upp till lagstiftaren att besluta i vad mån ersättning ska utgå. En ledande princip inom svensk rätt har varit att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som riktas

¹² Detta framgår av artikel 51 i stadgan.

¹³ Se artikel 4.2. i Fördraget om Europeiska Unionen (FEU) och närmare om bestämmelsen avsnitt 12.3.2 nedan.

¹⁴ Se om EU-rättens proportionalitetskrav även avsnitt 12.3.2 nedan.

mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerhet, hälsa och miljö.¹⁵

Till rådighetsinskränkningar av säkerhetsskäl hör bl.a. vissa tillträdesbegränsningar enligt skyddslagen men även inskränkningar enligt t.ex. lag om skydd mot olyckor och plan- och bygglagen.¹⁶ Det kan tilläggas att Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor har bedömt att delar av deras förslag om inskränkningar i rätten att i vissa fall utkontraktera, upplåta eller överlåta säkerhetskänslig verksamhet med viss tillhörande egendom faller inom denna kategori av inskränkningar.¹⁷ Följaktligen bör begreppet säkerhetsskäl kunna avse såväl nationella säkerhetsintressen som säkerhet i snävare mening.

Även om det inte finns någon generell bestämmelse som reglerar ersättningsrätten för rådighetsinskränkningar av denna typ, finns det allmänna principer som går att härleda ur gällande rätt och som i lagstiftningsarbetet, i varierande grad, har varit styrande för huruvida en rådighetsinskränkning ska förenas med en rätt till ersättning för den enskilde. Dessa omfattar bl.a. att en avvägning mellan det allmänna och det enskilda intresset måste göras och att åtgärden i fråga inte får innebära att den enskilde bär en orimligt stor börda (proportionalitetsprincipen), att den enskildes legitima förväntningar måste beaktas (rättssäkerhetsaspekten) att användningen av mark eller byggnad måste vara lagenlig för att en inskränkning ska grunda en rätt till ersättning (principen om lagenlighet) samt att det för ersättningsrätt krävs att det måste vara fråga om en *pågående aktivitet* som *avsevärt försvåras*, varför förväntningsvärden och bagatellartade ingrepp som regel inte ersätts (kvalifikationskravet).¹⁸

Hur olika allmänna och enskilda intressen vägs mot varandra och de olika principernas tillämpning varierar och beror på bl.a. en aktuell lagstiftnings karaktär. I betänkandet SOU 2013:59, *Ersättning vid*

¹⁵ Se t.ex. SOU 2013:59 s. 55. Jfr dock det särskilda yttrandet i samma betänkande av miljöjuristen Ulf Bäckström, som menar att principen bör ifrågasättas och att frågan om det allmänna intresset bör separeras från frågan om vem som ska bära den ekonomiska bördan för inskränkningen. Bäckström menar att även om starka allmänna skäl talar för att en åtgärd eller inskränkning bör genomföras innebär inte detta att det är den enskilde som ska ta kostnaderna för detta, tvärtom kan ett starkt samhällsintresse tala starkare för att samhället också ska bära kostnaderna. (s. 170).

¹⁶ SOU 2013:59, bilaga 2 s. 187 ff.

¹⁷ SOU 2018:82 s. 280. Utredningens förslag har behandlats mer ingående i avsnitt 10.1.1.

¹⁸ SOU 2013:59 s. 62–69 och 107.

rådighetsinskränkningar, ges dock en sammanfattning av vilka faktorer som generellt sett medför större eller mindre förutsättningar för en lagstadgad ersättningsrätt.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är större i följande fall.

- Vid åtgärder av bevarandekaraktär, dvs. som inte i första hand syftar till att avvärja en allvarlig risk från en viss verksamhet.
- Då den verksamhet som bedrivs typiskt sett är ofarlig eller samhällsnyttig.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälso-skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är mindre i följande fall.

- Då åtgärden syftar till att avvärja en allvarlig risk.
- Då verksamheten som berörs orsakar den risk som åtgärden syftar till att avvärja.
- Då de samhällsintressen som ska skyddas är av särskilt viktig art.¹⁹

I betänkandet nämns särskilt att det finns situationer då den enskildes intresse i och för sig kan sägas väga tungt men där det allmänna intresset är så pass angeläget att ingripanden i regel får ske utan att någon ersättning lämnas. Ett exempel på lagstiftning till skydd för ett sådant allmänt intresse är skyddslagen, där en enskild ägare eller nyttjare av ett område som tillfälligt pekats ut som skyddsobjekt, i vissa fall kan nekas tillträde till området. I fråga om dessa situationer kan det argumenteras för att den enskilde i och för sig är mycket skyddsvärd. Det är här fråga om en åtgärd till skydd för ett allmänt intresse som är helt frikopplat från den enskilde och dennes verksamhet. Till detta kommer att de rådighetsinskränkningar lagstiftningen möjliggör kan bli väldigt ingripande för honom eller henne. Ändå har den enskilde inte ansetts så skyddsvärd att ersättningsmöjlighet finns. Förklaringen till detta torde ligga i arten av det intresse lagen är till för att skydda. Generellt bör kunna sägas att denna typ av intressen, liksom de som motsvarande bestämmelser i t.ex. polislagen och rättegångsbalken avser att skydda, är så pass angelägna och odiskutabelt samhällsviktiga att det enskilda intresset, även

¹⁹ SOU 2013:59 s. 104.

om detta också väger tungt, ändå fått stå tillbaka. På grund av sin karaktär som "absoluta" samhällsintressen kan man säga att de skiljer sig åt från sådana samhällsintressen vars vikt till betydande del är beroende av politiska värderingar.²⁰

12.2 Näringsfrihet

Enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Utgångspunkten för näringsfrihet är att regler måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som ställs upp för den aktuella näringsgrenen. Därmed ska det förhindras att en enskild gynnas ekonomiskt på någon annans bekostnad. I princip är det inte tillåtet att införa regler som förhindrar nyetableringar inom en viss näring eftersom det innebär ett skydd för dem som redan är etablerade. Det gäller dock bara såvida det inte finns ett angeläget allmänt intresse av regleringen. Inskränkande föreskrifter på näringsområdet har tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälso- och arbetarskyddsintressen.²¹

12.3 Skydden för fri etableringsrätt och fria kapitalflöden

12.3.1 Internationella handelsavtal m.m.

Internationella handelsavtal och regelverk på handelsområdet innehåller i många fall regler som ålägger stater att värna fria etableringar och kapitalflöden genom krav på marknadstillträde, icke-diskriminering m.m. Några exempel är WTO:s generella avtal GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) och GATS (General Agreement on Trade in Services) samt OECD:s kod om liberalisering av kapitalrörelser. Det finns även bilaterala och multilaterala avtal om investe-

²⁰ SOU 2013:59 s. 99.

²¹ Prop. 1993/94:117 s. 21–22 och prop. 2005/06:197 s. 9, 51 och 52.

ringsskydd som ställer krav på likabehandling m.m. Som regel innehåller avtalen dock undantag från skyldigheterna om nationell behandling och marknadstillträde som gör att avtalsparterna kan vidta åtgärder för att skydda säkerhet eller allmän ordning, förutsatt att dessa åtgärder inte utgör godtycklig eller orättvis diskriminering eller en förtäckt restriktion av handeln. GATT artikel XXI anger att avtalet inte hindrar en stat från att vidta vissa åtgärder som staten bedömer vara nödvändig för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. En motsvarande bestämmelse finns i GATS artikel XIV bis. OECD:s kod om liberalisering av kapitalrörelser medger i artikel 3 medlemsstaterna att vidta sådana åtgärder som staten bedömer nödvändiga bl.a. för att skydda väsentliga säkerhetsintressen.

12.3.2 Unionsrätten

Nationell säkerhet är medlemsstaternas eget ansvar

Enligt artikel 4.1 Fördraget om Europeiska unionen (FEU) ska, i enlighet med artikel 5, varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen tillhöra medlemsstaterna. Enligt artikel 4.2 FEU ska unionen vidare respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Enligt samma bestämmelse ska i synnerhet den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.

Hur bestämmelsen närmare bestämt ska tolkas och vad begreppet nationell säkerhet ska anses omfatta är inte helt klart och frågan är föremål för flera pågående mål i EU-domstolen.²² Räckvidden av bestämmelsen i artikel 4.2 FEU är därmed svårbedömd. En komplicerande faktor är att EU-domstolen i tidigare praxis har funnit att medlemsstaternas åtgärder inte helt kan undantas unionsrätten enbart på grund av att åtgärderna vidtas med hänvisning till den allmänna säkerheten eller det nationella försvaret. Det har då rört situationer där den övergripande frågan avsett den inre marknadens funktion.²³

²² Se t.ex. målen C-623/17, C 511/18, C-512/18 och C-520/18.

²³ Se målen C-387/05, C-186/01 och C-72/83.

Skydd av etablering och kapitalrörelser

De EU-rättsliga bestämmelserna om skydd för etablering och kapitalflöden finns i fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF), artiklarna 49 och 63. Begreppet etablering omfattar enligt rättspraxis bl.a. situationen där ett bolag eller medborgare från en medlemsstat förvärvar andelar i ett bolag i ett annat medlemsland som ger möjlighet till ett bestämmande inflytande. Även begreppet kapitalrörelser tolkas enligt praxis mycket brett. Av intresse är t.ex. att köp av fastigheter omfattas; fastighetsmarknaden ingår alltså i kapitalmarknaden.²⁴

Skyddet för etableringar och kapitalrörelser innebär för det första förbud mot direkt och indirekt diskriminering grundad på nationalitet. Reglerna syftar alltså till att eliminera skillnader i behandlingen av aktörer på grund av aktörernas nationalitet. Reglerna går dock längre än så, och inbegriper även ett förbud mot att införa restriktioner som försvårar etablering/fria kapitalrörelser mellan medlemsstater och, såvitt gäller kapitalflöden, mellan medlemsstater och tredje land.

Fördraget medger samtidigt undantag, bl.a. om nationella åtgärder motiveras av allmän säkerhet (artiklarna 52 och 65). EU-domstolen har i flera mål klargjort att såväl medlemsstaternas inre säkerhet som yttre säkerhet omfattas av begreppet.²⁵ Sådana åtgärder måste dock uppfylla vissa krav. EU-domstolen har uttryckt det så, att ”nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget” för att vara tillåtna ska uppfylla fyra förutsättningar (det s.k. Gebhard-testet), nämligen:

- vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem samt
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (dvs. vara proportionerliga).²⁶

²⁴ Catherine Barnard, *The substantive law of the EU, the four freedoms*, 2016 s. 583.

²⁵ Se t.ex. C-273/97 p. 17 och C186/01 p. 32 med referenser.

²⁶ Se t.ex. mål C-55/94 p. 37 med hänvisningar.

Undantag är med andra ord berättigade enbart om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan.

EU-domstolen har i flera fall prövat frågor om undantag på grunden nationell säkerhet och andra viktiga allmänintressen i mål om kontroll av utländska direktinvesteringar och tillåtligheten av s.k. gyllene aktier. Generellt sett har domstolen varit relativt restriktiv med tillåtligheten av nationella bestämmelser om förhandskontroll av investeringar eller förvärv och uttalat att sådana måste vara strängt nödvändiga för att uppnå avsett syfte. Om sådana tillstånd har godtagits i sak, har EU-domstolen ställt höga samt på krav på att de nationella reglerna inte får vara för allmänt hållna och ge nationella kontrollmyndigheter utrymme för skönsmässiga bedömningar, utan vara relativt detaljerade och förutsägbara. Domstolen har medgett staterna ett något vidare handlingsutrymme när det är fråga om begränsning av fria kapitalrörelser mellan medlemsstater och tredje stater än inom EU.²⁷

Europaparlamentets och rådets förordning 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen

Utvecklingen inom EU har på senare år inneburit att allt fler medlemsstater har, eller är på väg att införa, någon typ av granskning av direktinvesteringar från tredje land.²⁸ Europeiska kommissionen har också lyft fram vikten av att mot bakgrund av nya internationella investeringsmönster, bland annat från statligt styrda och statligt finansierade företag, säkerställa att utländska investeringar inte hotar allmän säkerhet och allmän ordning i EU och dess medlemsstater. Detta är bakgrunden till den rubricerade förordningen, vilken antogs

²⁷ Se t.ex. C 326/07 med referenser, Catherine Barnard, *The substantive law of the EU, the four freedoms*, 2016 s. 596 f. och 610 ff samt Ulf Bernitz, *Europarättens grunder*, Nordstedts upplaga 6, s. 369 f. "Gyllene aktier" (golden shares) används ibland av stater som ett medel att behålla kontrollen i annars helt eller delvis privatiserade bolag. Aktierna är då förknippade med särskilda rättigheter, t.ex. innebärande kontroll över ägarstrukturen och/eller över beslutsfattandet i bolaget.

²⁸ Några av dessa regleringar beskrivs i kapitel 15 (internationell utblick) nedan.

i mars 2019 och ska träda i kraft i oktober 2010.²⁹ Förordningen ställer inga krav på medlemsstater att införa nationella granskningsmekanismer för utländska direktinvesteringar men syftar till att, för de medlemsstater som har en sådan mekanism eller önskar införa en, tydliggöra de rättsliga ramarna för detta. Förslaget begränsar samtidigt inte medlemsstaternas rätt att själva besluta om vilka utländska direktinvesteringar man tillåter på sitt territorium.

Med utländska direktinvesteringar menas enligt definitionen i förordningen

En investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

Med utländsk investerare menas en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering.

Förslaget klargör till en början att medlemsstaterna i enlighet med förordningen får behålla, ändra eller anta system för granskning av utländska direktinvesteringar på sitt territorium med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning (artikel 3.1). Denna rätt härleds bl.a. ur den internationella handelsrätten och staters rätt att göra undantag från frihandelsbestämmelser grundat på nationella säkerhetsintressen.³⁰

De närmare villkoren för nationella granskningsmekanismer innebär bl.a. att de nationella reglerna måste vara transparenta och inte får tillämpas på ett diskriminerande sätt i förhållande till olika tredjeländer. Som uttryckliga krav uppställs att medlemsstaterna ska ange de omständigheter som föranleder en granskning, skälen till granskningen och tillämpliga närmare förfaranderegler (artikel 3.2). Vidare ska granskningsmekanismen tillämpa tidsfrister inom ramen för sina granskningssystem och innehålla en möjlighet för utländska investerare och berörda företag att begära omprövning av de nationella

²⁹ Den antagna förordningen finns att läsa på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=it>

³⁰ Se punkten 3 i skälen till förordningen.

granskningsmyndigheternas beslut (artiklarna 3.3 och 3.5). Förordningen innehåller också krav på att konfidentiella uppgifter, inklusive kommersiellt känsliga uppgifter, som görs tillgängliga för de medlemsstater som utför granskningen ska skyddas (artikel 3.4). De medlemsstater som har infört ett granskningssystem ska därtill behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningssystem och granskningsbeslut (artikel 3.6).

Förordningen listar i artikel 4 faktorer som kan beaktas vid bedömningen av om huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Bland dessa faktorer nämns en investerings potentiella effekter på kritisk infrastruktur, vare sig den är fysisk eller virtuell, däribland infrastruktur för energi, transport, vatten, hälso- och sjukvård, kommunikation, medier, databehandling eller datalagring, rymden, försvar, val eller ekonomi samt känsliga anläggningar och investeringar i mark och fastigheter som är avgörande för användningen av denna infrastruktur (artikel 4.1 (a)).

Förordningen innebär också att medlemsstaterna och EU-kommissionen blir skyldiga att etablera en samarbetsmekanism för utbyte av information och synpunkter kring investeringar som kan ha en inverkan på säkerhet och allmän ordning. Skyldigheten innebär för de medlemsstater som har nationella granskningsmekanismer bl.a. att de ska informera övriga medlemsstater och kommissionen om varje inledd granskning. De övriga medlemsstaterna och kommissionen ska därefter ha rätt att inom viss tid ge in yttranden eller kommentarer till den granskande medlemsstaten (artikel 6). Även de medlemsstater som inte har nationella granskningssystem blir enligt förordningen skyldiga att på begäran lämna information om planerade eller fullgjorda investeringar på dess territorium samt ta emot yttranden och kommentarer från andra medlemsstater och kommissionen (artikel 7). Medlemsstaterna ska i samtliga fall vederbörligen beakta andra medlemsstaters och kommissionens synpunkter och yttranden.

Medlemsstaterna åläggs också att årligen rapportera till kommissionen om utländska direktinvesteringar som gjorts på deras territorium. De medlemsstater som har nationella granskningsförfaranden ska därtill rapportera om tillämpningen av sina granskningssystem

(artikel 5). I syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av förordningen åläggs medlemsstaterna att inrätta nationella kontaktpunkter för genomförandet (artikel 11).

12.4 Rätten till domstolsprövning

Rätten till domstolsprövning framgår av artikel 6 i Europakonventionen. Enligt denna är var och en berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. Artikel 6.1 innebär en rätt att få *tillträde* till domstol för prövning av enskildas civila rättigheter. Det är dock inte tillräckligt att få tillträde till domstol, även domstolens behörighet måste vara tillräckligt omfattande för att en fullständig bedömning av de civila rättigheterna och skyldigheterna ska kunna göras.

Rätten till domstolsprövning är inte absolut utan medlemsländerna har en viss bedömningsmarginal ("margin of appreciation") när det gäller att fastställa begränsningar i rätten att få tillträde till domstol och det är i första hand medlemsländerna som avgör hur det ska ske. I den mån rätten att få tillträde till domstol begränsas måste det vara för ett legitimt syfte och de medel som används för att uppnå syftet måste vara proportionerliga i förhållande till vad staten vill uppnå.³¹

Utöver rätten att få tillträde till domstol innebär artikel 6.1 att prövningen ska ske inför *oavhängig och opartisk domstol*. Begreppet domstol tar inte enbart sikte på domstolar i traditionell mening. Europadomstolen har fastslagit att för att en dömande instans ska kunna godtas som domstol förutsätts att dess domar är bindande och inte kan åsidosättas av regering eller förvaltning.³² Vidare ska prövningen ske utan obehörig påverkan utifrån och utan vilja eller benägenhet att gynna en part framför en annan, vilket kommer till uttryck genom att domstolen ska vara oavhängig och opartisk.

Rätten till domstolsprövning innefattar även en rätt till en *rättvis rättegång* ("fair trial"). Europadomstolen har i sin praxis uttolkat flera krav på domstolsförfarandet, bl.a. rätten att få närvara under rättegången, parternas likhet inför lagen ("equality of arms") samt

³¹ Golder mot Förenade Konungariket, dom den 21 februari 1975. Denna fråga utvecklades i avgörandet Ashingdane mot Förenade Konungariket den 28 maj 1985, mål nummer 8225/78.

³² Danelius, a.a. s. 213 och mål Van de Hurk mot Nederländerna, dom den 19 april 1994.

rätten till kontradiktoriskt förfarande i vilket ingår att ha tillgång till och möjlighet att kommentera all bevisning som åberopas. Av Europadomstolens praxis framgår också att medlemsstaterna har ett större handlingsutrymme när det gäller mål om civila rättigheter och skyldigheter än i fråga om mål om anklagelser om brott.³³

Regeringen anses inte utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Av detta skäl infördes möjligheterna till rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). Genom lagen kodifierades i huvudsak den praxis som hade utvecklats på området. Enligt rättsprövningslagen får en enskild, hos Högsta förvaltningsdomstolen, ansöka om rättsprövning av sådana regeringsbeslut som innebär en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1. Om Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast. Klagorätten tillkommer enskild. Detta innebär att allmänna organ, t.ex. myndigheter och kommuner, inte kan ansöka om rättsprövning.

12.5 Särskilda ramar i förhållande till kommuner och landsting

12.5.1 Förvaltningsmyndigheters självständighet

Till skillnad från vad som är fallet i många länder saknas i Sverige ministerstyre över förvaltningen. Det innebär att förvaltningsmyndigheterna i princip fungerar oberoende av regeringen och är garanterade en självständighet i sitt beslutsfattande. Detta framgår av 12 kap. 2 § regeringsformen, som föreskriver att myndigheterna är tillförsäkrade en självständighet vid beslutsfattande som utgör myndighetsutövning eller innebär tillämpning av lag. Ingen myndighet, inbegripet kommun- och landstingsfullmäktige, får således besluta hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett sådant ärende. I en kommun och eller ett landsting utgör varje nämnd och styrelsen en egen myndighet.

³³ Dombo Beheer mot Nederländerna den 27 oktober 1993, mål nummer 14448/88.

12.5.2 Den kommunala självstyrelsen

Kommunala självstyrelsen och kommunal kompetens

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin. I regeringsformens portalparagraf anges bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Den kommunala självstyrelsen är en således en grundläggande princip för relationen mellan stat och kommun. Principen innebär att kommuner och landsting ska ges en självständig beslutanderätt beträffande sina angelägenheter. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. I regeringsformen beskrivs detta på så sätt att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag (14 kap. 2 § regeringsformen). Även i kommunallagen görs en hänvisning till kommunalt självstyre. Där anges att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning (1 kap. 2 §).

Kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, det vill säga inte bara för den verksamhet som grundas direkt på kommunallagen (den fria sektorn) utan också för den verksamhet som följer av annan lag (den specialreglerade sektorn).³⁴

Gränsen mellan den fria sektorn och den specialreglerade verksamheten är rörlig, liksom gränsen mellan statlig verksamhet och specialreglerad kommunal verksamhet. Grundlagen säger ingenting om hur gränsen ska dras, utan anger bara på vilket sätt kommunernas uppgiftsområden ska bestämmas, nämligen att föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden ska meddelas i lag (8 kap. 2 § regeringsformen). Begreppet kommunal självstyrelse är inte heller definierat eller preciserat närmare i vare sig regeringsformen eller kommunallagen. Synen på dess innebörd har dessutom varierat över tid.³⁵ Av förarbetena framgår att det varken ansågs lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i

³⁴ Se 14 kap. 2 § RF som anger att principen om kommunal självstyrelse omfattar all kommunal verksamhet, dvs. inte bara för den verksamhet som grundas direkt på kommunallagen utan också för den verksamhet som följer av andra lagar. Se även en reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 211.

³⁵ Prop. 2009/10:80 s. 210 och SOU 2008:125 s. 531.

grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Det uttalades vidare att det var av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden hade en fri sektor inom vilken de kunde ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område fanns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anfördes även att denna initiativrätt kunde sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som borde komma till klart uttryck i regeringsformen.³⁶

Den kommunala självstyrelsen hamnar ofta i konflikt med de statliga kraven på kommunerna. Principen om den kommunala självstyrelsen bör dock ses i skenet av de kommunalrättsliga regleringarna, som anger de yttersta gränserna och bestämmer om kommunernas befogenheter och åligganden. Allt sedan regeringsformen trädde i kraft har den kommunala självstyrelsen varit föremål för politisk debatt. Lagrådet har också vid upprepade tillfällen uttalat att gränsdragningen för självstyrelsen snarare är en politisk än en rättslig fråga.³⁷

Det finns inte någon förteckning över kommunala angelägenheter på det sättet som det finns förteckningar över exempelvis de statliga verkens angelägenheter. Av kommunallagens andra kapitel framgår i stället att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar (1 §) samt att de inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om (2 §).

Bestämmelsen i 2 § tar sikte på när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter. Av intresse för vårt arbete är att försvars- och utrikespolitik räknas till sådana angelägenheter som exklusivt hör till staten och som därmed faller utanför den kommunala kompetensen. När det gäller vad som ska anses falla inom försvarspolitik finns rättspraxis från tiden runt andra världskriget där kommuner på olika sätt engagerat sig i militära frågor. En blandning av utrikes- och försvarspolitik utgör situationen då en kommun utropade sig till en kärnvapenfri zon, RÅ 1990 ref. 11,

³⁶ Prop. 1973:90 s. 190 f.

³⁷ Se t.ex. prop. 1991/92:170 s. 161–163 samt Lagrådets yttrande i bilaga, bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff.

vilket ansågs vara kompetensöverskridande. I RÅ 1993 ref. 32 hade Malmö kommun anslagit medel för att skapa opinion för genomförande av Öresundsbroförbindelsen på visst sätt. Högsta Förvaltningsdomstolen upphävde dock detta och menade att Öresundsbrofrågan var en fråga av infrastrukturell betydelse för Sverige och därmed en fråga för enbart staten att behandla. Utgången är intressant i det avseende att det naturligtvis var relevant för Malmö kommun om bron kom till stånd eller inte. Domen visar dock att statsintresset kan ta över och helt enkelt slå ut den kommunala kompetensen.

Inskränkningar i det kommunala självstyret

I samband med 2010 års grundlagsreform tillfördes regeringsformen den proportionalitetsprincip som föreskrivs i 14 kap. 3 §, enligt vilken en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Statskontoret har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag för vad som skulle kunna behöva beaktas vid en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.³⁸ I underlaget framhålls (s. 69) att varje inskränkning i den kommunala självstyrelsen måste föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda lagstiftningsarbetet och att två komponenter i proportionalitetsbedömningen kan urskiljas:

- En analys av de konsekvenser förslag till ny lagstiftning får för den kommunala självstyrelsen och
- En avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

I intresseavvägningen ingår att pröva olika alternativ till reglering. Den reglering som väljs bör inte inskränka den kommunala självstyrelsen i större utsträckning än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I samband med grundlagsreformen kompletterades också bestämmelsen om Lagrådets granskningsområde så att detta utsträcktes till att omfatta all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Enligt förarbetena låg i detta inte bara en tydlig markering av den kommunala

³⁸ Kommunalt självstyre och proportionalitet, rapport 2011:17.

självstyrelsens betydelse utan också en garanti för att den proportionalitetsprövning av självstyrelseintressena som lades fast i 14 kap. 3 § regeringsformen skulle bli föremål för Lagrådets granskning.³⁹

Utgångspunkten för den avvägning som ska göras är en diskussion om det i ett enskilt fall är lämpligt att använda lagstiftning för att tillgodose olika nationella värden och om detta är möjligt utan att mer än nödvändigt inskränka den kommunala självstyrelsen. Frågan är dels i vad mån ett nationellt intresse motiverar lagreglering av kommunernas och landstingens verksamhet och dels hur denna lagstiftning kan utformas på ett acceptabelt sätt utifrån den kommunala självstyrelsen.⁴⁰ Konstitutionsutskottet granskar regelbundet tillämpningen av proportionalitetsprövningen som föreskrivs i 14 kap. 3 § RF vid lagförslag som innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utskottet har i denna granskning beaktat om propositionerna innefattar redogörelser för på vilket sätt och i vilken utsträckning förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, en redovisning av skälen för den föreslagna lagstiftningen och vilka nationella intressen det kommunala självstyrelseintresset har vägt emot, samt om det framgår att det ändamål som regleringen avser inte bedömts kunna uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för det kommunala självbestämmandet.⁴¹

Kommunala avyttringar/upplåtelser av egendom och gränserna för dessa

Kommunen kan i egenskap av självständig juridisk person äga fast och lös egendom samt ingå avtal om denna med andra. Vanligtvis finns ägandet av hamnar och flygplatser i kommunala bolag.⁴² De kommunala bolagen omfattas av aktiebolagslagen och drivs efter normala affärsmässiga principer. Av kommunallagen följer dock att beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska fattas av fullmäktige (5 kap. 1 §). Kommunallagen föreskriver därför också, att om en kommun eller ett landsting

³⁹ Prop. 2009/10:80 s. 212 f., SOU 2008:125 s. 539.

⁴⁰ Statskontoret 2011:17, Kommunalt självstyre och proportionalitet s. 69.

⁴¹ 2016/17:KU10 s. 87–88.

⁴² Med ett kommunalt bolag avses ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier eller ett aktiebolag eller handelsbolag där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan (10 kap 2 § kommunallagen 2017:725).

lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett helägt bolag, ska fullmäktige se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas (10 kap. 3 § 4). Beslut om försäljning av fast egendom över en viss beloppsgräns utpekas i kommentaren till kommunallagen som sådana principiellt viktiga beslut som kräver beslut av fullmäktige. Överlåtelse av sådan egendom som utpekas i vårt förslag, t.ex. hamnar och flygplatser, bör således fattas av kommunfullmäktige. Hur det förhåller sig med upplåtelser av motsvarande egendom är mindre klart. Vid beslutet har fullmäktige att hålla sig till vissa regler i kommunallagen som handlar om likabehandling och ekonomi, bl.a. förbud att ge understöd åt enskild utan stöd av lag, (2 kap. 1 §) eller individuellt inriktat näringslivsstöd om det inte föreligger synnerliga skäl för det (2 kap. 8 §) samt krav på god ekonomisk hushållning.

Däremot finns inga regler om att beakta försvarspolitiska aspekter vid besluten. Detta följer av försvarspolitiska aspekter faller utanför den kommunala kompetensen. Fullmäktiges beslut kan överklagas av kommunmedlem och kan upphävas på bl.a. den grunden att kommunen överskridit sin kompetens. Det torde alltså vara möjligt att upphäva ett beslut av fullmäktige på den grunden att kommunen blandat sig i försvarspolitik. Dock är rätten att överklaga ett beslut av kommunfullmäktige begränsad till kommunmedlemmar (jfr 13 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen). Staten saknar således rätt att överklaga ett enskilt kommunalt beslut.

12.5.3 Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen innebär i korthet att staten inte bör ålägga kommuner och landsting nya obligatoriska uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Finansieringen sker i stället genom att de allmänna statsbidragen höjs.

Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt riktar sig mot kommunal verksamhet. Statliga beslut som indirekt får ekonomiska konsekvenser för kommunerna omfattas däremot inte av finansieringsprincipen. Om en reglering är generell och berör både kommuner och andra aktörer, exempelvis generella regler om arbetsmiljö, ska den kommunala finansieringsprincipen inte aktiveras. Inte heller omfattas åtgärder riktade mot kommuners frivilliga verksamhet.

13 Närmare om tillämpningsområdet

13.1 Utgångspunkt

Förslag:

- Kommittén föreslår ett statligt kontrollsystem i förhållande till:
 - hamnar
 - flygplatser,
 - skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar och
 - fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden.

Vi har i kapitel 11 redogjort för behovet av ett kontrollsystem och inom vilka områden eller i förhållande till vilka objekt vi bedömer att överlåtelser och upplåtelser bör kunna granskas. Sammanfattningsvis föreslår vi ett kontrollsystem i förhållande till:

- hamnar
- flygplatser,
- skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar och
- fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden.

På det här sättet avser vi att skapa ett förutsägbart och förhållandevis smalt tillämpningsområde med endast begränsade möjligheter för staten till insyn i och påverkan på andras förfoganden över sin egendom. Vi utesluter inte att det som ett resultat av den pågående totalförsvarsplaneringen framöver kan uppstå behov av att utvidga lagens tillämpningsområde. Ett krav är dock alltid att de objekt eller områden som ska omfattas av lagen låter sig definieras och avgränsas på ett tillräckligt tydligt sätt.

13.2 Lagen gäller i förhållande till enskilda, kommuner och landsting

Förslag:

- Kontrollsystemet ska tillämpas i förhållande till utpekad egendom som ägs av kommuner och landsting samt enskilda. Med kommun och landsting jämföras ett av kommunen eller landstinget hel- eller delägt bolag.

Som närmare kommer att utvecklas i nästa avsnitt föreslår kommittén att det nya kontrollsystemet ska tillämpas i förhållande till utpekad egendom som ägs av kommuner och landsting samt enskilda. Inte sällan förekommer det att kommuner och landsting äger sin egendom genom bolag. Detta är vanligt förekommande när det gäller såväl hamnar och flygplatser som enskilda fastigheter. Vi bedömer därför att det är angeläget att överlåtelser och upplåtelser från sådana bolag blir föremål för granskning. Detta föreslår vi kommer till uttryck redan i lagens portalparagraf genom att det föreskrivs att med kommun och landsting jämföras ett av kommunen eller landstinget hel- eller delägt bolag.

Vi har valt att använda begreppet landsting, i enlighet med den lagstiftning som för närvarande gäller och som rör landsting. En anpassning av lagstiftningen till det numera allmänt brukade begreppet region får förutsättas ske samlat i ett senare skede.

Men enskilda avses i denna framställning och i vårt förslag såväl enskilda fysiska personer som enskilda juridiska personer om inte annat anges särskilt.

13.3 Staten som part undantas

Förslag:

- Överlåtelse och upplåtelse till eller från staten eller en juridisk person i vilken staten har ett bestämmande inflytande omfattas inte av det föreslagna kontrollsystemet. Inte heller överlåtelse och upplåtelse till en kommun eller ett landsting ska kunna bli föremål för granskning.

Som vi redan redogjort för i avsnitt 8.3.3 faller överlåtelse och upplåtelse av egendom som ägs och kontrolleras av staten eller någon juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande utanför vårt uppdrag. Skälet för det är bl.a. att statliga myndigheter redan har en generell skyldighet att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet och att alla delar av staten måste förutsättas kunna företräda statens intressen, där totalförsvaret är en viktig del. Vi bedömer vidare att överlåtelse eller upplåtelse *till* staten, kommunen eller landstingen eller en juridisk person där staten, kommunen eller landstinget har ett bestämmande inflytande, inte behöver bli föremål för granskning, eftersom dessa inte bör innebära att totalförsvarets intressen exponeras för risker.

Dessa undantag utgör utgångspunkter för bestämningen av lagens tillämpningsområde och vi föreslår därför att de ska framgå redan av lagens portalparagraf. Vad som avses med statligt bestämmande inflytande får bestämmas enligt lagstiftningen för respektive bolagsform.

13.4 Närmare om de utpekade objekten

13.4.1 Hamnar

Förslag: Tillämpningsområdet beträffande hamnar bestäms till sådana hamnar som används för eller har använts för kommersiella sjötransporter eller militär verksamhet.

Definition och avgränsning

Som framgår av kapitel 9 finns många olika sorters hamnar i landet – allt från stora allmänna hamnar och industrihamnar till enskilda fiskehamnar och småbåtshamnar. Det finns ingen generell lagstadgad definition av en hamn. I Sjöfartsverkets ordlista och begreppsdiagram beskrivs en hamn som en plats där fartyg kan förtöja eller ankra i skydd mot sjö och vind samt lasta och lossa gods och låta passagerare gå ombord eller lämna fartyget.¹ Enligt samma ordlista är ett hamnområde ett land- och vattenområde, avsett för hamnverksamhet. Vi utgår i det följande från termerna hamn och hamnområde enligt dessa generella beskrivningar.

Vi har i kapitel 11 konstaterat att hamnar generellt sett utgör totalförsvarsviktig infrastruktur till följd av sin särskilda utformning och funktion samt ofta utifrån sitt geografiska läge. Det finns dock i dagsläget ingen sammanställning över eller kartläggning av totalförsvarsviktiga hamnar i Sverige. Inte heller finns det några utpekade kriterier eller egenskaper som renderar en hamn särskilt viktig ur totalförsvarssynpunkt. Vi har därför fått göra en egen avgränsning utifrån vilka hamnar vi bedömer kan ha en sådan betydelse för totalförsvaret, att de behöver omfattas av det föreslagna kontrollsystemet. Vi vill samtidigt poängtera att denna avgränsning kan komma att behöva förändras när arbetet med den sammanhängande totalförvarsplaneringen har fortskridit längre.

Vi har utgått från att det varken är behövligt eller rimligt att lagen träffar enskilda fritidshamnar och mindre fiskehamnar. Det måste i stället vara fråga om hamnar av viss betydelse när det gäller storlek, djup och/eller funktion. Vi föreslår därför att det primära tillämpningsområdet ska vara hamnar som används för eller har använts för kommersiella sjötransporter. Därtill bedömer vi att det finns ett skyddsbehov för hamnar som används för militär verksamhet. Utöver hamnar som används för militär sjöfart handlar det om hamnar som av Försvarsmakten används för t.ex. bunkring, omlastning eller teknisk tjänst längs myndighetens radarkedja. Slutligen bedömer vi att hamnar som tidigare använts för militär verksamhet kan ha sådana geografiska förhållanden och potentiell kapacitet, att de alltså är av intresse.

¹ Ordlista och begreppsdiagram – Farleder och hamnar, Sjöfartsverket, Version 2.0, 2011-05-31
www.sjofartsverket.se/pages/32105/Farledsordlista.pdf

Vi föreslår sammanfattningsvis att tillämpningsområdet i lagen bestäms till sådana hamnar som används för eller har använts för kommersiella sjötransporter eller militär verksamhet. Vi konstaterar emellertid att det även inom ramen för denna avgränsning kommer att rymmas hamnar som inte är av det slaget att de bör omfattas ett kontrollsystem enligt vår lag. Främst rör det hamnar i våra insjöar, i de fall det från hamnen bedrivs mer eller mindre omfattande kommersiella transporter av gods eller passagerare. Det kan också handla om hamnar i vattendrag eller kanaler, i de fall de inte är nåbara från havet på annat sätt än via slussar. Dessa hamnar får huvudsakligen anses sakna väsentligt intresse för totalförsvaret och bör därför undantas från lagens tillämpningsområde. Vi utesluter samtidigt inte att vissa insjöhamnar i framtiden skulle kunna omfattas av det kontrollsystem som vi föreslår. Det kan finnas insjöhamnar som är viktiga för transporter av t.ex. livsmedel, bränsle eller byggmaterial och som därmed är betydelsefulla ur försörjningssynpunkt. Det har inte varit möjligt att under kommitténs arbete i tillräcklig mån peka ut vilka hamnar det kan handla om eller deras skyddsbehov, men ett mer konkretiserat behov kan uppkomma i takt med att den sammanhängande planeringen för totalförsvaret fortskrider. Bland annat därför menar vi att undantagen för insjöhamnar och hamnar som inte är nåbara från havet annat än via slussar bör föreskrivas av regeringen i förordning, med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 8 § 2 i vår föreslagna lag.

Det kan givetvis, trots våra försök enligt ovan, inte uteslutas att lagen i något fall kommer att träffa en hamn som inte har någon, eller endast försumbar, betydelse för totalförsvaret. Ett sådant ärende bör dock kunna avslutas snabbt och enkelt inom ramen för det samråd som vi föreslår att granskningsmyndigheten ska ha med hamnägaren om en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse.²

När vi nu konstaterat vilka hamnar vi vill ska omfattas av vår lag är en tillkommande fråga huruvida vi närmare kan eller bör reglera de geografiska gränserna för granskningen inom varje hamn, med andra ord bestämma var en utpekad hamn ska anses börja och sluta för kontrollsystemets del. Det finns ingen generell regel för den geografiska avgränsningen av en hamn, utan olika avgränsningar förekommer i olika syften. En hamn behöver inte följa fastighetsin-

² Se närmare om kontrollsystemet kapitel 14 nedan.

delningen, utan kan utgöra en eller flera fastigheter. I markplaneringen kan hamnen ritas in i en kommunal detaljplan; hamnen eller delar av den kan också finnas utpekad som riksintresse. För verksamheten i hamnar krävs många gånger tillstånd enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet, vilka tillstånd knyts till särskilt utpekade geografiska gränser. Särskilda gränser kan vidare gälla enligt bestämmelserna i lagen om hamnskydd, som bl.a. innebär krav på skyddsplan mot yttre allvarliga olagliga handlingar, såsom attentat.³ De geografiska gränserna för sådant skydd fastställs i särskild ordning i en s.k. hamnutredning.

Vi har övervägt att knyta en geografisk avgränsning i vår lag till något av de ovanstående. Eftersom dessa gränsdragningar skapas för andra syften än att skydda totalförvarsintressen har vi dock inte kunnat utgå från att de skulle vara relevanta för tillämpningen av vårt kontrollsystem. Vi har därför inte funnit någon sådan hänvisning lämplig, utan i stället stannat för att inte föreslå någon mer definierad geografisk avgränsning än den nyssnämnda generella termen ”hamn”. Vi utgår från att det i de allra flesta fall är relativt oproblematiskt att bedöma inom vilka gränser en överlåtelse eller upplåtelse av hamnen eller del av hamnen kan vara av totalförvarsintresse. Skulle en hamnägare i något fall vara osäker bör detta kunna klaras ut i samråd med granskningsmyndigheten.

Vi har övervägt om anslutande transportinfrastrukturer till hamnar och flygplatser, t.ex. järnvägsspår till och från hamnar, bör bli föremål för granskning enligt vårt förslag. Väg och järnvägstrafik inom ett hamnområde får dock anses vara en del av hamnverksamheten och vägar och järnvägar inom sådana områden bör således ingå i hamnen. Anslutande allmänna vägar och järnvägar ägs i huvudsak av staten och omfattas av den anledningen inte av kommitténs förslag.

³ Enligt 1 § lagen (2006:1209) om hamnskydd avses med sådant skydd åtgärder som skall vidtas i hamnar i syfte att skydda människor, infrastruktur och utrustning i hamnarna mot allvarliga olagliga handlingar.

Såväl kommunala som privatägda hamnar omfattas

Som framgått i kapitel 9 dominerar det kommunala ägandet när det gäller större, allmänna hamnar i Sverige. Samtidigt är det privata ägandet inte obetydligt i svenska hamnar. Till detta kommer industrihamnarna som i allmänhet ägs av den privatägda industrin. Eftersom det inte finns någon samlad översikt över totalförsvarsviktiga hamnar, har vi inte kunnat utesluta att enskilt ägda hamnar är av relevans. Såväl kommunala och landstingsägda som enskilt ägda hamnar kommer alltså att omfattas av vår föreslagna granskning.

13.4.2 Flygplatser

Förslag: Tillämpningsområdet beträffande flygplatser begränsas till flygplatser enligt 6 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500) som används eller har använts för kommersiell luftfart eller som har använts för militär luftfart.

Definition och avgränsning

En flygplats definieras i luftfartslagen som ett mark- eller vattenområde, som helt eller delvis har inrättats så att luftfartyg ska kunna ankomma, avgå samt röra sig på marken eller vattnet.⁴ Vi hänvisar i vårt lagförslag till denna generella definition.

Liksom beträffande hamnar finns i dagsläget ingen sammanställning över totalförsvarsviktiga flygplatser i Sverige eller utpekade kriterier eller egenskaper som renderar en flygplats särskilt viktig ur totalförvarssynpunkt. Vi har därmed fått utforma avgränsningen utifrån vilka typer av flygplatser vi bedömer kan vara av totalförsvarsintresse. Vi utgår från att en flygplats bör vara av viss storlek och ha viss funktionskapacitet för att vara av intresse för granskning. Således bedömer vi att lagen inte behöver omfatta flygplatser som huvudsakligen används för fritidsändamål, såsom mindre flygfält utan hårdgjord start- och landningsbana.⁵ Vi föreslår därför att tillämpningsområdet begränsas till flygplatser som används eller har använts för kommersiell luftfart. Med kommersiell luftfart avser vi

⁴ 6 kap. 1 § luftfartslagen.

⁵ Enligt uppgift finns det ca 200 sådana mindre flygfält i Sverige, huvudsakligen i privat ägo.

gods- eller passagerartrafik, vare sig den bedrivs som linjetrafik eller i charterform. Därtill bedömer vi att flygplatser som tidigare använts för militär luftfart kan ha sådana geografiska förhållanden och potentiell kapacitet, att de alltså är av intresse. Vi har däremot inte funnit skäl att låta flygplatser omfattas på den grunden att de i dagsläget används för militär luftfart. I den mån sådana flygplatser även används eller har använts för kommersiell luftfart, kommer de redan av det skälet att omfattas av lagen. För flygplatser där den militära luftfarten är ensamt förekommande, har annat inte kommit till kommitténs kännedom än att de ägs eller disponeras av staten på ett sådant sätt att någon ytterligare statlig kontroll inte behövs.

Såväl kommunala och landstingsägda som privatägda flygplatser omfattas

Liksom beträffande hamnar är majoriteten av Sveriges flygplatser kommunalt ägda, även om de allra största ägs av staten via Swedavia. Eftersom även privat ägande förekommer och vi inte kunnat utesluta att sådana flygplatser är av betydelse ur totalförsvarssynpunkt, har vi på motsvarande sätt som beträffande hamnar stannat för att även låta privat ägda flygplatser omfattas av förslaget.

13.4.3 Fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden

Förslag:

- Skyddsvärda geografiska områden är områden som har geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret och som har pekats ut av regeringen.
- De tidigare militära skyddsområdena enligt förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. ska pekas ut som skyddsvärda geografiska områden.

Definition och avgränsning

Som konstaterats i kapitel 11 anser kommittén att det finns områden i Sverige som på grund av sina geografiska förhållanden är av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Det kan exempelvis vara fråga om områden i anslutning till viktiga farleder. På grund av sina geografiska förhållanden kan vissa områden inrymma viktiga anläggningar för det militära försvaret. Det rör sig kort sagt om områden som på grund av sin geografi eller geografiska belägenhet är av väsentlig betydelse för det militära försvaret och Försvarsmaktens förmåga att fullgöra sitt uppdrag att försvara landet.

Det finns inga utpekade kriterier att falla tillbaka på för att identifiera områden med geografiska förhållanden av betydelse för det militära försvaret. Den numera upphävda lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. innehöll dock en möjlighet att föreskriva om militära skyddsområden. I huvudsak innebar ett utpekande av ett militärt skyddsområde att utländska medborgare under vissa förutsättningar kunde förbjudas tillträde till dessa områden.⁶ För beslut om ett militärt skyddsområde krävdes antingen att en militär anläggning inom området inte kunde beredas tillräckligt skydd genom att anläggningen var skyddsobjekt, eller att området hade geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret. I likhet med vad som gällde för beslut om skyddsobjekt krävdes därtill att beslutet var föranlett av något av skyddslagens skyddsändamål (se 23 §). Områdena var upptagna i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och deras geografiska avgränsning framgick av kartor i en bilaga till förordningen. Det var således regeringen som pekade ut de militära skyddsområdena. De militära skyddsområdena slopades genom den nya skyddslagstiftningen 2010.

Som framgår av avsnitt 11.3.1 har kommitténs arbete utmynnat i bedömningen att de tidigare utpekade militära skyddsområdena har relevans även för ett kontrollsystem av det slag som kommittén fått i uppdrag att överväga. Skälet för detta är just de utmärkande geografiska förhållandena inom områdena.

⁶ Kommittén har i betänkandet *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26) på s. 71 ff. redogjort för regleringen rörande de militära skyddsområdena.

Regeringen bör i förordningsform peka ut de skyddsvärda geografiska områdena

I likhet vad som gällde för de gamla militära skyddsområdena föreslår kommittén att det ska ankomma på regeringen att i förordningsform bestämma den geografiska utsträckningen av områdena. Detta bedömer vi är förenligt med den i regeringsformen reglerade fördelningen av normgivningsmakten, se avsnitt 14.18 för en närmare redogörelse. Som nyss konstaterats har de tidigare militära skyddsområden som räknades upp i en bilaga till förordningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. relevans även för vårt förslag om kontrollsystem. Kommittén föreslår därför att motsvarande områden ska pekas ut av regeringen som skyddsvärda geografiska områden och framgå av kartor som biläggs förordningen.

Genom kartorna bör enskilda fastighetsägare utan svårighet kunna ta reda på om de äger en fastighet inom ett skyddsvärt geografiskt område. Det kommer således vara enkelt att kontrollera om en enskild fastighet omfattas av lagen.

Om andra områden pekas ut som ett skyddsvärt geografiskt område bör, liksom är fallet för all egendom som omfattas av lagen, krävas att skyddet av väsentliga totalförsvarsintressen medför ett behov av att ägandet och nyttjandet av fastigheter inom områdena granskas. Detta menar vi ska komma till uttryck i lagtexten genom att ett utpekande endast får ske för de ändamål som anges i 1 § och med beaktande av den definition av områdena som anges i 2 §. I kravet på väsentlighet ligger att skyddsbehovet måste ha sådan tyngd, att det vid en avvägning av enskilda ägares och andras motstående intressen framstår som proportionerligt att egendomen omfattas av kontrollsystemet. Givetvis måste också grundläggande krav på rättssäkerhet gälla även i fråga om regeringens utpekande. Egendom som omfattas måste kunna pekas ut på ett tillräckligt konkret och avgränsat sätt, för att kontrollsystemet ska vara tillräckligt förutsägbart. Detta behov dock enligt vår mening inte skrivs ut i lagtext.

Såväl enskilt ägda, som kommun- eller landstingsägda fastigheter omfattas

Till skillnad mot berörda hamnar och flygplatser, bedömer vi att fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden till största delen ägs av privata subjekt och inte av kommuner eller landsting. Det saknas dock anledning att i det här sammanhanget göra skillnad mellan dessa ägarkategorier. Kommittén föreslår därför att kontrollsystemet ska omfatta fastigheter i de utpekade områdena oavsett om de ägs av enskilda, kommuner eller landsting.

13.4.4 Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar

Förslag:

- Med skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar avses sådana ledningsplatser eller andra anläggningar som inrättats för befolkningens behov av skydd och vård under höjd beredskap som har försetts med förstärkt fysiskt skydd och som staten överlåtit till en kommun eller ett landsting eller som kommunen eller landstinget inrättat med ekonomiskt bidrag från staten.

Vi har i avsnitt 11.4 beskrivit varför skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar behöver omfattas av vår föreslagna lagstiftning. Vi har i samma avsnitt närmare beskrivit vilka objekt vi avser. De ägs av en kommun eller ett landsting. Vi bedömer att det inte bör innebära några särskilda svårigheter att identifiera objekten utan att de i regel är väl kända hos berörda kommuner och landsting.

13.5 Närmare om vilka överlåtelse och upplåtelse som omfattas

13.5.1 Vad menas med överlåtelse och vilka överlåtelse ska omfattas av granskning?

Bedömning/förslag:

- Med överlåtelse avses äganderättsövergång genom i huvudsak försäljning, byte eller gåva.
- Granskningen ska omfatta överlåtelse av hel eller del av, eller andel i, fast egendom som ingår i en hamn eller flygplats eller ett skyddsvärt geografiskt område eller inrymmer skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar.
- Granskningen ska även omfatta överlåtelse av hela, del av eller andel i byggnader och anläggningar som uppförts på den fasta egendomen av annan än egendomens ägare omfattas (jfr 2 kap. 4 § jordabalken).
- I fråga om skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar ska dessutom en tilltänkt avveckling av anläggningen omfattas av lagens kontrollsystem.
- Även överlåtelse av aktier eller andelar i bolag, vilka äger egendom som omfattas av lagen, ska bli föremål för granskning. Överlåtelse av aktier i publika aktiebolag omfattas dock inte av regleringen. Detta gäller oavsett om det är en enskild, en kommun eller ett landsting som äger bolaget.

13.5.2 Överlåtelse av fast egendom, eller del av eller andel i sådan bör bli föremål för granskning

En överlåtelse innebär en övergång av äganderätten till egendom. En viktig utgångspunkt är att förvärvaren vid en överlåtelse permanent övertar kontrollen över den överlåtna egendomen om inget annat avtalats. Överlåtelse sker vanligen genom försäljning, byte eller gåva, men även de familjerättsliga förfarandena arv och bodelning utgör överlåtelse. Som en utgångspunkt anser vi att samtliga dessa

förfaranden ska omfattas av lagen. Som vi kommer att behandla närmare nedan föreslår vi dock vissa undantag beträffande fastigheter i skyddade geografiska områden.

**Med överlåtelse av de berörda objekten avser vi
i första hand överlåtelse av den fasta egendomen,
dvs. en övergång av äganderätten till markområdet i fråga**

I många fall ingår i en överlåtelse av marken även eventuella anläggningar och byggnader inom markområdet, eftersom dessa vanligen ägs av samma person som äger marken (föremålen utgör då en del av den fasta egendomen, jfr reglerna om tillbehör till fastighet i 2 kap. jordabalken). I den mån annan än markens ägare uppfört exempelvis ett hus, utgör huset dock fristående lös egendom (jfr 2 kap. 4 § jordabalken). Vi menar att även överlåtelser av sådan lös egendom bör bli föremål för granskning enligt vårt förslag. Däremot kommer överlåtelser av bostadsrätter, som utgör lös egendom, att falla utanför lagens tillämpningsområde.

**Överlåtelser av del av eller andel i fast egendom, oavsett storlek
bör bli föremål för granskning**

Överlåtelser av fast egendom som till någon del ingår i en hamn, flygplats eller skyddsvärt geografiskt område eller inrymmer skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar kommer att omfattas av anmälnings- eller samrådsplikten enligt vårt förslag. Överlåtelser av *hela fastigheter* som sker enligt jordabalkens regler och som resulterar i en lagfartsövergång kommer således att bli föremål för granskning. På samma sätt bedömer vi att överlåtelser av ett visst område av en fastighet (*del av en fastighet* enligt 4 kap. 7 § jordabalken) bör bli föremål för granskning för att överlåtelstens påverkan på totalförsvarsintressen ska kunna prövas. Det bör noteras att överlåtelser av del av en fastighet endast är giltig om fastighetsbildning sker i överensstämmelse med köpet genom förrättning, som söks sex månader efter den dag då köpehandlingen upprättades (se 4 kap. 7 § jordabalken). Det krävs alltså att lantmäterimyndigheten genomför en fastighetsreglering och bildar en ny fastighet enligt fastighetsbildningslagens regler för att köpet ska bli giltigt.

Eftersom anmälningsplikten enligt vårt förslag inträder innan köpehandlingen upprättats bör dock förrättningen hos lantmäterimyndigheten inte påverkas av vårt förslag.

Även överlåtelse av *andel i en fastighet* utan villkor om att andelen ska brytas ut genom fastighetsbildning, som resulterar i att fastigheten innehas med samägenderätt (jfr 4 kap. 8 § jordabalken) bör bli föremål för granskning enligt vårt förslag.

Det främsta skälet för att även äganderättsövergångar av del av eller andel i fastighet bör granskas är att även dessa överlåtelse kan medföra skada för totalförsvarets intressen som bör vara möjlig att bedöma inom ramen för det föreslagna granskningsförfarandet.

Vi har övervägt att införa ett krav på att överlåtelse av andel i en samägd fastighet ska nå upp till en viss kvalifikation för att anmälningsplikten ska inträda. Vi bedömer dock att skada för totalförsvarets intressen kan uppstå redan vid ägande av mindre andelar i samägda fastigheter, eftersom ägandet möjliggör rättmätigt utnyttjande av fastigheten, vilket skulle kunna utnyttjas på ett för totalförsvaret negativt sätt. En delägare i en samägd fastighet kan också försvåra förvaltningen av fastigheten på ett sätt som kan riskera att inverka negativt på totalförsvarets intressen.

Bedömningen blir densamma för överlåtelse av delar av fastigheter. Det kan nämligen inte uteslutas att just den del av fastigheten som överläts, exempelvis en viss del av en hamn, är av avgörande betydelse för totalförsvaret. I vart fall bör den bedömningen kunna göras inom ramen för granskningsförfarandet, varför även överlåtelse av delar av fastigheter, oavsett storlek bör bli föremål för granskning.

En angränsande fråga är hur man bör se på överlåtelse som omfattar mer än den i lagen utpekade egendomen, exempelvis en hamn och tillhörande omkringliggande mark. Klart är att sådana överlåtelse omfattas av lagens tillämpningsområde eftersom egendom till en del ingår i ett område som utpekats i lagen. En helhetsbedömning av överlåtelsens påverkan på totalförsvarets intressen behöver sannolikt göras men med den begränsningen att endast den del av egendomen som ingår i ett utpekat område kan bli föremål för villkor eller förbud, exempelvis genom att den delen undantas från överlåtelsen i ett särskilt villkor.

Äganderättsövergång enbart genom fastighetsbildningsåtgärder behöver inte bli föremål för granskning

Ett annat sätt att åstadkomma äganderättsövergångar av hela eller delar av fastigheter är genom fastighetsbildningsåtgärder, såsom fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och avstyckning, klyvning och sammanläggning, om fastighetsbildningen avser nybildning av fastighet. Fastighetsbildning kan även användas för att överföra en byggnad eller anläggning från en fastighet till en annan. De olika formerna av fastighetsbildning regleras i fastighetsbildningslagen (1970:988) och frågor om fastighetsbildning prövas vid förrättning av Lantmäteriet. En förrättning inleds som huvudregel genom en ansökan (2 kap. 2 § fastighetsbildningslagen).

Det förekommer att fastighetsregleringsåtgärder används på ett innovativt sätt för att åstadkomma äganderättsövergångar av fast egendom, exempelvis för att minimera stämpelskatten.⁷ En fastighetsregleringsåtgärd föregås eller efterföljs dock oftast av en överlåtelse, exempelvis en försäljning eller en gåva. Den överlåtelser kommer att omfattas av anmälningssplikten enligt vårt förslag förutsatt att den överlåtna fastigheten till någon del ingår i en hamn, flygplats eller ett skyddsvärt geografiskt område. Detta menar vi är tillräckligt för att fånga upp relevanta äganderättsövergångar.

13.5.3 Överlåtelser av aktier eller andelar i bolag som direkt äger den utpekade egendomen bör bli föremål för granskning

Fast egendom kan antingen ägas direkt eller indirekt genom bolag och således även överlåtas indirekt, genom att aktierna eller andelarna i bolaget överlåts. Det är vår bedömning att även överlåtelser av bolag som direkt äger egendom som omfattas av lagen bör kunna bli föremål för granskning. Per definition förblir ägaren av egendomen densamma vid sådana överlåtelser, t.ex. då ett moderbolag överlåter ett dotterbolag som äger viss fast egendom. Samtidigt har ägare av ett bolag möjlighet att kontrollera egendom som ingår i bolaget. Vi bedömer således att riskerna för totalförsvaret är desamma vid vissa bolagsöverlåtelser som vid direktöverlåtelser av egendom. Dessa överlåtelserns påverkan på totalförsvarets intressen bör därmed

⁷ Se SOU 2017:27 *Vissa frågor inom fastighets och stämpelskatteområdet*, s. 53 f.

bli föremål för granskning, vilket vi föreslår bör komma till direkt uttryck i lagen.

Detta är viktigt inte minst för att säkerställa att lagen omfattar överlåtelser av fastigheter i paketerad form, som är den dominerande formen av överlåtelser av kommersiella fastigheter och innebär att en fastighet säljs till ett bolag, varefter aktierna i bolaget överläts. Transaktioner med paketerade fastigheter är den vanligaste formen för överlåtelser när säljaren är ett privat bolag men förekommer även i 30 procent av transaktionerna när säljaren är en privatperson, ett allmännyttigt bolag, eller en del av den offentliga sektorn.⁸ Mot den bakgrunden kan det inte uteslutas att överlåtelser av fast egendom som omfattas av vårt förslag kan komma att ske genom bolagspaketering, även om det mest vanliga bör vara direktförsäljning av den fasta egendomen i fråga.

Med bolag som äger egendomen i fråga avser vi direkt ägande. Således omfattar vårt förslag inte indirekt ägande i tidigare led. En överlåtelse av andelar i ett moderbolag, vars dotterbolag äger egendomen, omfattas således inte av kontrollsystemet. Vi har övervägt att utvidga förslaget till att även omfatta sådant indirekt ägande. Ett sådant förslag skulle dock förutsätta att systemet begränsas till bolag som äger viss substantiell andel i eller på annat sätt har kontroll eller inflytande över ett bolag längre ner i ägarkedjan. I annat fall skulle varje litet ägande i ett obegränsat antal ägarled bakåt omfattas, vilket inte framstår som rimligt. I andra länders granskningsmekanismer har man i flera fall laborerat med dylika andelsgränser. I den tyska lagen om utrikeshandel som behandlar utländska företagsköp omfattas t.ex. köp som resulterar i att köparen får minst 25 procent av rösträtten i det köpta företaget. Även indirekt ägarskap omfattas, om köparbolaget äger minst 25 procent av rösterna i det köpta objektet och köparen i sin tur äger minst 25 procent av rösterna i

⁸ Enligt betänkandet *Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet*, SOU 2017:27 är transaktioner med paketerade fastigheter den dominerande transaktionstypen vid fastighetsaffärer i Sverige. Andelen paketerade fastighetstransaktioner uppgick till 81 procent av det totala antalet överlåtelser år 2015. Att notera är dock att detta avser transaktioner med ett underliggande fastighetsvärde som överstiger 40 miljoner kronor. För överlåtelser med en köpeskilling i storleksordningen 40–60 miljoner kronor har drygt 60 procent av transaktionerna konstaterats ske genom en direktförsäljning, medan motsvarande siffra för transaktioner med en köpeskilling mellan 250 och 500 miljoner kronor endast var ungefär 10 procent. Ses. 69–70, 75.

köparbolaget. Kedjan kan vara längre, varvid kravet på minst 25 procents röstandel måste vara uppfyllt i varje led för att kontrollsystemet ska aktualiseras. För företag som äger kritisk infrastruktur och inom försvarsindustrin är gränsen i stället 10 procent.⁹ Ett annat exempel är den finska lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp, som gäller i de fall köparen förvärvar minst en tiondedel, minst en tredjedel eller minst hälften av det röstetal som samtliga aktier i bolaget medför, eller motsvarande faktiskt inflytande i ett aktiebolag eller annat föremål för tillsyn.¹⁰ Som vi närmare redogör för i nästa avsnitt, har kommittén dock bedömt att något motsvarande krav på viss ägarandel eller kontroll inte är lämplig för den typ av kontrollsystem vi föreslår och de intressen systemet är tänkt att skydda. Vi har därmed också stannat för att inte låta lagen omfatta annat än direktäggande. Vi är medvetna om att detta kan skapa visst utrymme för kringgående av lagen genom bolagsstrukturer som omöjliggör granskning. Vi ser dock denna risk som förhållandevis liten. När det gäller hamnar och flygplatser handlar det i huvudsak om kommun- och landstingsägda objekt, där det ligger även i kommunens respektive landstingets intresse och ansvar, vilket förtydligas genom förslaget i kapitel 6, att viktiga totalförsvarsintressen skyddas. Detsamma gäller fysiskt skyddade anläggningar. Beträffande enskilda fastigheter i särskilt skyddade geografiska områden utgår vi från att de i många fall ägs och överläts direkt snarare än genom bolagsöverlåtelser och att det i vart fall inte handlar om koncerner med ägarbolag i flera led.

Inget krav på bestämmande inflytande eller liknande, utan samtliga aktie- och andelsöverlåtelser omfattas

Att låta bolagsöverlåtelser omfattas av vårt kontrollsystem låter sig förhållandevis enkelt appliceras då samtliga aktier eller andelar i ett bolag överläts till en och samma ägare. Något svårare blir det när det gäller överlåtelser av enstaka andelar eller aktier i bolag. Detta hänger nära samman med frågan om vilka skyldigheter det är rimligt att lägga på enskilda aktieägare och bolagsmän och som vi återkommer till längre ner i detta avsnitt.

⁹ Det tyska granskningssystemet beskrivs närmare i avsnitt 15.5.

¹⁰ Den finska lagstiftningen om utlänningars företagsköp beskrivs närmare i avsnitt 15.2. Gränserna gäller inte försvarsindustriföretag, där varje köp omfattas.

Vi har som nyss nämnts övervägt om det bör krävas att en förvärvare genom ett förvärv erhåller en viss ägarandel eller ett bestämmande inflytande i bolaget, och därmed över egendomen som bolaget äger, för att överlåtelsen ska bli föremål för granskning. Ett argument för en sådan ordning är att det framför allt bör vara ägare med ett bestämmande inflytande i bolag som faktiskt kan påverka hur bolagets egendom hanteras. Vi föreslår dock ett system enligt vilket det åligger överlåtaren att anmäla eller samråda om en överlåtelse som omfattas av lagen.¹¹ Ett tänkbart scenario i ett aktiebolag med flera aktieägare skulle således kunna vara att någon köper aktier från olika överlåtare, som tagna var för sig inte generar ett bestämmande inflytande i bolaget, men väl sammantaget. I dessa situationer kan det vara svårt för säljaren, om inte omöjligt, att veta att just dennes försäljning leder till ett bestämmande inflytande för förvärvaren och därmed kräver anmälan. En annan aspekt är att konsekvenserna för totalförsvaret inte nödvändigtvis följer storleken på den överlåtna delen. Det kan alltså inte uteslutas att redan ett litet ägande i ett bolag kan medföra risker för totalförsvaret. Detta är något som bör bedömas från fall till fall. Kommittén föreslår därför att överlåtelser av andelar eller aktier i bolag, oavsett storlek/antal, bör bli föremål för granskning. Det blir då upp till den granskande myndigheten att genom en helhetsbedömning avgöra om överlåtelsen på något sätt sätter totalförsvarets intressen på spel. Genom att samtliga aktie- och andelsöverlåtelser blir föremål för granskning kan den granskande myndigheten också skaffa sig en helhetsbild över ägarstrukturen av viss egendom, vilket kan underlätta för att avgöra om en viss överlåtelse medför risker för totalförsvarets intressen.

Konsekvenser för enskilda andels- och aktieägare

Mot bakgrund av att vi anser att överlåtelser av andelar eller aktier i bolag oavsett storlek/antal som äger egendom som omfattas av lagen ska bli föremål för granskning måste man fråga sig vilka skyldigheter det är rimligt att lägga på enskilda andels- och aktieägare. Kan man förvänta sig att dessa är medvetna om att bolaget äger egendom som omfattas av lagen?

¹¹ Se om kontrollsystemets närmare utformning kapitel 14 nedan.

Vi ser det inte som något problem att ålägga en bolagsman i ett handelsbolag, som äger egendom som omfattas av lagen, en skyldighet att anmäla en överlåtelse av dennes andel i bolaget. En bolagsman i ett handelsbolag har regelmässigt en nära koppling till bolaget och har också kontroll över vilken egendom som ingår i bolaget. För att en ny bolagsman ska få inträda i ett handelsbolag fordras också, om inget annat har avtalats, samtycke av samtliga bolagsmän (2 kap. 2 § lagen [1980:1102] om handelsbolag och enkla bolag).

Även när det gäller privata aktiebolag anser vi det bör vara relativt oproblematiskt att ålägga en aktieägare skyldighet att anmäla en överlåtelse av aktierna i ett bolag som äger egendom som omfattas av lagen. Aktiebolagslagen (2005:551) bygger visserligen på den grundläggande principen om aktiers fria överlåtbarhet, men det är tillåtet att i lag begränsa överlåtbarheten (4 kap. 7 § första stycket aktiebolagslagen). En aktieägare i ett privat aktiebolag får ofta antas ha en sådan koppling till bolagets verksamhet att det är rimligt att förvänta sig att han eller hon är medveten om att bolaget äger egendom som omfattas av lagen. Detta bör i vart fall vara fallet när det är fråga om bolag som äger hamnar och flygplatser. Annorlunda kan det dock förhålla sig när det gäller enskilda aktieägars kännedom om att bolaget äger fast egendom inom skyddsvärda geografiska områden. Till största del ägs sannolikt denna egendom av privatpersoner snarare än privata aktiebolag. I den mån ägande i privat aktiebolag förekommer kan man dock tänka sig att aktieägaren informeras på något sätt om att bolaget äger egendom som omfattas av lagen exempelvis genom styrelsen. Sammanfattningsvis anser vi att det är förenligt med bolagsrättsliga principer att införa regler som innebär vissa begränsningar av möjligheten att fritt överlåta aktier i ett privat aktiebolag som äger egendom som omfattas av lagen.

Aktier i publika aktiebolag undantas

Bedömningen blir en annan när egendomen som omfattas av lagen ägs av ett publikt aktiebolag, dvs. ett aktiebolag som får erbjuda sina aktier på den öppna marknaden, och i synnerhet bolag vars aktier omsätts på en marknadsplats (en handelsplattform eller börs). Kännetecknande för ett publikt aktiebolag är att det kan finnas ett stort antal aktieägare som kan vara fysiska eller juridiska personer. Dessa

kan inte förväntas ha kännedom om vilken egendom bolaget äger. Det framstår därför inte som rimligt eller rationellt att ställa särskilda krav på enskilda aktieägare som vill överlåta sina aktier i ett publikt aktiebolag som äger egendom som omfattas av lagen. En reglering som träffar aktier som omsätts på en marknadsplats aktualiserar också det regelverk som gäller på finansmarknaden, och vilket bygger på att aktierna kan omsättas fritt. Vidare handlar det om ett mycket stort antal överlåtelser, många gånger av små innehav. Enligt vårt förslag ska anmälan ske till en granskningsmyndighet. Att låta överlåtelser av aktier i publika aktiebolag omfattas av lagstiftningen skulle, trots de begränsningar som finns beträffande vilken egendom som omfattas av lagen, kunna ge upphov till ohanterligt många ärenden hos dessa myndigheter. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att en reglering som går ut på att det ställs särskilda krav på en överlåtare inte bör gälla den som äger aktier i publika aktiebolag. Vi bedömer samtidigt inte att detta får några större konsekvenser eftersom den egendom som omfattas av lagen mycket sällan torde ägas av publika aktiebolag.¹²

13.5.4 Vad menas med upplåtelser och vilka upplåtelser ska omfattas av granskning?

Bedömning/förslag:

- Med upplåtelse avses sådan rättshandling genom vilken nyttjanderätten till sådan egendom som pekas ut i lagen upplåts.
- Upplåtelser ska som utgångspunkt bli föremål för granskning.
- Med tanke på hur vitt skilda företeelser termen upplåtelse kan träffa finns det samtidigt behov av vissa avgränsningar och undantag för olika egendomsslag.

Upplåtelser omfattar flera olika typer av rättsliga förfaranden med det gemensamt att de inte medför någon övergång av äganderätten. Samtidigt innebär en upplåtelse att kontrollen över ett objekt lämnas över för kort eller långt tid till någon annan. Typexempel på upp-

¹² Jfr resonemangen i SOU 2018:82 – Kompletteringar till säkerhetsskyddslagen, s. 292–295. Överlåtelser av aktier i publika aktiebolag omfattas inte heller av dessa förslag.

låtelse är bl.a. avtal om hyra, leasing, arrende och andra nyttjanderätter. Vår bedömning är att riskerna för totalförsvarets intressen kan vara lika påtagliga vid upplåtelser som vid överlåtelser, även om en upplåtelse innebär en möjlighet för upplåtaren att återta kontrollen av den upplåtna egendomen genom att säga upp ett avtal, under förutsättning att det är möjligt enligt avtalet.

Behovet av att kunna förebygga skada för totalförsvarets intressen bör därmed som utgångspunkt vara detsamma som vid överlåtelser. Detta gör att upplåtelser av den egendom som utpekats i våra förslag som huvudregel bör kunna granskas och ytterst villkoras eller helt stoppas.

Att upplåtelser som utgångspunkt omfattas är viktigt inte minst beträffande hamnar och flygplatser, för vilka upplåtelseformen många gånger är vanligare förekommande än överlåtelser vid större affärer.¹³ Såvitt kommittén erfarit har det endast i ett fåtal fall förekommit att en flygplats eller hamn överlåtits. Ett sådant exempel är försäljningen av hamnen i Fårösund på Gotland. Ett annat är överlåtelserna av Ängelholms flygplats till ett privat bolag. Desto vanliga har det visat sig vara att driften av en hamn eller flygplats överläts från markägaren till någon annan, som då genom nyttjanderättsavtal får rätt att nyttja ett visst markområde eller en viss anläggning. Upplåtelse av hamnutrymme till Nord Stream-konsortiet är också det främsta konkreta exempel som kommittén tagit del av när det gäller upplåtelser som aktualiserat skada för totalförsvarsintressen.¹⁴

Med tanke på hur vitt skilda företeelser termen upplåtelse kan träffa finns det samtidigt behov av vissa avgränsningar och undantag. När det gäller hamnar är ett av huvudsyftena med kommersiella hamnar att tillfälligt upplåta plats åt fartyg för att utnyttja befintliga resurser på plats. Hamnen och dess resurser upplåts då till fartyget. Även längre arrenden av hamnområden till ett bolag som driver hamnverksamhet är ett exempel på en upplåtelse. Detsamma gäller lagring av varor, för kort eller lång tid, inom hamnområdet. Likaså förekommer upplåtelser av lokaler för varor och tjänster inom hamnområden. Motsvarande exempel på upplåtelser går att överföra till flygplatser. En helt annan typ av upplåtelse är att helt eller delvis

¹³ Det bör samtidigt noteras att just upplåtelser av hamnar och flygplatser många gånger kommer att omfattas av de kompletteringar som föreslagits till säkerhetsskyddslagen. Se avsnitt 11.2.1 och 13.7 för vidare resonemang om detta.

¹⁴ Exemplet har beskrivits utförligare i avsnitt 6.2.

hyra ut en fastighet eller byggnad belägen inom skyddsvärda geografiska områden. Där kan det vara fråga om t.ex. sommarstugeuthyrningar, men också av uthyrning av rum i en hotell- eller pensionatrvärelse.

Eftersom det handlar om så skilda företeelser skiljer sig även behovet av avgränsning och undantag åt mellan de olika objektstyperna, varför de behandlas under respektive avsnitt nedan. I den mån vi funnit behov av undantag framgår det av våra förslag. Vi föreslår dock att regeringen i förordningsform bemyndigas att meddela ytterligare undantag, för det fall behov av sådana framkommer senare.

13.5.5 Särskilt om överlåtelser och upplåtelser av hamnar och flygplatser

Lagen omfattar överlåtelser av en hamn eller en flygplats eller en byggnad eller annan anläggning inom en hamn eller en flygplats

I enlighet med vad vi beskrivit i det generella avsnittet om överlåtelser ovan, ska granskningen först och främst omfatta marköverlåtelser inom en hamn eller flygplats, oavsett om det är en hel fastighet eller delar av densamma som överlåts. I den mån en byggnad eller anläggning inom hamnen eller flygplatsen överlåts separat så som lös egendom, ska även en sådan överlåtelse omfattas. Lagen ska tillämpas oavsett om egendomen överlåts direkt, eller indirekt genom överlåtelse av andelar i ett bolag som äger egendomen.

Till skillnad mot våra överväganden beträffande fastigheter i skyddade geografiska områden har vi inte sett något behov av att särskilt undanta familjerättsliga fång från tillämpningsområdet. Vi utgår från att sådana förfaranden i princip inte förekommer när det gäller hamnar och flygplatser.

Granskningen begränsas till upplåtelser som inte är typiskt förekommande inom verksamheten för hamnen eller flygplatsen

Det är av stor vikt att samrådsförfarandet inte onödigt försvårar den kommersiella driften av en hamn eller flygplats. Vi bedömer det inte som rimligt, praktiskt genomförbart eller proportionerligt att begränsa den dagliga driften av hamnen eller flygplatsen mer än absolut nödvändigt. Av den anledningen bör samrådsplikten som huvudregel inte omfatta frågor som rör den dagliga driften. Det är dock långtifrån givet hur avgränsningen kan och bör formuleras. Vi föreslår att samrådsplikten endast ska gälla 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. Det är svårt att ge mer konkreta kriterier eller ge allmängiltiga exempel på vilka upplåtelser som ska anses ”atypiska”. Detta måste kunna bero på verksamheten i hamnen i fråga och de specifika omständigheterna i det enskilda fallet. Ett exempel på typ av upplåtelser som vi syftar till ska omfattas av granskning är upplåtelseerna av hamnutrymme i Karlshamn och Slite för det s.k. Nord Stream 2-projektet, vilka beskrivits närmare i avsnitt 6.2. Det rörde sig i dessa fall om ett stort utländskt konsortium och upplåtelser av hamnutrymme för lagring av rör under en längre tid (även om det i fallet Slite inte gick längre än till förhandlingar och ett slutligt beslut om att inte upplåta utrymmet). Även en kortvarig upplåtelse eller en upplåtelse av ett mindre hamnutrymme kan dock, beroende på omständigheterna, vara sådan att den inte kan anses typiskt förekommande.

Säkerhetsskyddslagens betydelse

I den mån en hamn eller en flygplats ingår i en säkerhetskänslig verksamhet kan en överlåtelse eller upplåtelse komma att omfattas av de förslag till kontrollsystem som lämnats av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor i betänkandet SOU 2018:82.¹⁵ Avsikten är i sådant fall att vår lag ska vara subsidiär, vilket vi utvecklar i avsnitt 13.7. nedan.

¹⁵ Förslaget beskrivs närmare i avsnitt 10.1.1.

13.5.6 Särskilt om överlåtelse och upplåtelser inom skyddsvärda geografiska områden

Överlåtelse av fast egendom och byggnader och anläggningar inom skyddsvärda geografiska områden blir föremål för granskning

I enlighet med beskrivningen i avsnittet om överlåtelse ovan, omfattas äganderättsövergångar av fast egendom eller byggnader och anläggningar inom skyddsvärda geografiska områden genom försäljning, byte eller gåva av samråds- eller anmälningsplikten enligt vårt förslag. Detta innebär att exempelvis överlåtelse av sommarstugor som upprättats på annans mark med stöd av ett arrendeavtal omfattas av samråds- eller anmälningsplikten. Detsamma gäller överlåtelse av andra anläggningar, t.ex. vindkraftverk eller radiomaster. Däremot kommer överlåtelse av bostadsrätter, som utgör lös egendom, falla utanför lagens tillämpningsområde. I fråga om de senare har det inte framkommit något behov av att granska sådana överlåtelse.

Även när det gäller överlåtelse av delar av eller andelar i fastigheter gäller vad vi konstaterat i avsnitt 13.5.2 ovan, varför sådana överlåtelse oavsett storlek kommer att omfattas av vårt förslag. Även överlåtelse av aktier eller andelar i bolag som direkt äger egendom som framgår av lagen kommer att omfattas av samråds- eller anmälningsplikten.

Granskningen begränsas till upplåtelser av hus och jord för en sammanlagd tid om minst tre månader

Som vi redan konstaterat omfattar en upplåtelse ett stort antal olika typer av förfaranden och vi bedömer att begränsningar i tillämpningsområdet beträffande upplåtelser av egendom inom skyddsvärt geografiska områden är nödvändiga för att systemet ska kunna motiveras utifrån den inskränkning det innebär i den enskildes rätt att fritt disponera sin egendom.

Kommittén föreslår att tillämpningsområdet beträffande upplåtelser i områdena begränsas till upplåtelser av viss längd och till upplåtelser av hus och jord. Det är inte givet vilken begränsning i tid som

är mest ändamålsenlig. Exempelvis är kortvariga upplåtelser av sommarstugor en förhållandevis vanlig företeelse i Sverige. Det bör också vara relativt vanligt att sådana upplåtelser beslutas med kort varsel. Att låta kortvariga upplåtelser bli föremål för granskning skulle innebära en stor arbetsinsats från granskningsmyndigheten sida och ett större ingrepp i enskildas intressen. Av samma skäl ser vi inte heller förutsättningar att låta kontrollsystemet omfatta professionell löpande uthyrning av sängplats, t.ex. på hotell- och vandrarhem, campingar eller i B&B-verksamhet. Kommittén har därför stannat vid att föreslå att upplåtelser för en sammanlagd tid om minst tre månader bör omfattas av samråds- eller anmälningsplikten. Det blir därvid den sammanlagda upplåtelsetiden till samma person som är avgörande för om en skyldighet att samråda eller inkomma med anmälan uppkommer. På så sätt bör även den som hyr ut samma objekt för flera korta perioder till samma person omfattas av samråds och anmälningsplikten.

Det finns naturligtvis argument som talar för en kortare gräns i tid. Inte minst gör sig argumentet att det kan uppstå nackdelar för totalförsvaret redan vid kortare upplåtelser gällande. En kortare tidsgräns står dock enligt vår mening inte i rimlig proportion mot ingreppet det skulle innebära för enskilda att behöva anmäla sina sommarstugeuthyrningar eller löpande uthyrningar i professionell verksamhet och eller granskningsmyndighetens tillkommande arbetsbörda. Vid behov får i stället andra utvägar, som t.ex. expropriation, övervägas.

Kommittén har övervägt om det vore en bättre ordning att i lagen peka ut undantag från anmälningsplikten i stället för att som nu föreslås peka ut vilka upplåtelser som bör bli föremål för granskning. Mot bakgrund av att begreppet upplåtelse omfattar ett så stort antal olika typer av rättsliga förfaranden, exempelvis omfattas ledningsrätt och rätt till avverkning av skog av begreppet, har kommittén emellertid stannat vid att i lagen peka ut vilka upplåtelser som ska granskas.

Överlåtelse och upplåtelse inom familjen och nära släktingar samt överlåtelse på exekutiv auktion bör undantas från granskningen

När det gäller överlåtelse av hamnar och flygplatser har kommittén inte föreslagit några undantag. Vi bedömer dock att det är motiverat att undanta överlåtelse och upplåtelse inom den närmaste familjen från granskning beträffande skyddsvärda geografiska områden. Skälet för det är att vi inte anser att det är rimligt att åtgärder inom familjen och mellan närstående omfattas av vår föreslagna reglering, helt enkelt för att vi anser det vara en för stor inskränkning av enskildas rätt att bestämma över sin egendom. Vi anser inte heller det är rimligt att ålägga en enskild anmälningsplikt av åtgärder som sker inom familjen. Vi föreslår därför att överlåtelse och upplåtelse inom familjen undantas från den föreslagna anmälningsskyldigheten och att närståendekretsen bestäms relativt snävt. Vi föreslår att endast makar, sambor och partner i registrerat partnerskap samt barn ska omfattas.

Även överlåtelse genom arv eller testamente bör av dessa skäl undantas från lagens tillämpningsområde. Undantag för överlåtelse till närstående och genom arv förekommer också i de finska lagarna om statlig förköpsrätt och tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv, som träder i kraft den 1 januari 2020.¹⁶

Ett motargument mot dessa undantag är att skyddet av totalförsvaret är ett så tungt vägande allmänt skäl att det över huvud taget inte är motiverat med undantag. Kommittén har dock vid en avvägning av olika intressen stannat vid att det är motiverat att föreslå undantag.

Vi ser inte heller något skäl till att överlåtelse av andel i en fastighet till någon som redan äger andel i fastigheten bör bli föremål för granskning. Ett motsvarande undantag förekom i den tidigare gällande kommunala förköpslagen. Undantaget angavs då särskilt ta sikte på försäljningar mellan dödsbodelägare som skiftat fast egendom mellan sig (prop. 1967:90 s. 83).

Det finns även anledning att undanta överlåtelse som sker på exekutiv auktion. Ett argument för att undanta dessa är att det skulle

¹⁶ 3 § lag om statlig förköpsrätt inom vissa områden 469/2019 och 2 § lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv 470/2019, lagarna beskrivs i avsnitt 15.2

försvåra och försena Kronofogdemyndighetens handläggning att behöva invänta ett godkännande av en försäljning innan den kan fullföljas. Vidare bygger vårt föreslagna kontrollsystem på att en anmälan sker i förväg när överlåtaren redan är känd. Vi har svårt att se hur en anmälan av en överlåtelse på en exekutiv auktion ska kunna ske i förväg. Det är först när auktionen ägt rum som det står klart vem som kommer att förvärva fastigheten.

Ett undantag av överlåtelser på exekutiv auktion skapar visserligen en lucka i granskningsystemet, vilket i sig ter sig otillfredsställande. Ett alternativ vore att försäljningar på exekutiva auktioner reglerades i särskild ordning och att det på så sätt blev möjligt att få ett godkännande i efterhand. Med hänsyn tagen till det förhållandevis få fastigheter som finns inom de föreslagna skyddsvärda geografiska områdena bedömer kommittén dock att det bör bli högst ovanligt att den i lagen utpekade egendomen försäljs exekutivt. I den mån det ändå skulle bli fallet finns det inget som hindrar att staten deltar i auktionen och på det sättet förvärvar egendomen. Vi bedömer att konsekvenserna för staten i det fallet inte bör bli större än om en enskild utnyttjar sin rätt att begära inlösen enligt vårt förslag. Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att överlåtelser genom exekutiv auktion undantas från lagens tillämpningsområde.

Att notera slutligen är att den tidigare gällande lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. undantog vissa familjerättsliga fång och förvärv genom inköp på exekutiv auktion från lagens tillämpningsområde.¹⁷

13.5.7 Särskilt om överlåtelser, upplåtelser och avveckling av skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar

Kommunala ledningsplatser och andra anläggningar som i ett tidigare skede inrättats för befolkningens behov av skydd och vård under höjd beredskap och som har försetts med förstärkt fysiskt skydd utgör unika tillgångar även inom ramen för den nu pågående totalförsvarsplaneringen. Därför är det viktigt att dessa tillgångar som huvudregel finns kvar hos berörda kommuner och landsting och att de inte skingras eller förstörs.

¹⁷ Lagens beskrivs närmare i kapitel 10.

Varje överlåtelse av äganderätt till en skyddad anläggning som inkluderar det utrymme som omges av det förstärkta fysiska skyddet behöver omfattas av kontrollsystemet. Det ligger i sakens natur att utrymmet inte är delbart. Däremot skulle en upplåtelse kunna omfatta en del av den skyddade anläggningen. Vi ser inte tillräckliga skäl att försöka definiera några undantag för upplåtelser av mindre delar av en anläggning eller för upplåtelser under kortare tid. Däremot kan det vid ett inledande samråd om en upplåtelse i vissa fall stå klart att upplåtelsen kan ske utan att det strider mot något väsentligt totalförsvarsintresse.

Ett exempel på en avveckling av en skyddad anläggning som skulle kunna förekomma är när en ombyggnad eller utbyggnad sker av ett sjukhus där en sådan anläggning finns. Ett projekt som får en sådan konsekvens behöver omfattas av kontrollsystemet.

13.6 Granskningen begränsas inte till utländska köpare/nyttjanderättstagare

Bedömning/förslag:

- Möjligheten till granskning ska gälla generellt, dvs. i förhållande till svenska och andra inomeuropeiska förvärvare/nyttjanderättshavare såväl som utomeuropeiska.
- Förslaget är förenligt med skyddet för fria kapitalrörelser m.m. i den internationella handelsrätten och EU-rätten.

13.6.1 Granskningen bör omfatta såväl svenska och andra inomeuropeiska förvärvare/nyttjanderättshavare som utomeuropeiska

Vårt kontrollsystem syftar till att motverka att totalförsvarsverksamhet utsätts för risker vid vissa överlåtelser och upplåtelser. Som vi redogjort för i kapitel 8 handlar dessa risker bl.a. om främmande makts underrättelseverksamhet och förberedelser för antagonistiska handlingar mot Sverige. Det är givet att, vid bedömningen av dessa risker, köparens/nyttjanderättshavarens bakgrund och eventuella lojalitetsband till annat land kan vara av stor betydelse.¹⁸ Våra direktiv är samtidigt inte utformade med den uttalade begränsningen att

¹⁸ Granskningen beskrivs närmare i avsnitt 14.5.1.

granska *utländskt* ägande eller nyttjande av vissa fastigheter/anläggningar. Att avgränsa granskningen genom hänvisning till utländskt medborgarskap eller hemvist utanför vissa gränser ter sig också som ett relativt trubbigt och omodernt verktyg. I dagens globaliserade samhälle är såväl personer som bolag och verksamheter mobila. Medborgarskap kan i vissa europeiska länder köpas och dubbelt medborgarskap är vanligt förekommande. Kommittén ser mot denna bakgrund klara fördelar med ett generellt system där det finns möjlighet att granska såväl inhemska som utländska subjekt och bedöma riskerna i en tilltänkt affär mer nyanserat.

13.6.2 Förhållandet till EU-rätten och internationella handelsavtal

Allmänt

Vi har övervägt hur en generell reglering förhåller sig till de rättsliga ramar som den internationella handelsrätten och EU-rätten ställer. De affärer som vi föreslår ska kunna granskas kan utgöra kapitalflöden och etableringar, vilka skyddas genom dessa regelverk. När det gäller den internationella handelsrätten är viktiga hörnpelare WTO:s generella avtal GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) och GATS (General Agreement on Trade in Services) samt OECD:s kod om liberalisering av kapitalrörelser. Inom EU-rätten skyddas fria kapitalrörelser och fri etableringsrätt i Fördraget om EU:s funktionssätt, FEUF. Vi har beskrivit regelverken närmare i avsnitt 12.3 och för referenser hänvisas i huvudsak dit. Reglerna och avtalsförpliktelserna på detta område innebär i huvuddrag att medlemsstater som utgångspunkt inte får införa restriktioner mot fria kapitalrörelser och fri etablering utan tvärtom ska värna dessa genom bl.a. marknadstillträde och likabehandling. Den utveckling som på senare år skett inom EU och i många andra länder innebär å andra sidan att granskning och annan kontroll av utländska investeringar blir allt vanligare. Investering tolkas många gånger brett och kan innefatta bl.a. fastighetsaffärer. Eftersom regler och praxis skiljer sig något åt beroende på om en aktör i fråga är hemmahörande inom eller utanför EU/EES, kommer den fortsatta framställningen delas upp därefter.

Förvärvare/nyttjanderättshavare hemmahörande utanför EU/EES

När det gäller förvärvare/nyttjanderättshavare med hemvist/medborgarskap *utanför* EU och EES ser vi att det finns en relativt tydlig rättslig grund för nationella kontrollsystem av den typ vi föreslår. De övergripande internationella handelsavtalen innehåller generella undantagsbestämmelser som ger avtalsparter rätt att vidta åtgärder för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen, förutsatt att dessa åtgärder inte utgör godtycklig eller orättvis diskriminering eller en förtäckt restriktion av handeln.¹⁹ Undantagsmöjligheter finns också i EU-rättens skydd för fria kapitalflöden (artikel 62 i FEUF), som omfattar kapitalflöden från tredje land. Bestämmelsen (artikel 65 i FEUF) medger nationella åtgärder som motiveras av allmän säkerhet, under förutsättning bl.a. att de är proportionerliga och tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.²⁰ EU-domstolen har visserligen varit relativt restriktiv i sin tolkning av bestämmelsen. Domstolen har dock medgett medlemsstaterna ett större handlingsutrymme när det är fråga om begränsning av fria kapitalrörelser mellan medlemsstater och tredje land.²¹

Inom EU har därtill nyligen antagits en förordning om upprättande av ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.²² Förordningen stadgar inga nya rättsliga ramar, utan kan inom sitt tillämpningsområde sägas bekräfta och tydliggöra de just nämnda befintliga ramarna för nationella åtgärder. Med andra ord tydliggörs vad som gäller för nationell granskning av utländska direktinvesteringar till skydd för allmän säkerhet eller allmän ordning. Med utländska direktinvesteringar avses i förordningen investeringar av alla slag som görs av fysisk person eller ett företag från ett tredje land. De närmare villkoren för nationella granskningsmekanismer innebär bl.a. att de nationella reglerna måste vara transparenta och inte får tillämpas på ett diskriminerande sätt i förhållande till olika tredje länder. Som uttryckliga krav uppställs att medlemsstaterna ska ange de omständigheter som utlöser granskningssystemet, skälen för granskningen och tillämpliga processuella regler (artikel 3.2). Vidare ska

¹⁹ Se artikel XXI i GATT, artikel XIV bis i GATS och artikel 3 i OECD:s kod om liberalisering av kapitalrörelser samt avsnitt 12.3.

²⁰ En närmare redogörelse för undantagsbestämmelserna finns i avsnitt 12.3.

²¹ Catherine Barnard, *The substantive law of the EU, the four freedoms*, 2016 s. 583.

²² Förordningen beskrivs mer ingående i avsnitt 12.3.2.

granskningsmekanismen följa uppställda tidsfrister och innehålla en möjlighet till rättslig överprövning för berörda investerare och investeringsobjekt (artiklarna 3.3 och 3.5).

Kommittén bedömer att vårt föreslagna kontrollsystem har utformats så att det ryms inom utrymmet för nationella åtgärder, särskilt såsom utrymmet tydliggörs i EU-förordningen. Granskningen avser att skydda viktiga totalförsvarsintressen och motiveras alltså av skydd för allmän säkerhet. Systemet omfattar samtidigt ett relativt litet antal tydligt utpekade objektstyper och kommer, som vi strax kommer att behandla, att bygga på en förutsägbar och tydlig process med alla de beståndsdelar avseende tidsgränser och andra processuella krav som förordningen nämner.²³

Förvärvare/nyttjanderättshavare hemmahörande inom EU/EES

När det gäller förvärvare/nyttjanderättshavare hemmahörande inom EU/EES är frågan om utrymme för ett nationellt granskningssystem svårare att bedöma. Vi anser dock att vårt förslag även beträffande dessa aktörer bör kunna rymmas inom befintliga rättsliga ramar.

Ett möjligt synsätt är att vårt system kan legitimeras redan på den grunden att den motiveras av skydd för nationell säkerhet, vilket område hör till medlemsstaternas eget ansvar.²⁴

Vad begreppet nationell säkerhet ska anses omfatta är dock inte helt klart och frågan är föremål för flera pågående mål i EU-domstolen.²⁵ Räckvidden av bestämmelsen i artikel 4.2 FEU är därmed svårbedömd. En komplicerande faktor är att EU-domstolen i tidigare praxis har funnit att medlemsstaternas åtgärder inte helt kan undantas unionsrätten enbart på grund av att åtgärderna vidtas med hänvisning till den allmänna säkerheten eller det nationella försvaret. Det har då rört situationer där den övergripande frågan avsett den inre marknadens funktion.²⁶

Oavsett det ovanstående finns i FEUF specifika undantagsbestämmelser för åtgärder som motiveras av allmän säkerhet. Regeln

²³ Se kapitel 14 som beskriver våra överväganden när det gäller granskningsprocessen.

²⁴ Se artiklarna 4.1, 4.2 och 5 i FEUF vilka behandlas närmare i avsnitt 12.3. Ett motsvarande resonemang förs kring den granskningsmekanism som nyligen föreslagits i säkerhetsskyddslagen, se SOU 2018:82 s. 508. För en närmare redogörelse av förslaget, se avsnitt 10.1.1 ovan.

²⁵ Se t.ex. målen C-623/17, C 511/18, C-512/18 samt C-520/18.

²⁶ Se målen C-387/05, C-186/01 och C-72/83.

om skydd för fria kapitalrörelser med tillhörande undantagsbestämmelse (artiklarna 62 och 65) har vi redan berört eftersom den gäller även i förhållande till tredje land. För EU-interna förhållanden tillkommer skydd för fria etableringar (artikel 49), som på motsvarande sätt möjliggör undantag till skydd för bl.a. allmän säkerhet (artikel 52). Undantag från fördragets bestämmelser måste samtidigt uppfylla vissa krav, bl.a. på att vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (dvs. vara proportionerliga).²⁷

EU-domstolen har i flera fall prövat frågor om undantag på grunden nationell säkerhet i mål om kontroll av utländska direktinvesteringar och tillåtligheten av s.k. gyllene aktier. Generellt sett har domstolen varit relativt restriktiv med tillåtligheten av nationella bestämmelser om förhandskontroll av EU-interna investeringar/förvärv och uttalat att sådana måste vara strängt nödvändiga för att uppnå avsett syfte. Om sådana bestämmelser har godtagits i sak, har EU-domstolen ställt höga krav på att de nationella reglerna inte får vara för allmänt hållna och ge nationella kontrollmyndigheter utrymme för skönsmässiga bedömningar, utan vara relativt detaljerade och förutsägbara.²⁸

Även med beaktande av dessa relativt höga krav bedömer vi att vårt förslag kan rymmas inom de handlingsutrymme som tillförsäkras medlemsstaterna i de nämnda undantagsbestämmelserna i FEUF.

Det bör beaktas att EU-domstolens praxis på området till del är av äldre datum samtidigt som omvärldsläget under senare år har förändrats och försämrats. Bedömningen av en stats utrymme för nationella åtgärder bör kunna påverkas av det enskilda medlemslandets förhållanden, särskilt när det gäller vilka åtgärder som kan anses nödvändiga ur nationell säkerhetssynpunkt. Sverige militärgeografiska

²⁷ Se närmare om dessa krav (det s.k. Gebhard-testet) avsnitt 12.3. Se även t.ex. mål C-55/94 p. 37 med hänvisningar.

²⁸ Se t.ex. C 326/07 med referenser, Catherine Barnard, *The substantive law of the EU, the four freedoms*, 2016 s. 596 f. och 610 ff samt Ulf Bernitz, *Europarättens grunder*, Nordstedts upplaga 6, s. 369 f. "Gyllene aktier" (golden shares) används ibland av stater som ett medel att behålla kontrollen i annars helt eller delvis privatiserade bolag. Aktierna är då förknippade med särskilda rättigheter, t.ex. innebarande kontroll över ägarstrukturen och/eller över beslutsfattandet i bolaget.

läge och relativa utsatthet när det gäller utländsk underrättelseverksamhet bör här vara av betydelse, sett tillsammans med de risker som motiverar vårt förslag.²⁹

När det gäller den närmare utformningen av vår lag är regleringen inte allmänt hållen utan avser tvärtom relativt få typer av objekt som är på förhand utpekade. Möjligheten för staten att villkora eller ytterst sätta stopp för en affär ska enbart vara aktuell om detta är nödvändigt för att förhindra att viktiga totalförsvarsintressen riskeras. Till bedömningen av sådana risker kan höra hotbedömningar och överväganden som måste kunna bero på omständigheterna i varje enskilt fall och variera utifrån förändringar i omvärlden. Bedömningen är därför inte möjlig att i detalj reglera i lagtext. Kontrollsystemet kommer dock att omgärdas av en reglerad och tydlig process med bl.a. regler kring informationsdelning och samråd med granskningsmyndigheten, klara tidsramar för granskningen och möjlighet till rättslig överprövning. Kommittén anser därmed att kontrollsystemet är tillräckligt transparent och förutsägbart.³⁰

Alternativet att kontrollsystemet begränsas till utomeuropeiska förvärvare/nyttjanderättshavare

Enligt kommitténs just beskrivna bedömning medger unionsrätten att det föreslagna kontrollsystemet görs generellt och alltså omfattar såväl svenska och andra inomeuropeiska förvärvare/nyttjanderättshavare som utomeuropeiska. Det är också ett sådant generellt system som kommittén föreslår. För det fall en annan bedömning görs framgent i förhållande till unionsrätten, kan man tänka sig att kontrollsystemet begränsas till överlåtelser och upplåtelser till fysiska och juridiska personer hemmahörande utanför EU och EES. En sådan begränsning finns i många av andra europeiska länders granskningsmekanismer. Som ett exempel kan nämnas den nyligen antagna finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv, vilken gäller fysiska och juridiska personer med hemvist utanför EU och EES samt juridiska personer i vilka en nyssnämnd fysisk eller juridisk person har minst en

²⁹ Riskerna beskrivs närmare i kapitel 8 ovan.

³⁰ Se kommande kapitel 14 som beskriver våra överväganden när det gäller granskningsprocessen.

tionededel av det röstetal som samtliga aktier i bolaget medför eller som utövar motsvarande faktiska inflytande.³¹

Det finns också granskningsmekanismer som till viss del gäller generellt och till övrig del begränsas på just beskrivet sätt. Enligt exempelvis den tyska granskningsmekanismen för vissa företagsförvärv granskas beträffande företag inom försvarsindustrin samtliga utländska köp som kan anses hota landets huvudsakliga försvarsintressen. När det gäller andra företagsköp som kan anses hota nationell ordning och säkerhet begränsas granskningen däremot till köpare som har hemvist utanför en EU- eller EFTA-stat.³²

Risken för kringgående

I de fall en överlåtelse eller upplåtelse bedöms vara problematisk ur totalförsvarssynpunkt, kan det många gånger förväntas handla om motpartens ägarförhållanden eller andra omständigheter på motspartssidan. Det finns en risk för att sådana omständigheter inte kommer fram i granskningen på grund av försök till kringgående av olika slag. Risken för kringgående uppmärksammas bl.a. i den nämnda europeiska förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen. I förordningen pekas på att detta kan ske genom artificiella arrangemang som inte återspeglar de verkliga ekonomiska förhållandena, t.ex. genom att en inhemsk köpare agerar som mellanhand åt en utländsk investerare eller att ett bolag genom underliggande ägarförhållanden ägs eller kontrolleras av en utländsk investerare. Förordningen anger därför att medlemsstater bör vidta behövliga åtgärder för att identifiera och motverka kringgående av nationella granskningsmekanismer (liksom beslut tagna efter granskning).

Det är mot denna bakgrund av stor vikt att granskningen kan anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. I de allra flesta fall bör det handla om helt oproblematiska affärer och ägarförhållanden, som inte kräver några fördjupade undersökningar. I vissa fall kan dock sådana undersökningar inom rimliga gränser behöva göras för

³¹ För en utförligare beskrivning av granskningsmekanismer i andra europeiska länder, se kapitel 15. Den finska lagen beskrivs närmare i avsnitt 15.2.

³² En närmare beskrivning av den tyska lagen finns i avsnitt 15.5.

att klarlägga exempelvis bakomliggande ägarförhållanden i inblandade bolag. Vi återkommer till granskningens närmare innehåll och underlag från samrådsmyndigheter m.m. i kapitel 14 nedan.

Vi har noterat att de tidigare gällande lagarna som begränsade utländska köp av företag respektive fastigheter³³ var kopplade till den s.k. bulvanlagen (lag (1985:277) om vissa bulvanförhållanden), som reglerade vissa konsekvenser vid försök att kringgå lagarna i fråga. I dagsläget är lagen endast kopplad till jordförvärvslagen, och medger tvångsvis försäljning på offentlig auktion och straffsanktionering i de fall det upptäcks att "bulvanförhållande används för att kringgå ett sådant hinder mot att förvärva eller behålla viss egendom som uppställs i jordförvärvslagen".³⁴ Vi ser dock inte skäl att på motsvarande sätt koppla lagen till vårt förslag, utan anser det lämpligare att granskningen i möjligaste mån kan "se igenom" bulvanförhållanden och, om förutsättningar finns, förbjuda en olämplig affär. Vi återkommer till granskningsmyndighetens bedömning och beslut i kapitel 14 nedan.

Det måste avslutningsvis konstateras att det aldrig kan bli fråga om ett heltäckande system som omöjliggör kringgående. Det handlar i stället om att skapa ett rimligt kontrollsystem som innebär en högre tröskel för sådana köp eller nyttjanden vilka kan innebära risker för väsentliga totalförsvarsintressen.

³³ Lag (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och lag (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Lagarna beskrivs närmare i kapitel 10.

³⁴ Detta har behandlats i kapitel 10 om gällande rättsliga verktyg och jämförelsematerial.

13.7 Förhållandet till det föreslagna kontrollsystemet i säkerhetsskyddslagen

Bedömning/förslag:

- Möjligheten till granskning enligt denna lag ska vara subsidiär i förhållande till det föreslagna kontrollsystemet enligt säkerhetsskyddslagen.
- En särskild bestämmelse bör införas i vår föreslagna lag innebärande att kontrollsystemet inte ska gälla en överlåtelse eller upplåtelse som omfattas av samrådsplikt enligt säkerhetsskyddslagen. För det fall ett utvecklat kontrollsystem enligt säkerhetsskyddslagen inte blir verklighet, bör bestämmelsen utgå.

Vi har vid flera tillfällen berört avgränsningen mellan vårt förslag och säkerhetsskyddslagstiftningen.³⁵ Det förslag som nyligen lagts fram på säkerhetsskyddslagens område innebär ett relativt långtgående kontrollsystem med ett obligatoriskt samrådsförfarande som ger samrådsmyndigheten möjlighet att villkora eller ytterst stoppa vissa överlåtelser och upplåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom. Egendom som omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser sammanfaller ofta med egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Under förutsättning att förslaget genomförs skapar detta risk för att samma egendom, t.ex. viss samhällsviktig infrastruktur, skulle kunna omfattas av dubbla kontrollsystem, vilket vore såväl betungande som, sett till de båda systemens likartade syfte, onödigt. Kommittén har visserligen undantagit många typer av i och för sig totalförsvarsviktig infrastruktur från tillämpningsområdet för vårt förslag (se skälen för detta i avsnitt 11.5 ovan). Detta undantar en stor del av det möjliga överlappningsområdet. Det kan dock inte uteslutas att en viss överlåtelse eller upplåtelse i enstaka fall skulle kunna aktivera granskning enligt bägge systemen. Inte minst kan det tänkas bli fallet vid överlåtelse eller upplåtelse av en hamn eller flygplats eller delar av sådan infrastruktur. I syfte att undvika detta, återigen under förutsättning att det aktuella förslaget i säkerhetsskyddslagen genomförs, föreslår vi att vårt kontrollsystem görs subsidiärt i förhållande till säkerhetsskyddslagens dito.

³⁵ Se särskilt avsnitt 10.1.1.

Det finns flera alternativa sätt att åstadkomma detta på. Att på förhand peka ut t.ex. vilka hamnar och flygplatser eller delar av dessa det kan bli fråga om, framstår inte som görbart. Det måste i stället bli fråga om en subsidiaritet i det enskilda fallet. Vi föreslår en reglering innebärande att vårt kontrollsystem *inte* ska gälla för en överlåtelse eller upplåtelse av egendom som annars skulle ha omfattats av lagen, om egendomen omfattas av samrådsplikt enligt säkerhetsskyddslagen. Om en överlåtare eller upplåtare alltså är skyldig att samråda angående överlåtelse eller upplåtelse av det aktuella objektet i enlighet med säkerhetsskyddslagens bestämmelser, behöver ingen anmälan eller samråd beträffande affären göras enligt vår lag. Detta bör föreskrivas i en särskild bestämmelse i lagen.

Ett alternativ vore att låta anmälningsplikten enligt vårt kontrollsystem gälla och i stället ålägga granskningsmyndigheten att, efter mottagen anmälan, undersöka om ett samrådsförfarande redan initierats enligt säkerhetsskyddslagen. Ett besked om redan initierat förfarande skulle få den konsekvensen att granskningsmyndigheten inte inledde något eget förfarande. Vi ser dock att det valda första-hands-alternativet besparar de inblandade myndigheterna arbete och förbättrar förutsättningarna för effektiva processer, samtidigt som uppgiften för den enskilde, att hålla reda på huruvida ett samrådsförfarande enligt säkerhetsskyddslagen har initierats eller ska initieras för en aktuell affär, inte bör bli särskilt betungande. Samrådsförfarandet enligt säkerhetsskyddslagen är obligatoriskt och den enskilde bör känna till skyldighetens omfattning. Skulle tveksamhet uppkomma om huruvida samrådsplikten eller ett pågående samråd omfattar det aktuella objektet, bör den frågan kunna lösas genom en kontakt med samrådsmyndigheten.

Det aktuella förslaget om ändring i säkerhetsskyddslagen är, vid tidpunkten för detta betänkandes överlämnande, alltså föremål för beredning. Vi ser dock inte skäl att vänta med att föreslå en konkret subsidiaritetsbestämmelse. Skulle de aktuella ändringarna i säkerhetsskyddslagen av något skäl inte genomföras, får den föreslagna bestämmelsen naturligtvis utgå i den fortsatta beredningen av vårt lagförslag, alternativt anpassas till en annan utformning av kompletteringarna i säkerhetsskyddslagen.

Det faktum att vi bedömer att vårt kontrollsystem bör vara subsidiärt i förhållande till säkerhetsskyddslagen innebär inte att vårt

förslag är beroende av eller avsett att vara ett komplement till förslaget enligt säkerhetsskyddslagen. Vårt kontrollsystem är en självständig produkt avsedd att stå på egna ben. En annan sak är att behovet av vårt kontrollsystem kan bedömas vara större om förslaget som rör säkerhetsskyddslagen inte genomförs, inte minst när det gäller överlåtelser och upplåtelser av hamnar och flygplatser.

14 Närmare om granskningen

14.1 Granskningen initieras genom samråd eller efter anmälan

Bedömning/förslag:

- Granskningen ska äga rum på förhand, dvs. före en tilltänkt överlåtelse, upplåtelse eller i förekommande fall avveckling.
- För *kommuner och landsting* ska granskningen inledas med ett obligatoriskt samrådsförfarande med granskningsmyndigheten.
- För *enskilda* föreslås regleringen skilja sig åt beroende på vilken typ av objekt det handlar om. Vid överlåtelse eller upplåtelse av hamn eller flygplats ska reglerna för just nämnda samrådsförfarande gälla. För fastigheter i skyddsvärda geografiska områden ska granskningen i stället initieras genom en obligatorisk anmälan av överlåtaren eller upplåtaren.
- Om samråd eller anmälan inte sker trots att överlåtelsen eller upplåtelsen omfattas av lagen, ska granskningsmyndigheten, inom vissa tidsramar kunna inleda ett granskningsförfarande på eget initiativ.

14.2 Granskning på förhand

Om en affär som omfattas av vårt kontrollsystem skulle strida mot väsentliga totalförsvarsintressen är förutsättningarna för ett ingripande avsevärt bättre på förhand än efter att affären redan genomförts. Kontrollsystemet är tänkt att förhindra och förebygga att risker för totalförsvaret uppstår, vilket också är ett argument för att granskning bör äga rum på förhand. Ett statligt agerande i efterhand

framstår dessutom som mer ingripande mot parterna, som då hunnit inrätta sig efter de nya förhållandena. Det kan också vara förenat med stora svårigheter rent praktiskt att ”backa” en affär med alla de rättsliga och andra dispositioner som kan ha hunnit vidtas. Fördelarna med ett kontrollsystem på förhand är mot denna bakgrund tydliga. Detta gäller såväl i förhållande till kommuner och landsting som enskilda.

14.2.1 Samråd för kommuner och landsting

Samråd

Enligt kommitténs uppfattning bör granskningen av kommuners och landstings överlåtelse och upplåtelse inledas genom ett samråd med granskningsmyndigheten. I det följande gäller det som beskrivs för kommuners del även landstingen. Syftet med samrådet är att bedöma om den tilltänka överlåtelsen eller upplåtelsen är lämplig ur totalförvarssynpunkt. Detta menar vi bör ske i en dialog mellan kommunen och granskningsmyndigheten. I takt med att arbetet med totalförvarsfrågor blir alltmer utvecklat hos såväl granskningsmyndighet (fyra utpekade länsstyrelser, se avsnitt 14.9.2 nedan) som kommuner kan det förväntas att den nödvändiga dialogen mellan staten och kommunen om totalförsvaret blir mer löpande och en del av vardagen. Vi bedömer således att samrådet inte kommer att bli onödigt betungande vare sig för kommunerna eller för granskningsmyndigheten och att vi inte närmare behöver formalisera hur initiativet till samråd ska gå till.

För att samrådet ska bli verkningsfullt bör det inledas i god tid. Den tilltänka åtgärden bör samtidigt vara tillräckligt konkretiserad för att dess lämplighet ur totalförvarssynpunkt ska vara möjlig att bedöma. Exempelvis måste det stå klar till vem kommunen avser att överlåta eller upplåta egendom. En rimlig tidpunkt att utgå ifrån kan vara då avtalsförhandlingar inleds med en tilltänkt förvärvare eller nyttjanderättshavare. Utgångspunkten bör vidare vara att samrådet ska ha avslutats innan den planerade överlåtelsen eller upplåtelsen genomförs.

Granskningsmyndigheten bör ha möjlighet att på eget initiativ inleda ett samrådsförfarande, om kommunen inte fullföljer sin samrådsplikt. Denna möjlighet är till för att täcka upp för situationer då

kommunen av någon anledning inte fullföljer sin samrådsplikt. Det är dock inte tänkt att granskningsmyndigheten ska bedriva någon direkt tillsyn för att kontrollera lagens efterlevnad. Sådan tillsyn tänker vi oss endast då granskningsmyndigheten meddelat beslut om villkor.

Förhållandet till våra förslag om tillägg i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

Som vi utvecklat närmare i kapitel 6 ovan anser vi att det i lag behöver tydliggöras att kommuner i all sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Vi föreslår därför ett tillägg till i första hand 3 kap. 1 § LEH med denna innebörd samt att det i förordning kan föreskrivas att kommuner vid behov ska samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret.

Att kommuner också ska samråda med granskningsmyndigheten om en tilltänkt affärs lämplighet ur totalförsvarsynpunkt kan mot bakgrund av våra förslag i kapitel 6 framstå som en delvis dubbelreglering. Vi ser dock inte att detta innebär någon olägenhet. Regleringen av förfarandet enligt kontrollsystemet blir från kommuners synvinkel en tydlig specialreglering i förhållande till det generella kravet på samråd i totalförvarsrelaterade frågor enligt LEH och förordningen till denna. Samrådet kan således i det sammanhanget bli en plattform för kommunerna att fullgöra sina förpliktelser enligt LEH.

14.2.2 Samråd även för enskilda ägare av hamnar och flygplatser

När det gäller enskilda ägare måste delvis andra hänsynstaganden tas i kontrollsystemet än i förhållande till kommuner och landsting. Medan en större delaktighet och dialog kan förväntas från kommuners och landstings sida, kan det generellt sätt inte ställas krav på att enskilda ska ha kännedom eller möjlighet att få kännedom om vilka risker en viss affär kan innebära ur totalförsvarsynpunkt. Detta gäller särskilt ägare till fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden, eftersom dessa fastigheter inte behöver utmärka sig på

annat sätt än att de ligger på en viss geografisk plats. Vi föreslår därför inget samråd för ägare till sådana fastigheter, utan att granskningsmyndigheten i stället företar sin granskning efter en anmälan av ägaren (se närmare om anmälningsförfarandet i nästa avsnitt). Ägare till hamnar och flygplatser hamnar dock enligt vår uppfattning mittemellan kommuner och landsting å ena sidan och enskilda fastighetsägare å andra sidan. Vi utgår från att det här mestadels handlar om juridiska personer, ofta större bolag, med stor kännedom om hamnen eller flygplatsen i fråga samt dess verksamhet och förutsättningar. Vi ser det därför som naturligt att även dessa ägare omfattas av en samrådspåikt snarare än en anmälningssskyldighet, och att förfarandet sker i form av en dialog snarare än ensidig granskning från granskningsmyndighetens sida. Vi föreslår därmed att det som föreslagits ovan beträffande kommuner och landsting när det gäller samråd (liksom kommande avsnitt om samrådsförfarandets närmare innebörd) även ska gälla enskilda ägare till hamnar och flygplatser.

14.2.3 Anmälan för enskilda ägare till fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden

Obligatorisk anmälan

Som vi konstaterat i föregående avsnitt kan det inte förväntas att enskilda fastighetsägare kan bedöma en tilltänkt fastighetsaffärs implikationer ur totalförsvarssynpunkt eller kräva att de ska föra en dialog i dessa frågor med granskningsmyndigheten. I stället för samråd anser vi det naturliga för dessa ägares del vara ett anmälningsförfarande, varefter granskningsmyndigheten får bedöma den tilltänkta affärens lämplighet ur totalförsvarssynpunkt. Anmälan bör ske innan en bindande överenskommelse om överlåtelse eller upplåtelse har träffats. Detta är avgörande för att granskningen ska bli verkningsfull. Det är samtidigt viktigt att det är klarlagt vem som är motpart till den tilltänka överlåtelsen eller upplåtelsen samt på vilka huvudsakliga villkor affären är tänkt att ske. Det bör således inte vara aktuellt att anmäla en planerad överlåtelse eller upplåtelse med mindre än att affärens tänkta konturer är någorlunda klara. När det gäller planerade försäljningar bör de ekonomiska villkoren vara i huvudsak framförhandlade, eftersom detta är en förutsättning för en eventuell statlig inlösen av fastigheten (se vidare avsnitt 14.13–14).

Anmälan bör innehålla uppgifter om parterna ifråga, objektet och de närmare villkoren för överlåtelsen/upplåtelsen. Granskningsmyndigheten bör ha möjlighet att begära ytterligare information från den anmälade parten om detta behövs för granskningen.

Om granskningsmyndigheten får kännedom om en planerad överlåtelse eller upplåtelse som ännu inte fullföljts bör myndigheten ha möjlighet att förelägga den som avser att genomföra affären att inkomma med en anmälan. Ett sådant föreläggande bör kunna förenas med vite. Bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten blir då tillämpliga. Vi anser inte att vitesföreläggandet ska gå att klaga på i särskild ordning. Det kan i stället bli föremål för fullständig omprövning av högre instans i samband med klagan över vitets utdömande enligt viteslagen.

Som vi beskriver närmare i avsnitt 14.6 nedan föreslår vi dessutom att granskningsmyndigheten i vissa fall kan inleda en granskning även av fullföljda affärer som inte har anmälts. En utebliven anmälan kan således leda till att granskningsmyndigheten ingriper ändå genom föreläggande och i förlängningen meddelar villkor eller förbud för affären. Detta menar vi kan bidra till att anmälningsplikten fullföljs.

Ett alternativ vore att låta anmälningsförfarandet vara frivilligt, med bibehållen rätt för granskningsmyndigheten att inleda förfaranden på eget initiativ. Som jämförelse kan nämnas den tyska granskningsmekanismen för utländska direktinvesteringar, som bygger på frivillig anmälan med möjlighet för parterna att genom ansökan om förhandsbesked ("certificate of non-objection") förhöra sig om huruvida granskningsmyndigheten ser några problem med en tilltänkt affär. Om någon anmälan eller begäran om förhandsbesked inte sker, har den tyska granskningsmyndigheten rätt att på eget initiativ initiera en granskning upp till fem år efter att affären i fråga avslutats.

Det valda alternativet med obligatorisk anmälan säkerställer dock i större grad att granskningsmyndigheten får reda på relevanta överlåtelser och upplåtelser i förväg. Detta minskar i sin tur risken för att myndigheterna behöver inleda en granskning i efterhand, med risk för att behöva ingripa mot en redan genomförd affär. Det bör visserligen endast i exceptionella fall bli fråga om att en enskilds överlåtelse eller upplåtelse villkoras eller förbjuds. Risken för ingripande i efterhand bör alltså vara mycket liten, även med ett system som bygger på

frivillighet. Ett obligatoriskt förhandsförfarande skapar dock större förutsägbarhet och transparens för parterna och bättre förutsättningar för granskningsmyndigheten. Vi bedömer dessutom att anmälningsplikten inte bör vara alltför betungande för de enskilda överlåtare eller upplåtare som berörs.

Att det finns ett föreskrivet anmälningsförfarande bör inte utesluta mer informella samråd och andra kontakter mellan parterna och granskningsmyndigheten, t.ex. i tidiga skeden då affärer övervägs.

14.2.4 Ingen anmälan från förvärvare eller nyttjanderättshavare

Vårt förslag innebär att det är ägaren till den utpekade egendomen som initierar granskningsförfarandet. Ett alternativ vore att låta det ansvaret gälla i förhållande till förvärvare eller nyttjanderättshavare, dvs. att lägga över plikten på den som avser att förvärva eller hyra ett utpekat objekt. Motsvarande är vanligt förekommande i andra länders granskningssystem av utländska direktinvesteringar. Även den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv, som nyligen antagits, bygger på tillståndsansökan från förvärvaren, liksom den finska lagen om tillsyn över utländska företagsförvärv.¹ Enligt vårt förslag ska dock granskningen i förhållande till kommuner, landsting och enskilda ägare till hamnar och flygplatser i första hand ske i form av ett samråd och en ömsesidig dialog. Förfarandet bygger därför på att det är den berörda kommunen, landstinget eller enskilda ägaren som är kontaktparten, och inte den tilltänka motparten. Även i förhållande till fastigheter i skyddsvärda geografiska områden bör det enligt vår mening vara mindre betungande för överlåtaren/ upplåtaren att ombesörja en anmälan än för en motpart, inte minst mot bakgrund av att lagens tillämpningsområde och anmälningsplikt bör vara väl kända och förutsägbara för enskilda berörda ägare. Dessutom är det givetvis en fördel att lagen till så stor del som möjligt kan vara enhetligt utformad, på så sätt att det i samtliga fall är överlåtaren/upplåtaren som initierar granskningen.

¹ Se mer om andra länders granskningssystem av utländska direktinvesteringar samt de finska lagarna och bestämmelserna i kapitel 15 nedan.

14.3 Inledande förfarande i samrådsärenden

Bedömning/förslag:

- Syftet med samrådet är att bedöma den tilltänka överlåtelsens eller upplåtelsens lämplighet ur totalförsvarsynpunkt. Om det är uppenbart att förfarandet inte strider mot väsentliga totalförsvarsintressen, ska granskningsmyndigheten besluta att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd. Det samma gäller om samrådsparterna är överens om att det tilltänkta förfarandet inte bör ske eller bör ske på vissa angivna villkor.
- I övriga fall kan granskningsmyndigheten fatta beslut om fördjupad granskning eller, när det gäller skyddade anläggningar, fatta slutligt beslut om att det tilltänkta förfarandet ska få ske endast på vissa villkor eller inte alls.
- Beslut ska i samtliga samrådsärenden fattas utan onödigt dröjsmål. En tidsmässig måttstock bör i normalfallet vara 30 dagar.

14.3.1 Samrådsförfarandet

Syftet med samrådet är att bedöma den tilltänka överlåtelsens eller upplåtelsens lämplighet ur totalförsvarsynpunkt. Samrådet kommer naturligen att utgå från den information som den samrådande parten muntligen eller skriftligen lämnar till granskningsmyndigheten. Parten bör i den utsträckning granskningsmyndigheten begär det, lämna uppgifter om föremålet för den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen, parterna samt övriga villkor. Myndigheten ska också kunna efterfråga ytterligare information och vid behov samråda med Försvarmakten, Säkerhetspolisen och andra myndigheter. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 14.7 nedan. Det kan noteras redan här att vi inte föreslår något krav på att inhämta information från Försvarmakten eller Säkerhetspolisen i detta skede. Det bör i stället ske vid behov. I den mån ytterligare information krävs bör det i stället övervägas om ett beslut om fördjupad granskning bör fattas.

14.3.2 Beslut efter samråd

Vi bedömer att de allra flesta frågor kan avgöras i samförstånd inom ramen för samrådet och att granskningsmyndigheten då kan fatta beslut om att avsluta ärendet utan ytterligare åtgärder. Detta bör till en början kunna ske om granskningsmyndigheten bedömer det som uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen inte strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Detsamma bör enligt vår mening gälla om granskningsmyndigheten bedömer att affären *inte* kan ske utan att det strider mot nämnda intressen, och den samrådande parten delar granskningsmyndighetens bedömning. Om samrådsparterna således delar bedömningen att den tilltänkta affären strider eller riskerar att strida mot väsentliga totalförsvarsintressen och därför inte bör ske alls eller på förändrade villkor, föreslår vi att ärendet ska kunna avslutas i samförstånd och utan något formellt beslut om förbud eller villkor från granskningsmyndighetens sida. Vi utgår nämligen från att den samrådande ägaren, i de flesta fall en kommun eller ett landsting, har ett sådant intresse och ansvar i frågan, att det inte bör krävas några mer tvingande åtgärder från granskningsmyndighetens sida.

I övriga fall, dvs. när det inte finns förutsättningar att avsluta ett samrådsärende utan ytterligare åtgärder, föreslår vi att granskningsmyndigheten med ett undantag ska kunna fatta beslut om en fördjupad granskning. Undantaget rör skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar och berörs ytterligare strax. Den fördjupade granskningen, kan utmynna i att den tilltänka affären förbjuds eller endast får genomföras på vissa särskilt angivna villkor. Detta beskrivs närmare nedan.

Kravet på uppenbarhet är ett högt ställt krav som också markerar att andra förutsättningar gäller för att tillåta en överlåtelse eller upplåtelse redan under samrådsförfarandet än för att tillåta affären efter fördjupad granskning. Skälet för de olika rekvisiten är att processen under samrådet är tänkt att ”sälla bort” de okomplicerade fallen, medan rekvisiten för beslut efter fördjupad granskning kan uppfyllas först efter ytterligare utredning. Vi tänker oss alltså en relativt snabb och enkel process (se om tidsramar nedan), där de relativt okomplicerade fallen kan avgöras inom ramen för samrådet. Detta förutsätts vara merparten av granskade fall. De mer problematiska fallen, som

kan behöva ytterligare utredning, förväntas i stället gå vidare till fördjupad granskning.

Beträffande skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar föreslår vi en något annorlunda reglering som inte innehåller någon fördjupad granskning. Vi förväntar oss att granskningsmyndighetens behandling av ärendet kan avslutas inom ramen för samrådet. Vi tror också att dessa ärenden kommer att vara relativt okomplicerade, i vart fall i jämförelse med den variation av affärer som kan komma att granskas när det gäller hamnar och flygplatser. Av den anledningen anser vi att dessa ärenden inte ska behöva gå till någon fördjupad granskning i de fall kommunen och granskningsmyndigheten inte kan avsluta ärendet inom ramen för samrådet. I stället föreslår vi att granskningsmyndigheten ska kunna fatta ett slutligt beslut i ärendet om att affären endast ska få ske på vissa villkor, eller inte alls. Som vi just nämnt föreslår vi att motsvarande typ av beslut ska kunna fattas beträffande hamnar, flygplatser och fastigheter i skyddade geografiska områden, men först efter en fördjupad granskning. Våra överväganden under avsnittet om fördjupad granskning nedan gällande de närmare formerna för beslut, proportionalitetsbedömning och beslutsmotivering m.m. (se avsnitt 14.5 nedan) gäller i tillämpliga delar även slutliga beslut beträffande skyddade anläggningar. Vad som där sägs beträffande överlåtelse och upplåtelse ska i tillämpliga delar även gälla avveckling.

14.3.3 Samrådsförfarandets längd

Det är viktigt att kommunen eller landstinget och tilltänkta motparter kan utgå från en någorlunda bestämd tidsram för samrådet. Det ska inte vara fråga om en process som kan hänga i luften för en obestämmd tid eller som granskningsmyndigheterna kan dra ut på utan skäl. Å andra sidan tänker vi oss en ömsesidig dialog, som bör kunna vara så formlös och flexibel som möjligt, i syfte att kunna uppnå självvalt agerande och överenskommelse snarare än tvingande beslut.

Vi har övervägt en bestämd tidsgräns för samrådet, som i sådant fall lämpligen kunde vara 30 dagar. Vi förväntar oss att de flesta samråd kan fullgöras inom detta tidsspann. Tidsramen ligger i linje med vad som gäller för inledande granskning i flera granskningsmek-

nismer i andra länder och vad vi föreslår gälla för inledande granskning i anmälningsärenden. En tilltänkt affär beträffande en hamn eller flygplats kan dock se mycket olika ut vad gäller storlek och komplexitet. Det vore olyckligt om nära förestående överenskomelser gick om intet bara därför att en stelbent tidsgräns inte gav utrymme för några ytterligare dagars samråd. En i lag bestämd tidsgräns skulle också förutsätta en formaliserad starttid för samrådet, vilket vi vill undvika. Vi har därför stannat för att inte föreslå någon i lag bestämd tidsgräns för samrådet. Måttstocken om 30 dagar bör dock gälla som en utgångspunkt. För att tillse att förfarandet inte utan skäl drar ut på tiden föreslår vi att det i lagen ställs krav på att granskningsmyndigheten fattar beslut utan oskäligt dröjsmål. Som tidigare sagts föreslår vi också att granskningsmyndigheten även i de fall en överenskommelse nås ska fatta ett beslut i ärendet, vilket i de fallen bör bli att någon ytterligare åtgärd inte vidtas i ärendet. På så sätt bör det inte uppkomma några tveksamheter om huruvida ett förfarande är avslutat eller alltjämt pågår.

14.4 Inledande granskning i anmälningsärenden

Bedömning/förslag:

- I anmälningsärenden ska granskningsmyndigheten göra en inledande granskning efter anmälan. Om det är uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen, ska granskningsmyndigheten besluta att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd. I annat fall ska myndigheten fatta beslut om en fördjupad granskning.
- Granskningsmyndigheten ska fatta sitt beslut inom 30 dagar från det att ärendet inleddes.

14.4.1 Inledande granskning och beslut efter anmälan

Granskningsmyndigheten ska efter anmälan vidta en inledande granskning. Granskningen ska grundas på informationen i anmälan. Myndigheten ska också kunna efterfråga ytterligare information och

vid behov samråda med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och andra myndigheter. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 14.7 nedan.

Om granskningsmyndigheten bedömer det som uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen kan ske utan att det strider mot totalförsvarets intressen, ska granskningsmyndigheten fatta beslut om att ingen ytterligare åtgärd kommer att vidtas i ärendet. I annat fall ska granskningsmyndigheten i stället fatta beslut om en fördjupad granskning. En sådan granskning, som beskrivs närmare nedan, kan utmyнна i att den tilltänka affären förbjuds eller endast får genomföras på vissa särskilt angivna villkor.

Kriterierna för beslut efter en inledande granskning motsvarar vad som föreslagits gälla för beslut efter ett samrådsförfarande ovan. Genom det högt ställda kravet för att avsluta ärendet utan åtgärder redan i detta skede tydliggörs, på motsvarande sätt som i samrådsärenden, att andra förutsättningar gäller för att tillåta ett förfarande i den inledande processen än för motsvarande beslut efter fördjupad granskning. Tanken är att på detta sätt ”sälla bort” de relativt okomplicerade fallen, medan kriterierna för beslut efter fördjupad granskning ska kunna uppfyllas först efter ytterligare utredning. Vi tänker oss alltså en relativt snabb och enkel process för de okomplicerade fallen. Vi tror också att de allra flesta fall av granskade anmälningar förväntas höra till just denna typ, som klart saknar negativa konsekvenser ur totalförsvarsynpunkt. I de färre mindre självklara och potentiellt problematiska fallen ska granskningsmyndigheten i stället kunna fatta beslut om en fördjupad granskning.

I de utländska granskningssystem som vi undersökt är det relativt vanligt med motsvarande tvåstegsprocesser. Ett liknande upplägg förekommer även i plan- och bygglagen när det gäller länsstyrelsens möjlighet att överpröva kommunala beslut om att anta ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelse.² Vi har noterat att de lagar och lagförslag i andra länder vi gjort jämförelser med ofta innehåller ett positivt bestämt rekvisit för att beslut om fördjupad granskning ska få ske. Det har t.ex. uttryckts så att en fördjupad granskning kan beslutas om granskningskommittén vid den inle-

² I 11 kap. 10 § plan- och bygglagen föreskrivs nämligen att länsstyrelsen inom tre veckor efter att den fått meddelande om att en kommun fattat något av nyss nämnda beslut ska besluta om den ska överpröva beslutet eller inte. Överprövning ska ske om beslutet kan antas innebära att beslutet på vissa grunder är felaktigt/olämpligt.

dande granskningen sett potentiella säkerhetsrisker med den aktuella affären³ eller funnit skälig grund för misstanke att affären i fråga riskerar nationella säkerhetsintressen.⁴ Eftersom vi i stället har valt att reglera de ärenden som kan ges ”grönt ljus” redan efter en inledande granskning, ser vi inget behov av något motsvarande kriterium, utan beslut om fördjupad granskning ska helt enkelt fattas i övriga fall.

Tidsgräns för den inledande granskningen

Till skillnad mot samrådsförfarandet, där mycket finns att vinna på formlösa och flexibla lösningar, ser vi att granskningsmyndighetens arbete i förhållande till de enskilda fastighetsägare som omfattas av anmälningsförfarandet måste ha så tydliga ramar som möjligt, inte minst när det gäller begränsningar i tid. Det är viktigt att processen är tydlig och förutsägbar i förhållande till berörda enskilda. Det är också av största vikt att processen görs så effektiv som möjligt och att legitima fastighetsaffärer inte försenas mer än absolut nödvändigt. Å andra sidan måste granskningsmyndigheten ges tillräckligt utrymme för sin granskning, inkluderat bl.a. informationsinhämtning och samråd med andra myndigheter i de fall detta behövs. Vi föreslår att tidsgränsen för den inledande granskningen ska vara 30 dagar från det att granskningsmyndigheten mottog anmälan. Detta är något kortare än vad som gäller för inledande granskning i flera andra länders lagar som innehåller någon form av granskningsmekanism. I den tyska lagen om granskning av vissa företagsköp föreskrivs t.ex. en initial granskning om maximalt två månader. I den amerikanska lagen om granskning av utländska investeringar har tidsgränsen för en initial granskning nyligen förlängts från 30 till 45 dagar. Vi ser samtidigt att de lagar vi jämfört med i många fall berör många fler och komplicerade affärstyper, såsom stora företags- och verksamhetsöverlåtelser. I jämförelse med sådana tillämpningsområden framstår granskning av enskilda fastigheter i vissa geografiska områden som förhållandevis begränsad, varför en längre tid än 30 dagar inte bör krävas för en inledande granskning.

³ Den amerikanska lagen om granskning av utländska investeringar. Se vidare internationella utblicken, avsnitt 15.7.

⁴ Det brittiska förslaget om granskning av vissa investeringar. Se vidare internationella utblicken, avsnitt 15.6.

Vi ser inte behov av att särreglera de fall då någon anmälan inte skett förrän granskningsmyndigheten på annat sätt fått kännedom om ett tilltänkt förfarande och förelagt part att inkomma med anmälan. Tidsgränsen bör även i de fallen gälla från det att myndigheten mottog anmälan.

14.5 Fördjupad granskning

Bedömning/förslag:

- Den fördjupade granskningen är tänkt att förekomma i de potentiellt problematiska fallen som inte kunnat lösas inom ett samrådsförfarande eller avslutas utan åtgärd efter en inledande granskning i ett anmälningsförfarande.
- Om det efter en fördjupad granskning står klart att en överlåtelse av en hamn eller flygplats som ägs av kommun eller landsting kan ske utan att det strider mot totalförsvarets intressen, ska granskningsmyndigheten besluta att ärendet ska avslutas utan några ytterligare åtgärder. Detsamma gäller beträffande upplåtelser av hamnar och flygplatser, överlåtelser av hamnar och flygplatser som ägs av enskilda samt överlåtelser och upplåtelser av fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden, om det saknas anledning att anta att åtgärden strider mot totalförsvarets intressen.
- I andra fall ska granskningsmyndigheten kunna besluta om att villkora eller ytterst förbjuda den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen.
- Ett beslut om villkor eller förbud förutsätter en föregående proportionalitetsavvägning.
- En fördjupad granskning får pågå i maximalt 45 dagar men bör kunna förlängas med ytterligare 30 dagar om särskilda skäl föreligger och därefter ytterligare 30 dagar om synnerliga skäl föreligger.

14.5.1 Granskningsmyndighetens bedömning

Granskningsmyndighetens bedömning kan även efter en fördjupad granskning i många fall förväntas mynna ut i att någon åtgärd inte behöver vidtas. Vi föreslår dock att myndigheten ska kunna besluta om att villkora eller ytterst förbjuda en granskad överlåtelse eller upplåtelse om skyddet av viktiga totalförsvarsintressen så kräver. Förutsättningarna för de olika besluten beskrivs i nästa avsnitt.

Som vi tidigare beskrivit kan risker vid överlåtelser och upplåtelser bl.a. handla om underrättelseinhämtning, förberedelser för antagonistiska handlingar mot Sverige eller att befintliga totalförsvarstillgångar skingras eller förstörs.⁵ Bedömningen ska alltså avse de totalförsvarsintressen som i det enskilda fallet står på spel och vilka sårbarheter den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen kan innebära för dessa. Bedömningen av dessa intressen och sårbarheter måste naturligen bero på omständigheterna i varje enskilt fall och anpassas efter de olika typer av objekt som omfattas av kontrollsystemet. Vid granskningen av t.ex. en överlåtelse eller upplåtelse av en hamn bör hamnverksamheten och hamnens betydelse för totalförsvaret vara av vikt vid bedömningen. Där kan för övrigt det kommunala ägandet i sig självt vara ett väsentligt totalförsvarsintresse som staten har att beakta i de fall en överlåtelse av en kommunal hamn till privata intressen är i fråga. I de mer ofta förekommande fallen där en kommun upplåter hela eller delar av hamnverksamheten till en enskild operatör, samtidigt som kommunen behåller ägandet till mark och fasta anläggningar inom hamnen, kan granskningsmyndighetens bedömning återigen i större utsträckning behöva variera utifrån omständigheterna i de enskilda fallen. När det gäller fastigheter i skyddsvärda geografiska områden handlar det i stor omfattning om helt vanliga fastigheter där det geografiska läget är det intressanta. Regelmässigt bör de närmare villkoren för den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen vara av intresse vid bedömningen, liksom den tilltänkte motpartens person- eller ägarförhållanden.

Till bedömningen av vilka sårbarheter en överlåtelse eller upplåtelse kan innebära kan höra säkerhetspolitiska överväganden som varierar över tid och utifrån förändringar i omvärlden. I bedömningen kan såväl befintliga hot som möjliga uppkommande hot behöva beaktas.

⁵ Vi redogör för riskerna i kapitel 8 ovan.

Som vi kommer att behandla närmare, kan granskningsmyndigheten inte förväntas ha all kunskap som kan behövas i ett fördjupat granskningsärende eller på egen hand analysera nämnda risker och sårbarheter. Vi förutser att myndigheten genom olika granskningsåtgärder behöver inhämta behövliga upplysningar och bedömningar, för att på så sätt skapa ett underlag för sitt slutliga beslut. Inte minst bedömer vi att samråd med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bör vara ett centralt inslag i den fördjupade granskningen. Detta ämne behandlas närmare i avsnitt 14.7 om informationsdelning och samråd nedan.

Beslut efter fördjupad granskning

Granskningsmyndighetens fördjupade granskning kan utmynna i att den planerade överlåtelsen eller upplåtelsen ges ”grönt ljus” genom ett beslut om att ärendet avslutas utan några ytterligare åtgärder. Detta förväntar vi oss kommer att ske i många av fallen. Förutsättningarna för ett sådant beslut bör dock beträffande en överlåtelse av en hamn eller flygplats som ägs av kommun eller landsting vara att det står klart att åtgärden kan ske utan att det strider mot totalförsvarets intressen. Detsamma bör enligt vårt förslag gälla beträffande andra granskade överlåtelser och upplåtelser, om det saknas anledning att anta att åtgärden strider mot totalförsvarets intressen.

Vi föreslår alltså något olika rekvisit beroende på vilken typ av förfarande, egendom och ägare det är fråga om. Detta beror på att vi utgår från att kommunalt ägda och landstingsägda hamnar och flygplatser intar en särskild ställning ur totalförvarssynpunkt och att det kan vara av totalförvarsintresse att de fortsatt ägs och kontrolleras av just en kommun eller ett landsting, snarare än av privata intressen. Detta menar vi bör lyftas fram genom ett särskilt högt ställt krav för att låta överlåtelser av sådan egendom ske. När det gäller övriga förfaranden som kan omfattas av en fördjupad granskning är utgångspunkten något annorlunda. Upplåtelser som sker i kommunala och landstingsägda hamnar behöver i normalfallet inte vara problematiska ur totalförvarssynpunkt. När det gäller fastigheter i skyddade geografiska områden har vi som nämnts gjort bedömningen att det i allt väsentligt rör sig om helt vanliga fastigheter, som i huvudsak ägs av enskilda. I den mån kommunen eller

landstinget äger sådana, är det inte givet att ett fortsatt sådant ägande i sig är av totalförsvarsintresse. Likaså kan det beträffande enskilt ägd egendom sällan förmodas vara av intresse att egendomen stannar i just den befintliga ägarens ägande eller kontroll. Bedömningen kan i stället förväntas bero på bl.a. den tilltänkta köparen eller nyttjanderätts-havaren och övriga villkor för överlåtelsen eller upplåtelsen. Kort sagt utgår vi från att andra affärer än överlåtelser av kommunala och lands-tingsägda hamnar och flygplatser i färre fall kan förmodas vara kän-sliga ur totalförsvarsynpunkt. Vi anser att kravet på bedömningen för att kunna ge sådana affärer ”grönt ljus” därför kan sättas något lägre.

Om granskningsmyndigheten gjort bedömningen att en granskad affär inte kan ges grönt ljus, föreslår vi att myndigheten ska kunna fatta beslut om att den inte ska få ske. Som vi närmare be-handlar i avsnitt 14.6 ska det även vara möjligt att inom vissa tids-gränser meddela ett förbud mot en redan ingången överlåtelse eller pågående upplåtelse.

De bedömda konsekvenserna eller riskerna för skada från total-försvarsynpunkt kan vara sådana att det inte finns något alternativ till att helt förbjuda en tilltänkt affär. Det kan dock tänkas att det är tillräckligt att något i affären förändras. Vi föreslår därför att gransk-ningsmyndigheten som ett alternativ ska kunna besluta om villkor för den granskade affären. Det kan t.ex. handla om att en del av en fastighet undantas från överlåtelsen eller upplåtelsen i fråga, eller att en upplåtelse begränsas i fråga om tid, verksamhet eller inblandad personal. Man kan också tänka sig att ett upplåtelseavtal måste inne-hålla en möjlighet till förtida uppsägning vid vissa särskilt angivna förhållanden som kan påverka totalförsvarets intressen negativt, t.ex. ändrade omvärldsförhållanden. Detta bör särskilt bli aktuellt när det gäller kommunalägd egendom. Motsvarande möjlighet att villkora en granskad affär finns i de flesta utländska gransknings-mekanismer vi undersökt.⁶ Granskningsmyndigheten bör i samtliga fall följa upp att föreskrivna villkor efterlevs. Beslut om villkor får förenas med vite. Bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten bör då tillämpas. Vi anser inte att vitesföreläggandet ska gå att klaga på i särskild ordning. Det kan i stället bli föremål för fullständig omprövning av högre instans i samband med klagan över vitets utdömande enligt viteslagen.

⁶ Se kapitel 15, Internationell utblick nedan.

Det är enligt vår mening inte möjligt att mer i detalj reglera de fall bedömningen blir att affären inte kan ges grönt ljus. Den stora merparten försäljningar eller uthyrningar av fastigheter bör som vi redan berört vara helt oproblematiska ur totalförvarssynpunkt, vilket bör kunna ses vid en enkel och snabb bedömning. I de exceptionella fall som faktiskt kan innebära skada ur totalförvarssynpunkt är det å andra sidan viktigt att samrådsmyndigheterna, dvs. främst Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, identifierar hoten och sårbarheterna och gör en grundlig bedömning som kan utgöra underlag för granskningsmyndighetens beslut.

14.5.2 Krav på effektivitet och proportionalitet

Ett beslut om villkor eller förbud innebär ett betydande ingrepp i de inblandade parternas intressen. När det gäller ingrepp i det grundlagsskyddade egendomsskyddet är det numera fastslaget att en proportionalitetsavvägning ska göras i varje enskilt fall (se bl.a. Högsta domstolens avgörande i NJA 2018 s. 753 p 20–25). Prövningen av proportionaliteten ska ske i tre steg, där såväl beslutets ändamålsenlighet och dess nödvändighet som proportionaliteten i strikt mening måste prövas.

En given utgångspunkt för granskningsmyndigheten bör därmed vara att ett beslut måste var ändamålsenligt i förhållande till det skyddsbehov som ska tillgodoses, dvs. att skydda väsentliga totalförvarsintressen. Vidare får ett ingripande från granskningsmyndighetens sida inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Om bedömningen är att flera beslutsalternativ är godtagbara, ska det alternativ väljas som är minst ingripande och betungande för de enskilda parterna. Detta innebär att beslut om villkor som huvudregel bör väljas framför beslut om förbud.

Även om granskningsmyndighetens ingripande förväntas ske på lindrigast möjliga sätt, är det viktigt att resultatet i det enskilda fallet inte blir orimligt. Granskningsmyndighetens beslut om förbud eller villkor ska därför alltid föregås av en proportionalitetsbedömning där skälen för beslutet vägs mot de motstående intressen som gör sig gällande i det enskilda fallet. Någon uttömmande uppräknings av vilka motstående intressen som ska beaktas kan inte göras, men typiskt

sett kan de förväntas handla om ekonomiska konsekvenser för egendomens ägare och dennes motpart, liksom eventuella andra olägenheter, t.ex. i form av merarbete på grund av förändrade villkor. När det är fråga om förbud i efterhand mot en överlåtelse eller upplåtelse som skett utan föregående samråd eller anmälan (jfr avsnitt 14.6 nedan) kan det behöva beaktas hur lång tid som gått sedan affären fullföljdes och i vad mån alla inblandade har inrättat sig efter densamma. Det måste samtidigt beaktas att ett beslut i efterhand endast aktualiseras om ägaren underlåtit att samråda eller anmäla om den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen och alltså agerat i strid mot lagens bestämmelser.

Behovet av skydd för väsentliga totalförsvarsintressen måste i varje enskilt fall väga tyngre än den skada eller olägenhet i övrigt som beslutet medför för allmänna eller enskilda intressen. Eftersom ett beslut om förbud eller villkor endast aktualiseras när väsentliga totalförsvarsintressen riskerar att skadas och ett uteblivet skydd potentiellt kan innebära allvarliga konsekvenser för landets totalförsvar, kommer skyddsbehovet som regel väga mycket tungt i förhållande till motstående intressen.

14.5.3 Tidsgränser för fördjupad granskning

När det gäller de närmare tidsgränserna medger t.ex. den tyska lagen om granskning en fördjupad granskning om som längst fyra månader.⁷ I den amerikanska lagen om granskning av utländska investeringar får fördjupad granskning ta maximalt 45 dagar i anspråk. Det finns inga stadgade tidsgränser i den finska lagen om tillsyn över utländska företagsförvärv och inte heller i den finska lagen om granskning av vissa fastighetsförvärv. Av den finska granskningsmyndighetens praxis beträffande den först nämnda lagen framgår dock att myndighetens genomsnittliga handläggningstid har varit sex-sju veckor.

De flesta av de nämnda mekanismerna avser företagsförvärv eller investeringar mer generellt och kan potentiellt beröra stora och komplicerade affärer med övergång av hela verksamheter. De överlåtelser och upplåtelser som vårt system är avsett att omfatta kan i

⁷ Detta gäller om en anmälan har gjorts till granskningsmyndigheten. Sker i stället granskning på myndighetens eget initiativ, måste den fullföljas inom tre månader från att affären har kommit till myndighetens kännedom. Se vidare om den tyska lagen i avsnitt 15.5 nedan (internationell utblick).

de allra flesta fall förväntas vara små och relativt enkla affärer, vilket talar för kortare handläggningstider. Å andra sidan kan det inte uteslutas att större och mer komplexa affärer kan komma att granskas, inte minst när det gäller hamnar eller flygplatser. Vi bedömer det som rimligt att en fördjupad granskning som huvudregel bör få ta maximalt 45 dagar. Det kan dock inte uteslutas att det finns fall då 45 dagar inte är tillräckligt för att inhämta information som är relevant för bedömningen. Exempelvis kan det i mer komplexa fall ta tid för de myndigheter som granskningsmyndigheten ska samråda med (se avsnitt 14.7.2) att kontakta samverkande tjänster och sammanställa material. Av dessa skäl föreslår vi en möjlighet att förlänga handläggningstiden med ytterligare 30 dagar om särskilda skäl föreligger. Även med denna möjlighet till förlängning ser vi att det kan bli svårt för myndigheterna att i vissa särskilt svåra fall företa en fullgod utredning. Detta kan vara fallet när det krävs långtgående utredningar om de faktiska ägarförhållandena på motpartssidan eller då bedömning av utländska förhållanden kräver omfattande utredningsåtgärder. I sådana ärenden är det angeläget att myndigheterna har tid att vidta de utredningsåtgärder som kan behövas. Vi föreslår därför en möjlighet till att förlänga handläggningstiden med ytterligare 30 dagar vid synnerliga skäl.

14.6 Beslut i efterhand

Bedömning/förslag:

- Om granskningsmyndigheten får kännedom om att en överlåtelse eller upplåtelse skett utan att lagens krav på samråd eller anmälan iakttagits, kan myndigheten inleda en granskning av affären i efterhand.
- Om de lagliga förutsättningarna för förbudsbeslut är uppfyllda, kan ett sådant beslut meddelas i efterhand, dock senast inom ett år efter att överlåtelsen eller upplåtelsen i fråga fullföljdes.

Det kan förekomma att ett föreskrivet samråd eller en föreskriven anmälan inte skett och att granskningsmyndigheten får kännedom om överlåtelsen eller upplåtelsen i fråga först sedan den fullföljts.

Myndigheten har då inte möjlighet att ta initiativ till samråd eller meddela föreläggande om anmälan. Myndigheten bör dock enligt vårt förslag kunna inleda en granskning även i denna situation. Myndigheten bör då följa processen för en fördjupad granskning med förelägganden om information och samråd med andra myndigheter om den fullföljda affärens lämplighet ur totalförsvarssynpunkt. Om de lagliga förutsättningarna för förbud är uppfyllda, kan förbudsbeslut meddelas även i efterhand. Som nämnts i avsnittet om proportionalitet ovan gäller kravet på en proportionalitetsavvägning i det enskilda fallet även nu behandlade fall. Ett beslut om förbud innebär att överlåtelsen eller upplåtelsen är ogiltig.

Vi anser inte att det ska vara möjligt att villkora en genomförd överlåtelse eller upplåtelse i efterhand. Det menar vi kan innebära en alltför stor oförutsägbarhet för parterna. En part kan exempelvis hellre vilja dra sig ur ett avtalsförhållande än att inrätta sig efter nya förhållanden i efterhand.

Granskningsmyndighetens rätt till ingripande i efterhand bör inte gälla obegränsat i tid, även detta skulle innebära en alltför stor osäkerhet och oförutsägbarhet för parterna. De viktiga intressen som systemet är till för att skydda talar å andra sidan för att affärer som är tänkta att omfattas av lagen ska kunna granskas i så stor utsträckning som möjligt. Vi bedömer att en rimlig avvägning mellan dessa intressen är en bortre tidsgräns om ett år efter att överlåtelsen eller upplåtelsen fullföljts. Beslut om förbud måste alltså fattas inom denna tidsgräns.

Det förtjänas att upprepas att det endast i undantagsfall förväntas bli fråga om att en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse villkoras eller förbjuds, i vart fall i förhållande till enskilda ägare. I förhållande till kommuner och landsting som ägare kan fler överlåtelser och upplåtelser tänkas vara problematiska ur totalförsvarssynpunkt, men kommuner och landsting får å andra sidan förutsättas följa reglerna om samråd. Risker för ett beslut om förbud i efterhand bör därför överlag betraktas som mycket liten.

14.7 Information från parter och samråd med andra myndigheter

Bedömning/förslag:

- Den samrådande eller anmälande parten ska, i den utsträckning granskningsmyndigheten begär det, lämna uppgifter om föremålet för den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen, parterna samt övriga villkor.
- Granskningsmyndigheten ska i behövlig omfattning samråda med för ärendet relevanta myndigheter. Vid en fördjupad granskning ska samråd alltid ske med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.
- Utlämnande till granskningsmyndigheten av uppgifter som omfattas av sekretess kan ske med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

14.7.1 Information från parterna

Det är viktigt att granskningsmyndigheten får all behövlig information för att kunna göra sin bedömning. Sannolikt kommer i de flesta fall samrådet eller anmälan tjäna som tillräckligt informationsunderlag. För det fall någon anmälan inte gjorts eller granskningsmyndigheten av annat skäl behöver ytterligare upplysningar, föreslår vi att den samrådande eller anmälande parten på begäran ska bistå myndigheten med relevant information om den granskade affären.

14.7.2 Samråd med andra myndigheter

Som vi utvecklar i avsnitt 14.9 nedan föreslår vi att vissa utpekade länsstyrelser ska utses till granskningsmyndigheter. Vi bedömer att kompetensen när det gäller totalförsvarets intressen i länsstyrelserna är god och blir allt bättre. De enskilda granskningsmyndigheterna kan dock inte förväntas besitta all kunskap som kan behövas i ett granskningsärende eller kunna på egen hand göra säkerhetspolitiska analyser i komplexa ärenden. Även om de allra flesta av de granskade

affärerna kan förväntas vara helt oproblematiske ur totalförsvars-synpunkt, kan särskild kunskap behövas för att kunna sälla ut de få affärer som faktiskt kan innebära skada för viktiga totalförsvarsintressen. För detta kan behövas fördjupad information om en fastighets läge och egenskaper, en hamns eller flygplats användningsområde eller en tilltänkt köparens bakomliggande ägandeförhållanden men även underrättelseinformation, analys av omvärldsläget och rådande hotbild m.m. Det är därför av stor vikt att granskningsmyndigheten i behövlig omfattning samråder med för ärendet relevanta myndigheter. Granskningsmyndigheten bör i sin egenskap av länsstyrelse och högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet främst ha inblick i det civila försvarets intressen. När det gäller det militära försvaret och mer generella hotbedömningar är dock Försvarsmakten och Säkerhetspolisen expertmyndigheter. Det är dessa myndigheter som genom sin egen underrättelseinhämtning och sin särskilda kunskap om de civila och militära hotbilderna mot Sverige kan avgöra om en viss överlåtelse eller upplåtelse kan antas innebära en risk för svenska säkerhetsintressen. I första hand tänker vi därför på dessa myndigheter som samrådsmyndigheter.

Samråd med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bör enligt vår mening inte vara ett krav under ett samrådsförfarande eller en inledande granskning, utan ske vid behov. Detta utifrån att ett flertal enkla och okomplicerade fall förväntas förekomma i dessa skeden. Under en fördjupad granskning däremot, där de nyssnämnda okomplicerade fallen alltså bör ha rensats bort, ser vi att samråd med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bör vara obligatoriskt. Det kan visserligen förekomma att Försvarsmakten och/eller Säkerhetspolisen besitter unik information beträffande tillsynes okomplicerade fall, vilket talar för att granskningsmyndigheten bör samråda med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen i samtliga fall. Vi bedömer dock att det skulle leda till en onödigt betungande arbetsuppgift för dessa myndigheter att behöva yttra sig i varje okomplicerat fall. De nu föreskrivna situationerna bör i stället kunna lösas i dialog mellan granskningsmyndigheten och Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Skulle dialogen i något fall falla, bör Försvarsmakten och Säkerhetspolisen enligt vårt förslag kunna överklaga vissa av granskningsmyndighetens beslut (se nedan och avsnitt 14.10.2.).

Även kontakter med andra myndigheter kan bli aktuella, vilket i lag föreslås komma till uttryck på så sätt att granskningsmyndigheten

vid behov ska inhämta yttrande även från andra berörda myndigheter. Det kan exempelvis gälla yttrande från någon av myndigheterna som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos enskilda aktörer. Till exempel kan det vara lämpligt att inhämta uppgifter och synpunkter från Transportstyrelsen om överlåtelsen eller upplåtelsen avser en hamn eller flygplats. Även samråd med annan myndighet inom transportsektorn kan i sådant fall vara aktuell. Kontakter kan även behöva förekomma med MSB eller med andra viktiga sektorsmyndigheter inom civilt försvar.

Om samrådet aktualiserar känslig information får samrådsmyndigheten i varje enskilt fall bedöma i vad mån informationen ska lämnas till granskningsmyndigheten. Ett yttrande kan innehålla samrådsmyndighetens rena bedömning eller slutsats, men ytterligare information kan behövas för att granskningsmyndigheten ska kunna fatta ett motiverat beslut, inkluderat den avvägning som måste göras mot motstående intressen (se om proportionalitetsbedömningen avsnitt 14.5.2 ovan). För Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens del bör det finnas viss erfarenhet av denna typ av avvägningar, inte minst med tanke på de yttranden som myndigheterna ger in t.ex. i plan- och bygglovsärenden, ärenden enligt lagen om skydd för geografisk information eller sekretessärenden. Frågan om sekretessbrytande bestämmelse behandlas närmare nedan.

Granskningsmyndighetens beslut kan i de allra flesta fall förväntas följa Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens respektive bedömning eller rekommendation. Det kan dock finnas undantagsfall där så inte sker, inte minst med anledning av granskningsmyndighetens skyldighet att inför ett slutligt beslut väga bedömt skyddsbehov mot motstående intressen i den proportionalitetsavvägning som ska göras. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kan i ett sådant fall ha ett befogat intresse av att få ärendet överprövat, varför vi föreslår en överklaganderätt för dessa myndigheter om granskningsmyndighetens beslut utmynnar i att ärendet lämnas utan åtgärd eller i föreläggande om villkor (se avsnitt 14.10.2. nedan).

14.7.3 Utlämnande av information som omfattas av sekretess

Information som kan behöva lämnas till granskningsmyndigheten av kommuner, landsting eller samrådsmyndigheter kan av olika skäl omfattas av sekretess. I de flesta fall ser vi framför oss att det kan handla om utrikes- eller försvarssekretess. Det kan dock även vara fråga om uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, t.ex. när det gäller ägarstrukturer i tilltänkta köparbolag eller närmare information om en hamn eller flygplats.

Som huvudregel innebär detta ett hinder för en myndighet att utlämna informationen. Vi har därför övervägt om en särskild sekretessbrytande bestämmelse bör föreslås för att möjliggöra att behövlig information lämnas till granskningsmyndigheten enligt lagen. Vi bedömer dock att befintlig reglering i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) är tillräcklig i detta avseende, i första hand genom den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 §. Bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Vi bedömer att den föreskrivna skyldigheten vi föreslår för berörda kommuner och landsting, att i samrådsförandet lämna information om den granskade affären, innebär en sådan uppgiftsskyldighet som förutsätts i den sekretessbrytande bestämmelsen. Motsvarande bedömning gör vi beträffande den samrådsskyldighet som föreskrivs för Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och andra myndigheter som granskningsmyndigheten kan begära synpunkter från enligt vårt förslag. Vi ser således att utlämnande av uppgifter i de nu behandlade fallen kan ske med stöd av 10 kap. 28 § OSL.⁸

Det kan tilläggas att OSL även innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för s.k. nödvändigt utelämnande, vilket framgår av 10 kap. 2 §. I bestämmelsen stadgas att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det kan möjligen argumenteras för att det samråd med och uppgiftslämnande till granskningsmyndigheten som

⁸ Det kan noteras att man i utredningen om kompletteringar till nya säkerhetsskyddslagen har gjort bedömningen att Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens förmedling av hotinformation i egenskap av samordningsmyndigheter enligt utredningens förslag bör kunna ske med stöd av 10 kap. 28 § OSL, se SOU 2018:82 s. 356 f.

föreskrivs i vår lag ska anses utgöra en del av de berörda myndigheters verksamhet. Vi bedömer dock att 10 kap. 28 § OSL ger ett tydligare stöd för uppgiftslämnande enligt lagen.

14.8 Processrättsliga regler om förfarandet, partsinsyn och motivering av beslut

Bedömning/förslag:

- Förvaltningslagen (2017:900) blir tillämplig på förfarandet hos granskningsmyndigheten.
- Vi bedömer att befintliga regler i OSL ger förutsättningar att på ett rimligt sätt balansera parternas rätt till partsinsyn och kommunikation mot de skyddsintressen som kan aktualiseras.
- Utgångspunkten är att granskningsmyndighetens beslut ska innehålla en motivering. I den mån granskningsmyndighetens motivering innehåller känsliga uppgifter finns stöd i OSL för att utelämnas hela eller delar av motiveringen om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande.

14.8.1 Förvaltningslagen är tillämplig

Kommittén bedömer att förvaltningslagen blir tillämplig på förfarandet hos granskningsmyndigheten. Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och innehåller allmänna krav på handläggning av ärenden.

14.8.2 Förfarandet

Förvaltningslagen utgår i huvudsak från ett skriftligt förfarande. Vi ser framför oss att detta också ska vara utgångspunkten för granskningsförfarandet, i vart fall i de ärenden som inletts genom anmälan samt i förhållande till Försvarmakten, Säkerhetspolisen och eventuella andra myndigheter som granskningsmyndigheten inhämtar

yttranden från. I ärenden som initieras genom samråd kan det där-
emot finnas skäl för ett mer formlost förfarande i förhållande till kom-
munen, landstinget eller den enskilde ägaren, där dialogen med gransk-
ningsmyndigheten bör kunna ske i huvudsak eller delvis muntligen.
Även i övrigt bör förfarandet kunna vara flexibelt, i så mån att muntliga
inslag kan förekomma om granskningsmyndigheten inte finner det
olämpligt (se 9 § andra stycket förvaltningslagen).

14.8.3 Partsinsyn och kommunikation

En viktig regel i förvaltningslagen är rätten till partsinsyn som
kommer till uttryck i 10 §. Bestämmelsen innebär att den som är part
i ett ärende som huvudregel har rätt att ta del av allt material som har
tillförts ärendet. En annan grundläggande bestämmelse finns i 25 §
och avser förvaltningsmyndighetens kommunikationsplikt. Regeln går
ut på att myndigheten, innan den fattar beslut i ärendet, ska underrätta
den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten
tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

De bägge bestämmelserna begränsas dock av vad som följer av
regler om sekretess i bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL. Huvudregeln
enligt den bestämmelsen är visserligen att en parts rätt till partsinsyn
inte ska hindras av sekretess. En handling eller ett material får dock
inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt
eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd upp-
gift i materialet inte röjs. I sådant fall ska myndigheten på annat sätt
lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträck-
ning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det
kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska
skydda.

Som redan nämnts är tanken att granskningsmyndigheten inte
själv ska besitta all känslig information och på egen hand göra
komplexa analyser, utan som underlag för sina beslut även ha ytt-
randen från samrådsmyndigheterna, dvs. främst Försvarsmakten och
Säkerhetspolisen. Det bör som också sagts vara upp till myndighe-
terna att i det enskilda fallet bedöma vilken information som behö-
ver delas med granskningsmyndigheten för att utgöra ett tillräckligt
beslutsunderlag. I den mån sekretessbelagda uppgifter kommer att
förekomma i granskningsmyndighetens underlag, kommer det som

redan nämnts oftast handla om utrikes- eller försvarssekretess enligt 15 kap. 1 § respektive 2 § OSL. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL ger då enligt vår bedömning ett förhållandevis starkt skydd för de känsliga uppgifterna, samtidigt som en balans upprätthålls i förhållande till partsinsynen och kravet på kommunikation.⁹ Vi ser mot den bakgrunden inte skäl att föreslå någon tillkommande sekretessbestämmelse i detta avseende.

Vi föreslår däremot en särskild sekretessbestämmelse för en enskild part eller annan enskild som grund av bestämmelser i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått kännedom om förhållanden som är av betydelse för totalförsvaret eller för Sveriges säkerhet i övrigt eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Innebörden föreslås vara att denne inte får obehörigen röja eller utnyttja uppgifterna. I det allmännas verksamhet gäller i stället OSL, vilket föreslås noteras i samma bestämmelse.

14.8.4 Motivering av beslut

I förvaltningslagen finns bestämmelser om myndigheters skyldighet att motivera sina beslut. Utgångspunkten enligt 32 § är att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klaggörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Enligt bestämmelsens andra stycket 3 finns dock möjlighet för myndigheten att helt eller delvis utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande.

Bedömningar enligt vårt kontrollsystem kan, i vart fall om de utmynnar i beslut om villkor eller förbud, innehålla försvarskänsliga överväganden. Som nämnts är det dock inte givet att granskningsmyndigheten själv ska behöva analysera känsligt material. Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och övriga samrådsmyndigheter får i varje enskilt fall överväga vilken information som behöver delas med

⁹ En mer utförlig analys av de nämnda bestämmelserna har gjorts i betänkandet om förslaget till kompletteringar i säkerhetsskyddslagen (se om förslagen i avsnitt 10.1.1. ovan). Slutsatsen i betänkandet är att 10 kap. 3 § på ett rimligt sätt balanserar partsinsynen och skyddsintresset i den typ av ärenden som där diskuteras, se SOU 2018:82 s. 237 f.

granskningsmyndigheten för att utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag. I den mån det förekommer sekretessbelagda uppgifter i granskningsmyndighetens beslutsunderlag, bör undantagsbestämmelsen angående hänsyn till Sveriges säkerhet m.m. kunna ge ett rättsligt stöd för att utelämna hela eller delar av granskningsmyndighetens motivering. Bestämmelsens uppställda krav på nödvändighet borgar samtidigt för att ett utelämnande inte kan ske slentrianmässigt. Liksom beträffande reglerna om partsinsyn och kommunikation gör vi bedömningen att bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen ger ett förhållandevis starkt stöd för känsligt material samtidigt som en balans upprätthålls mellan enskildas intresse av att ta del av motiven till granskningsmyndighetens beslut och motstående skyddsvärden.

14.9 Granskningsmyndigheten

Bedömning/förslag:

- Granskningsmyndigheten ska ha behörighet att fatta samtliga beslut enligt lagen.
- Fyra utpekade länsstyrelser föreslås bli granskningsmyndighet, nämligen länsstyrelserna i Stockholms, Skånes, Västra Götalands och Norrbottens län. Vårt förslag rimmar därmed väl med förslaget i utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor, där tillsynsansvar föreslås koncentreras till dessa fyra länsstyrelser.

14.9.1 Beslut enligt den föreslagna regleringen bör fattas av granskningsmyndigheten

Granskningsprocessen och resultaten av granskningen har berörts i separata avsnitt ovan. När det gäller det ovan beskrivna anmälningsförfarandet föreslår kommittén inte bara att granskningsmyndigheten ska bereda ärenden enligt lagen utan vi anser också att granskningsmyndigheten bör ges möjlighet att fatta beslut enligt förslaget. Granskningsmyndigheten bör följaktligen ges befogenhet att besluta om åtgärder efter anmälan eller samråd samt ytterst om det finns skäl att villkora eller förbjuda en överlåtelse eller upplåtelse.

Kommittén anser att det är en naturlig utgångspunkt att granskningsmyndigheten ges möjlighet att under beredningen av ärendet fatta erforderliga beslut om att avsluta ärendet.

Vi har övervägt om det vore ett bättre alternativ att låta regeringen fatta de slutliga besluten att om en enskild åtgärd bör tillåtas, villkoras eller förbjudas, alternativt att endast låta granskningsmyndighetens beslutsbefogenhet omfatta möjligheten att tillåta anmälda åtgärder medan beslut om att villkora eller förbjuda åtgärder skulle hänskjutas till regeringen. Detta skulle vara motiverat inte minst utifrån att besluten kan kräva utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska överväganden, vilka regeringen bör vara bäst lämpad att göra. Liknande ordningar förekommer i våra grannländer. I Norge ska den som avser att förvärva en kvalificerad andel av en verksamhet som omfattas av säkerhetslagen anmäla detta till ansvarigt departement.¹⁰ Departementet ska sedan inom 60 dagar besluta om förvärvet godkänns eller om frågan ska hänskjutas till regeringen (Kongen i statsråd). Regeringen kan i sin tur besluta att förvärvet inte godkänns eller att förvärvet ska förenas med villkor. Även enligt den finska lagen om tillsyn om utlänningars företagsköp, ska ärenden om företagsköp behandlas av det finska arbets- och näringsministeriet som har mandat att godkänna förvärvet.¹¹ För det fall ministeriet bedömer att köpet kan äventyra ett ytterst viktigt nationellt intresse, ska ärendet i stället överföras till regeringen (statsrådets allmänna sammanträde) för behandling. Regeringen kan då välja att godkänna eller neka köpet.

Vi ser dock flera fördelar med att ärenden enligt lagen bereds på myndighetsnivå och att besluten fattas där. För det första tyngs regeringen inte i onödan av nya ärenden, vilket ligger i linje med den allmänna strävan att minska antalet förvaltningsärenden som hantearas på regeringsnivå. För det andra kan det finnas ärenden och bedömningar i enskilda fall som kan vara känsliga och där ett negativt beslut från regeringen ytterst skulle kunna försvåra Sveriges relation med andra länder. Det finns också fördelar med att all hantering av ärenden tas på myndighetsnivå för att uppnå en enhetlig hantering inom ramen för myndighetsstrukturen. Att låta besluten fattas på myndighetsnivå överensstämmer också med det förslag som Utredningen om vissa säkerhetsskyddfrågor har presenterat när det gäller

¹⁰ Den norska regleringen beskrivs närmare i avsnitt 15.3.

¹¹ Lagen beskrivs närmare i avsnitt 15.2.

beslut om villkor och förbud av upplåtelser och överlåtelser enligt den nya säkerhetsskyddslagen. Enligt detta förslag ska tillsynsmyndigheterna fatta besluten.¹² Dessa ska dock gå att överklaga till regeringen.¹³

En annan möjlig lösning vore en ordning enligt vilken ärenden av principiell betydelse, eller som annars är av särskild vikt, överlämnas till regeringen för bedömning. Ett exempel på en reglering enligt vilken regeringen har möjlighet att fatta beslut i särskilt viktiga fall, är lagen om krigsmateriel. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) prövar som huvudregel ärenden enligt lagen. Ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska som huvudregel däremot överlämnas till regeringen för prövning. Denna fördelning av beslutsbefogenheten mellan ISP och regeringen har i förarbetena motiverats med att regeringen bör ha det övergripande ansvaret för praxisutvecklingen och ge vägledning i hur de utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska förhållandena ska vägas mot varandra, vilket motiverat att beslut bör fattas på politisk nivå.¹⁴

En uppenbar svårighet med att låta regeringen pröva principiellt viktiga ärenden är dock att det kan bli svårt för granskningsmyndigheten att urskilja de principiellt viktiga fallen från de övriga fall som kan kräva beslut om förbud eller villkor. Vi vill också framhålla att det i ett sådant system som vi föreslår inte är möjligt att skapa en enhetlig praxis. Utgångspunkten för systemet är i stället att inom tydliga ramar överväga omständigheterna i varje enskilt fall, vilka kan variera utifrån förändringar i omvärlden.

Kommittén bedömer sammantaget att det är mest fördelaktigt att granskningsmyndigheten ges behörighet att fatta samtliga beslut enligt vår föreslagna reglering. Som kommer framgå av avsnitt 14.10 nedan, anser vi emellertid att besluten bör kunna överklagas till regeringen.

¹² Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen SOU 2018:82 s. 255–256.

¹³ A.a.s. 257 f.

¹⁴ Prop. 1995/96:31 s. 24 f. och prop. 2017/18:23 s. 76 f.

14.9.2 Några utpekade länsstyrelser bör utses till granskningsmyndighet

Enligt vårt förslag kommer granskningsmyndigheten att ta emot anmälningar, genomföra samråd och bereda ärenden för beslut. Den kommer också ha befogenhet att ge ”grönt ljus” samt villkora eller förbjuda en affär.

På myndighetsnivå anser vi att länsstyrelserna är mest lämpade att genomföra samråd och göra de bedömningar som krävs. Anledningen är främst det ansvar länsstyrelserna har i den sammanhängande planeringen för totalförsvaret. Enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion är länsstyrelsen högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet. Vidare framgår av förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap att länsstyrelserna vid höjd beredskap ska verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen ska bland annat särskilt samordna de civila försvarsåtgärderna samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Av 4 § andra stycket 4 i förordningen framgår också att länsstyrelserna ska upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder. Länsstyrelser har också en viktig funktion i markplanering och planprocesser, där de bl.a. ska säkerställa att riksintressen beaktas. Det finns också utarbetade kommunikationsvägar mellan länsstyrelser och kommuner samt mellan länsstyrelser och Försvarsmakten genom dess militärregioner.

Vi är samtidigt medvetna om att länsstyrelserna i dagsläget har begränsade resurser, vilket kan göra att kompetensen när det gäller totalförsvarsintressen kan variera mellan olika länsstyrelser.¹⁵ Försvarsberedningen anger i sin senaste rapport, *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66, s. 99), att samordningen och ledningen av den civila delen av totalförsvaret skulle gynnas av större områden på regional nivå. Försvarsberedningen föreslår därför att de 21 länen ska bilda ett antal större geografiska civilområden med cirka 3–6 län inom varje område). Direktiv till en utredning med uppdrag att utreda detta närmare, beslutades i augusti 2018 (dir. 2018:79). Även

¹⁵ Jfr Försvarsberedningens delrapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) s. 98 som bl.a. tar upp länsstyrelsernas bristande resurser och därmed bristfällig förmåga att klara sina samordningsuppgifter inför och vid höjd beredskap.

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor har i sitt betänkande Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen tittat på en något förändrad roll för länsstyrelserna i tillsynen enligt nya säkerhetsskyddslagen, och har föreslagit att tillsynsansvaret koncentreras till fyra länsstyrelser, närmare bestämt länsstyrelserna i Stockholms, Skånes, Västra Götalands och Norrbottens län.¹⁶ Det finns anledning att nära följa utvecklingen vad gäller länsstyrelsernas roll i totalförsvaret och anpassa den beslutsbehöriga myndigheten enligt kommitténs förslag i enlighet därmed.

Vi bedömer att det i takt med att totalförsvarsfrågor åter prioriteras finns anledning att utgå från att kompetensen när det gäller totalförsvarets intressen i länsstyrelserna stadigt kommer att öka. Som vi utvecklat ovan anser vi dessutom att det är angeläget att Försvarsmakten i samråd med Säkerhetspolisen bistår länsstyrelserna med bedömningar och analyser av en tilltänkt affärs påverkan på totalförsvarets intressen. På så sätt kan man säkerställa att ärendet tillförs den kunskap som dessa myndigheter besitter.

Som vi redan varit inne på är det vår utgångspunkt att det är ett mycket litet antal ärenden som kommer att bli föremål för fördjupad granskning per år och ännu färre som kommer att villkoras och förbjudas. Vårt förslag medför dock att nya uppgifter tillförs länsstyrelserna. Detta innebär att delvis ny kompetens kommer att behöva byggas upp inom myndigheterna. Vi bedömer att även detta är ett skäl för att koncentrera beslutsfattandet till några utvalda länsstyrelser i stället för till samtliga länsstyrelser.

Det är sammantaget kommitténs bedömning att några utvalda länsstyrelser i samråd med Säkerhetspolisen och/eller Försvarsmakten är lämpade att avgöra i vilken mån ett förfarande i något väsentligt avseende riskerar att exponera totalförsvarets intressen för risker. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att länsstyrelserna i Stockholms, Skånes, Västra Götalands och Norrbottens län utses till granskningsmyndighet enligt vårt förslag.

¹⁶ SOU 2018:82 s. 360 f.

14.10 Överklagande

Bedömning/förslag:

- Granskningsmyndighetens slutliga beslut överklagas till regeringen. Regeringens beslut överprövas genom rättsprövningsinstitutet.
- Såväl enskilda som kommuner och landsting som beslutet gått emot ska kunna överklaga. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska kunna överklaga beslut om att ärendet avslutas utan ytterligare åtgärd samt villkorsbeslut.

14.10.1 Enskilda samt kommuner och landsting bör kunna överklaga slutliga beslut

Beslut att förbjuda, eller för den delen villkora, en affär enligt vårt förslag innebär ett ingrepp i den enskildes rätt att överlåta eller upplåta sin egendom och riktar sig direkt mot enskilda. Detta menar vi innebär en prövning av en civil rättighet som aktualiserar rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen (vi har i kapitel 12 redogjort för denna bestämmelse). Det bör därför finnas en möjlighet för en enskild som berörs av ett beslut att få till stånd en domstolsprövning som lever upp till kraven enligt artikel 6. Vi tänker oss att det i första hand är fråga om enskilda aktörer som måste uppfylla vissa villkor för att få överlåta eller upplåta sin egendom eller som helt hindras från att vidta en tänkt åtgärd som kan komma att överklaga ett beslut. Men det kan också tänkas att andra enskilda, exempelvis en tänkt avtalspart, är så pass berörda att beslutet kan anses röra deras civila rättigheter och att de därmed ska kunna få till stånd en domstolsprövning.

Kommuner och landsting kan inte grunda någon rätt till domstolsprövning på artikel 6 i Europakonventionen, eftersom denna enbart avser rättigheter för enskilda. Kommuner och landsting träffas dock av vårt tänkta kontrollsystem och kan lika väl som enskilda hindras från att vidta eller tvingas ändra ett tänkt förfarande, med stora konsekvenser som följd. Mot denna bakgrund anser vi att även kommuner och landsting som granskningsmyndighetens beslut går emot ska kunna klaga på beslutet. Detta behöver enligt vår mening

dock inte anges särskilt i lagtexten, eftersom den som har inlett samråd bör anses vara part i förvaltningsärendet och därmed ha klagorätt på grund av sin partsställning, förutsatt att beslutet har gått denne emot. Vem som ytterst har rätt att överklaga ett beslut får bedömas i varje enskilt fall utifrån förvaltningslagens regler och den praxis som utvecklats där.

Beslut som granskningsmyndigheten fattar i efterhand, dvs. att förbjuda ett pågående eller redan genomfört förfarande, uppställer stora likheter med beslut om att villkora eller förbjuda ett tilltänkt förfarande. De enskilda aktörernas civila rättigheter berörs i allra högsta grad. Även dessa beslut bör gå att överklaga.

Mot bakgrund bl.a. av de korta tidsfrister som anges för processen bedömer vi att beslut om att inleda en fördjupad granskning inte ska gå att överklaga.

14.10.2 En särskild överklaganderätt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen

Som framgått ovan föreslår vi att granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen i de fall detta bedöms vara behövligt och i samtliga fall då en fördjupad granskning företas. Som också nämnts förutser vi att granskningsmyndighetens slutliga beslut i de allra flesta fall kan förväntas ligga i linje med vad Försvarsmakten och Säkerhetspolisen framfört under samrådet. Skulle dock ett beslut om att tillåta ett granskat förfarande ha meddelats utan att samråd skett eller i strid med Försvarsmaktens eller Säkerhetspolisens respektive bedömning, bör myndigheterna enligt vår mening ha rätt att få ärendet överprövat av regeringen. Vi föreslår därför en särskild rätt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att kunna överklaga granskningsmyndighetens beslut, i de fall beslutet innebär att ett ärende avslutas utan några ytterligare åtgärder eller föreläggande om villkor.

14.10.3 Överklagande ska ske till regeringen

Nästa fråga är vilken instans som bör pröva överklaganden. Som nämnts bedömer vi att det endast i få fall kommer att fattas beslut om att förbjuda en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling. Det är

således vår bedömning att det endast kommer att vara ett mycket litet antal beslut som kan bli föremål för överklagande.

Enligt vårt förslag kommer besluten om förbud eller villkor att fattas av fyra utpekade länsstyrelser i egenskap av granskningsmyndigheter. Det är vår bedömning att dessa beslut bör kunna överklagas till regeringen. Det främsta skälet för detta är att sådana säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska aspekter som kan aktualiseras i ärendena bäst kan beaktas av regeringen. Visserligen finns det en strävan efter att minska antalet ärenden som hanteras av regeringen, men med hänsyn till det lilla antal ärende det bör bli fråga om, anser vi inte att det är något tungt vägande argument mot att låta granskningsmyndighetens beslut överklagas dit.

Det är också vår bedömning att det inte finns någon anledning att göra någon åtskillnad mellan beslut om villkor eller beslut om förbud när det gäller valet av överklagandeinstans. Ett beslut om villkor bör grunda sig på liknande bedömningar som ett beslut om förbud, varför regeringen bör vara överklagandeinstans även i fråga om dessa.¹⁷

Eftersom länsstyrelsens beslut är ett förvaltningsbeslut har kommittén övervägt om det vore en bättre ordning att besluten överklagades till allmän förvaltningsdomstol och följde den processordning som gäller för dessa. Vi bedömer dock att det sällan kommer att vara fråga om rättsliga bedömningar utan det är snarare utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska aspekter som kan behöva beaktas inom ramen för ett överklagat ärende. Vi anser därför inte att inte att ärendena är lämpliga att hanteras i en domstol. Ett ytterligare problem är att det i ärendena kan förekomma mycket känsliga uppgifter. Det kan t.ex. handla om underrättelseuppgifter som har lämnats av en annan stat med förbehåll att uppgifterna inte får lämnas vidare till någon annan än regeringen, eller i vart fall bör hållas inom en begränsad krets. Mot denna bakgrund anser vi inte att det är lämpligt att överklagande sker till förvaltningsdomstol.

¹⁷ Jfr annan bedömning i Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor, som i sitt betänkande föreslår olika överklagandeinstanser för beslut om föreläggande av villkor respektive beslut om förbud. De förra överklagas enligt förslaget till Förvaltningsrätten i Stockholm, medan besluten om förbud överklagas till regeringen. Det huvudsakliga skälet för detta är att utredningen anser att det är fråga om att göra färre utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar i fråga om villkor än i fråga om förbud. Se SOU 2018:82 s. 259 f och 332 f.

Ett ytterligare alternativ som kommittén övervägt är att överklagandena prövas i specialdomstol, exempelvis Försvarsunderrättelsesdomstolen¹⁸ eller mark- och miljödomstolen,¹⁹ alternativt att en helt ny domstol inrättas. Med hänsyn till det mycket begränsade antal ärenden som kommer att överklagas saknas det enligt vår bedömning incitament att skapa en ny domstol. När det gäller överklagande till befintliga specialdomstolar skulle det i och för sig vara en fördel att i viss mån kunna utnyttja den kompetens som redan finns inom dessa. Eftersom den prövning vi föreslår till stor del handlar om nya frågor som skiljer sig från dem som i dagsläget prövas av de befintliga domstolarna, skulle dock ny kompetensuppbyggnad ändå komma att krävas. Vi anser inte detta motiverat utifrån det begränsade antal ärenden som kan komma att överklagas. Skulle lagens tillämpningsområde framgent komma att utökas till att omfatta exempelvis fler objekt kan detta alternativ dock behöva övervägas på nytt.

Att notera är att regeringen inte lever upp till de krav som ställs på en domstol enligt artikel 6 Europakonventionen. Regeringsbeslut kan däremot överprövas genom institutet rättsprövning (se rättsprövningslagen), som inrättats i svensk rätt för att leva upp till dessa krav. Det är således kommitténs bedömning att kravet på domstolsprövning vid behov kan tillgodoses genom möjligheten att begära rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen.

14.10.4 Processuella frågor

Vi har i avsnitt 14.8 ovan behandlat processuella frågor kopplade till granskningsprocessen. Bl.a. har frågor om partsinsyn och rätten till motiverade beslut samt avvägningen mellan dessa intressen och behovet av att skydda säkerhetskänsligt och annat sekretessbelagt material som kan förekomma i processen berörts. Vi bedömer att våra överväganden i de delarna kan tillämpas även på överklagandeprocessen.

¹⁸ Enligt 1 § lagen (2009:966) om försvarsunderrättelsesdomstolen prövar domstolen frågor om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

¹⁹ Enligt 1 kap. 3 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar handlägger domstolen mål och ärenden enligt det som föreskrivs i miljöbalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), plan- och bygglagen (2010:900) och annan lag.

14.11 Rättsverkan av beslut

Bedömning/förslag:

- Lagen förenas inte med något sanktionssystem.
- En överlåtelse eller upplåtelse ska som huvudregel vara ogiltig om den skett eller fortgår i strid mot ett förbud eller ett föreläggande om villkor. Ogiltighet föreslås även bli följden när beslut om förbud meddelas i efterhand.

En viktig fråga är hur man ska se på överlåtelser eller upplåtelser som sker eller fortgår i strid med ett förbud eller villkor som meddelats med stöd av vår föreslagna reglering. Förslaget innehåller inte något sanktionssystem. Kommittén anser däremot att det bör få civilrättsliga konsekvenser att en överlåtelse eller upplåtelse sker eller fortgår i strid med förbud eller villkor. Vi föreslår att överlåtelser eller upplåtelsen i sådana situationer inte bör tillmäts civilrättslig giltighet. Det medför bland annat att den som avstår från att fullfölja avtalet inte begår något kontraktsbrott. En domstol kan inte heller döma till fullgörelse av avtalet. Vi menar att detta bör avhålla parter från att genomföra överlåtelser eller upplåtelser i strid med beslut om förbud eller villkor eller låta en överlåtelse eller upplåtelse som förbudets i efterhand fortgå. Vi anser även att detta bör få till följd att myndigheter inte bör medverka till genomförande. När det gäller fastigheter bör exempelvis ogiltigheten få till följd att inskrivningsmyndigheten inte ska utfärda lagfart, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt om anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Ogiltigheten bör vara en automatisk civilrättslig följd av granskningsmyndighetens beslut om förbud. Det ska alltså inte behöva föras någon talan om detta i särskild ordning. När det gäller föreläggande om villkor bör det av varje enskilt föreläggande framgå om föreläggandet meddelas vid äventyr av ogiltighet.

Ogiltigheten innebär ett retroaktivt upphörande av avtalet (jfr vad som gäller vid vissa upphandlingsförfaranden prop. 2009/10:180 s. 136). Endast den del av avtalet som rör själva överlåtelser eller upplåtelsen bör bli ogiltig. I den mån det finns avtalsbestämmelser som reglerar exempelvis vad som gäller om återgång av avtalet eller motsvarande bör dessa i de flesta fall fortsatt äga giltighet.

Det ovanstående föreslås gälla med undantag av beslut i förhållande till skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar. Det rör sig här om en specifik typ av egendom där regleringen enbart gäller i förhållande till kommuner och landsting, och där vi inte har sett behov av att särskilt föreskriva ogiltighetspåföljd eller andra sanktionsmöjligheter.

14.12 Anteckning av pågående och avslutade ärenden i fastighetsregistrets inskrivningsdel

Förslag/bedömning:

- Granskningsmyndigheten ska anmäla pågående och avslutade granskningsärenden om överlåtelser till inskrivningsmyndigheten. Beträffande avslutade ärenden ska det särskilt antecknas om beslut fattats om förbud mot en överlåtelse.
- Inskrivningsmyndigheten ska anteckna de anmälda uppgifterna i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Som framgår av föregående avsnitt förslår kommittén att den civilrättsliga följden av att ingå ett avtal eller låta avtalet fortgå i strid med ett beslut om förbud eller villkor ska vara ogiltighet, det senare under förutsättning att föreläggandet om villkor har meddelats vid äventyr av ogiltighet.

För inskrivningsmyndighetens del bedömer vi att detta medför att någon lagfart inte ska beviljas för en överlåtelse när ett beslut om förbud har meddelats. Av 20 kap. 6 § 8 framgår att en lagfartsanmälan ska avslås om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten fordras myndighets tillstånd och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avslagits. Även om vårt förslag inte uttryckligen talar om tillstånd menar vi att granskningsmyndighetens beslut att en överlåtelse inte får ske har den innebörden att inskrivningsmyndigheten ska avslå lagfartsansökan.

En annan följd av vår föreslagna lag är att inskrivningsmyndigheten enligt bestämmelsen i 20 kap. 7 § 12 jordabalken ska vilande-förklara en ansökan om lagfart som görs innan en överlåtelse har prövats enligt vår lag. Detta gäller om granskning pågår men även

om granskning ännu inte påbörjats. För att inskrivningsmyndigheten ska känna till att ett ärende pågår eller att ett beslut om förbud meddelats, krävs att myndigheten informeras om det på något sätt.

Mot den bakgrunden föreslår vi att granskningsmyndigheten ska anmäla till inskrivningsmyndigheten när ett ärende enligt den föreslagna lagen inleds eller avslutas. Dessa uppgifter ska inskrivningsmyndigheten anteckna i fastighetsregistrets inskrivningsdel enligt bestämmelsen i 19 kap. 29 § 10 jordabalken. Vi föreslår vidare att uppgift om att en överlåtelse inte får ske anmäls och antecknas i registret. På sätt blir det tydligt för inskrivningsmyndigheten att myndigheten inte ska bevilja lagfart i strid mot förbudet. En liknande ordning gäller för domstolars anmälan till inskrivningsmyndigheten om exempelvis mål om bättre rätt till fast egendom. För att det ska vara möjligt att göra anteckning bör det framgå direkt av vår föreslagna lag (jfr 19. kap 29 § 10 jordabalken som föreskriver att inskrivningsmyndigheten ska anteckna annan uppgift i fastighetsregistret som enligt lag eller annan författning ska antecknas).

Vi föreslår inte att beslut om att villkora en överlåtelse antecknas. För inskrivningsmyndighetens del bör ett sådant beslut nämligen inte innebära annat än att lagfart ska beviljas. Om det sker en senare överträdelse av ett villkor, meddelat vid äventyr av ogiltighet, får lagfarten upphävas på annan väg.

I detta sammanhang finns det slutligen anledning att erinra om bestämmelsen i 20 kap. 2 § andra stycket 1 som innebär att lagfart för förvärv som är beroende av myndighets tillstånd inte behöver sökas förrän inom tre månader från detta förvärvet fullbordades, dvs. tre månader från granskningsmyndighetens beslut.

14.13 Rätt till ersättning i vissa fall och övriga överväganden i förhållande till egendomsskyddet

Bedömning/förslag:

- Ett förbud mot en försäljning av en fast egendom i ett skyddsvärt geografiskt område bör medföra ersättningsrätt för en enskild ägare. Kommittén anser däremot inte att ersättning ska utgå vid beslut om villkor eller i förhållande till upplåtelser inom områdena. Inte heller föreslås någon ersättning i förhållande till enskilt ägda hamnar och flygplatser eller egendom ägd av kommuner eller landsting.
- Ersättningsformen bör vara en statlig inlösenplikt av fastigheten ifråga på begäran av den enskilde.
- Kontrollsystemet bedöms i och med dessa förslag samt i övrigt vara förenlig med regeringsformens och Europakonventionens krav när det gäller egendomsskydd.

Ett beslut om att villkora eller förbjuda en överlåtelse eller upplåtelse inskränker en ägarens rätt att fritt överlåta eller upplåta sin egendom och aktualiserar därmed enskildas egendomsskydd. Vi har i kapitel 12 närmare beskrivit egendomsskyddets reglering i regeringsformen och internationella regelverk. I denna del avser vi att närmare analysera vårt förslag i förhållande till de beskrivna rättsliga ramarna.

Rätten för en ägare att fritt disponera sin egendom omfattas inte uttryckligen av grundlagens bestämmelse om egendomsskydd, vilken finns i 2 kap. 15 § regeringsformen. I bestämmelsen regleras det allmännas rätt att i vissa fall inskränka *användningen* av mark eller byggnad (s.k. rådighetsinskränkning). Med begreppet användning anses det fysiska nyttjandet avses och således inte rent rättsliga dispositioner, t.ex. att fritt överlåta eller upplåta sin egendom. Vi har trots detta valt att i våra överväganden om ersättningsrätt och i övrigt utgå från de ramar grundlagens egendomsskydd ställer. Som vi strax återkommer till har vi särskilt tittat på vad som gäller vid fysiska rådighetsinskränkningar av miljö- hälso-, eller säkerhetsskäl. Enligt vår uppfattning kan nämligen en inskränkning i rätten att sälja eller hyra ut sin egendom vara lika betungande för en enskild ägare som en inskränkning i dennes eget nyttjande av egendomen. Med

andra ord bör den inskränkning vi föreslår i vissa fall kunna jämföras med en fysisk rådighetsinskränkning, sett ur ägarens synvinkel och den skada inskränkningen kan innebära.²⁰

Den ingripandemöjlighet vi föreslår faller dessutom inom Europakonventionens egendomsskydd och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan), vilka är bredare till sin utformning och innefattar rättsliga dispositioner. Även dessa regler behövs därmed beaktas.

14.13.1 Egendomsskyddet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Allmänna krav

Enligt regeringsformen ska ingen tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Det finns ingen generell definition av angelägna allmänna intressen; i förarbetena nämns dock totalförsvarsändamål som ett exempel på vad som kan vara ett sådant intresse. Det slutliga ställningstagandet till vad som utgör ett angeläget allmänt intresse måste göras i det enskilda fallet. I praktiken blir det fråga om att göra en proportionalitetsbedömning där den enskildes och det allmänna intressen ställs mot varandra.²¹

Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd stadgar att varje person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Det klargörs samtidigt att skyddet för egendom inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bl.a. för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse. Av Europadomstolens praxis framgår en statlig åtgärd som innebär ingrepp i äganderätten måste vara laglig och utan inslag av godtycklighet samt proportionerlig i den meningen att nödvändigheten av intrånget på grund av det allmänna intresse ska balanseras mot det men som den enskilde lider.

EU-stadgan innehåller i artikel 17 en bestämmelse om egendomsskydd. Inskränkningar i äganderätten måste enligt stadgan uppfylla

²⁰ Se Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 25, där författaren noterar att inskränkningar i rätten att fritt överlåta eller upplåta egendom inte har diskuterats närmare i förarbetena till grundlagsbestämmelsen, trots att sådana inskränkningar kan innebära besvärande intrång i äganderätten.

²¹ Prop. 1993/94:117 s. 15 f. och 48.

kravet på proportionalitet. Detta krav bygger som i andra sammanhang på att åtgärderna som inskränker en rättighet skall vara minimalt ingripande, effektiva och stå i rimlig proportion till syftet.

Särskilt om ersättning

Huvudregeln enligt regeringsformens bestämmelse om egendoms-skydd är att ersättning ska utgå om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Undantagna är dock inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av miljö-, hälsoskydd eller säkerhetsskäl – för dessa gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Till rådighetsinskränkningar av säkerhetsskäl hör bl.a. vissa tillträdesbegränsningar enligt skyddslagen men även inskränkningar enligt t.ex. lag om skydd mot olyckor och plan- och bygglagen.²² Det kan tilläggas att Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor har bedömt att delar av deras förslag om inskränkningar i rätten att i vissa fall utkontraktera, upplåta eller överlåta säkerhetskänslig verksamhet med viss tillhörande egendom faller inom denna kategori av inskränkningar.²³ Följaktligen bör begreppet säkerhetsskäl kunna avse såväl nationella säkerhetsintressen som säkerhet i snävare mening.

Även om det inte finns någon generell bestämmelse som reglerar ersättningsrätten för rådighetsinskränkningar av denna typ, finns allmänna principer som i lagstiftningsarbete i denna fråga brukar beaktas. Generellt kan sägas att ersättningsrätt finns i de fall av rådighetsinskränkningar då lagstiftaren vid en intresseavvägning har funnit att det med hänsyn till arten av det allmänna intresse som ska skyddas och ingreppets effekter för den enskilde inte framstår som rimligt att den enskilde ensam ska bära kostnaderna.²⁴ Av betydelse i intresseavvägningen är bl.a. vikten av de samhällsintressen som ska skyddas och huruvida dessa är kopplade till den enskilde själv eller dennes verksamhet, t.ex. på så sätt att den enskilde orsakar den risk som den ingripande åtgärden syftar till att avvärja. Ersättningsrätt föreligger

²² SOU 2013:59, bilaga 2 s. 187 ff.

²³ SOU 2018:82 s. 280. Utredningens förslag har behandlats mer ingående i kapitel 10.

²⁴ SOU 2013:59 s. 116.

vanligen inte för mindre ingripanden, utan förutsätter att användningen av egendomen *avsevärt* försvåras.²⁵ När det gäller särskilt angelägna, ”absoluta”, samhällsintressen, kan de medföra att även tungt vägande enskilda intressen får stå tillbaka.²⁶

Varken Europakonventionens eller EU-stadgans respektive bestämmelse om egendomsskydd innehåller något uttryckligt krav på ersättning vid rådighetsinskränkningar. Enligt Europadomstolens praxis ska dock vid avgörandet om ett ingrepp i den enskildes rätt är proportionerligt hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. Ersättning ska lämnas om det med hänsyn till samtliga omständigheter inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.

14.13.2 Överväganden i förhållande till egendomsskyddet

Vårt förslag uppfyller de allmänna krav som bestämmelserna om egendomsskydd ställer

Vi har löpande avvägt behovet av ett kontrollsystem mot de men som ett sådant system kan innebära för enskilda ägare. Vår reglering syftar till att skydda väsentliga totalförsvarsintressen, vilket i förarbetena till regeringsformens egendomsskydd uttryckligen nämns som exempel på ett angeläget allmänt intresse och vilket får anses vara ett tungt vägande skäl. Vi har utformat regleringen så precist och konkret som möjligt, i syfte att skapa förutsägbarhet och undvika godtycklighet. Regleringen är begränsad till relativt få kategorier av objekt och kontrollsystemet är avsett att vara utformad till att gentemot enskilda enbart kunna utnyttjas som en yttersta nödbroms när väsentliga totalförsvarsintressen riskeras. Vi har dessutom föreslagit att ett beslut om villkor eller förbud måste föregås av en proportionalitetsavvägning i varje enskilt fall.

²⁵ SOU 2013:59 s. 62–69 och 107.

²⁶ SOU 2013:59 s. 99. Som exempel nämns i betänkandet att inskränkningar enligt skyddslagen inte medför ersättningsrätt för en enskild ägare eller nyttjare till ett område som tillfälligt nekas tillträde till detsamma. Detta trots att det är fråga om en åtgärd till skydd för ett allmänt intresse som är helt frikopplat från den enskilde och dennes verksamhet samt trots att inskränkningen i användningen av egendomen kan bli väldigt ingripande för den enskilde.

Enskilda bör i vissa fall ha rätt till ersättning

Det angelägna samhällsintresset som vårt förslag grundar sig på talar taget för sig emot en ersättningsrätt för den enskilde. En jämförelse kan här göras med andra gällande och tidigare gällande lagar, som liknar vår i så mån att dispositionsrätten begränsats av nationella säkerhetsskäl. I lagen om krigsmateriel finns bestämmelser som begränsar möjligheten att upplåta och överlåta egendom utan att någon rätt till ersättning föreligger. Syftet med bestämmelsen är att tillgodose kontrollen över utländskt ägande av den svenska försvarsindustrin. Inte heller ges någon rätt till ersättning i förslaget om vissa tillägg till säkerhetsskyddslagen, som möjliggör inskränkningar i rätten att överlåta eller upplåta säkerhetskänslig verksamhet med viss tillhörande egendom. Även de tidigare lagarna som begränsade utländska köp av vissa företag respektive fastigheter av bl.a. försvarsskäl (och som därmed inskränkte rätten att överlåta egendom till dessa köpare) kan nämnas. I dessa lagar fanns ingen rätt till ersättning för berörda ägare.²⁷

Den jämförelse med andra europeiska länders lagstiftning som vi gjort tyder på att det inte heller i dessa länder finns någon lagstadgad rätt till ersättning när rätten till förvärv/överlåtelse av egendom inskränks till skydd för nationella försvars- eller säkerhetsintressen.²⁸ Som främsta exempel kan nämnas de redovisade nyligen antagna finska lagarna som syftar till att den nationella säkerheten ska kunna beaktas i större utsträckning vid planläggning och överlåtelser av fast egendom.²⁹ Det nyligen antagna regelverket innehåller bl.a. bestämmelser om tillståndskrav för vissa utländska förvärv av fastigheter på Finlands territorium. Reglerna innehåller inte någon ersättningsrätt för fastighetsägare vid nekat tillstånd till en presumtiv köpare (däremot har den presumtive köparen rätt till viss ersättning för utgifter). Inte heller granskningsmekanismer beträffande utländska direktinvesteringar som vi tittat på innehåller i regel någon rätt till ersättning för berörda enskilda ägare.

Samtidigt bedömer vi att den enskilde ägarens skyddsbehov i vissa fall väger tungt i vår tilltänkta reglering, vilket talar för en ersättningsrätt. Skyddsbehovet väger tungt särskilt i förhållande till

²⁷ Lagen om krigsmateriel och de bägge nämnda upphävda lagarna beskrivs närmare i avsnitt 10.1 ovan.

²⁸ Se kapitel 15.

²⁹ Förslaget redovisas ingående i avsnitt 15.2 nedan.

enskilda ägare av fastigheter i de skyddsvärda geografiska områdena, eftersom det intresse regleringen avser att skydda inte behöver ha någon direkt koppling till dessa enskilda eller deras verksamhet. Dessa objekt är relevanta utifrån sin geografiska belägenhet. Ett ingripande från granskningsmyndighetens sida kan därmed komma att träffa en enskild ägare som inte har annan koppling till totalförsvarsverksamhet än att hen råkar äga en fastighet i ett visst geografiskt läge, t.ex. nära en viss farled. En sådan enskild måste på så sätt anses mer skyddsvärd, än t.ex. en utövare av en verksamhet som typiskt sett innehåller risker och inskränkningar av säkerhetskaraktär. På så sätt skiljer sig vår föreslagna reglering i förhållande till sådana enskilda på ett avgörande sätt från t.ex. förslaget om säkerhetsskyddslagen, lagen om krigsmateriel och granskningar av utländska direktinvesteringar inom särskilda verksamheter.

Däremot kan enskilda ägare av hamnar och flygplatser i viss mån jämföras med verksamhetsutövare enligt säkerhetsskyddslagen när det gäller skyddsbehov. Därför ser vi inte motsvarande skäl för ersättning till dem.

Fallen då ingripandemöjligheten enligt lagen alls tas i bruk gentemot enskilda ägare förväntas som redan nämnts bli få. Vi har också strävat efter en så lindrig, förutsägbar och tidseffektiv granskningsprocess som möjligt. Med tanke på det just sagda bör regleringen generellt sett inte försvåra för ägare av de utpekade objekten att rent allmänt överlåta eller upplåta dessa. Det kan samtidigt inte helt uteslutas att kontrollsystemet i vissa fall kan få en sådan effekt, i vart fall i förhållande till försäljning av fastigheter i skyddsvärda geografiska områden. Även detta talar för en ersättningsrätt för den enskilde i dessa fall.³⁰ I förhållande till upplåtelser ser vi dock inte att denna aspekt gör sig gällande i samma grad. Medan en potentiell köpare kan tänkas avskräckas av administrativt merjobb och möjliga inskränkningar vid förfoganden i senare led (upplåtelser eller vidareöverlåtelser), bör dessa frågor inte alls eller i långt mindre utsträckning vara aktuella för en potentiell hyrestagare.

³⁰ En jämförelse kan här göras med jordförvärvslagen, även om lagens skyddsintresse är av ett helt annat slag än de vi behandlar. Lagen syftar till att bl.a. gynna sysselsättningen och boendet i glesbygder och föreskriver tillståndskrav vid förvärv viss lantbruksegendom. Om tillstånd nekas kan staten i vissa fall på begäran av säljaren bli skyldig att lösa egendomen. Till grund för inlösen skyldigheten har anförts att lagens föreskrifter i vissa fall medför att kretsen av spekulanter blir starkt begränsad och att det därför är rimligt att ägaren också i dessa fall har möjlighet att avyttra egendomen till ett skäligt pris. Se avsnitt 10.1 för en närmare redogörelse för jordförvärvslagens regler.

Som framgått finns alltså skäl såväl mot som för en statlig ersättningsplikt för det allmänna. Vår sammantagna bedömning är att en enskild ägare av en fastighet i ett skyddsvärt geografiskt område bör ha rätt till ersättning i de fall denne nekats att sälja sin egendom eller en redan fullföljd försäljning ogiltigförklarats. Däremot bedömer vi att någon motsvarande rätt inte ska gälla för ägare av hamnar och flygplatser vid motsvarande beslut i förhållande till dessa objekt. Vi föreslår inte heller någon ersättningsrätt vid beslut om villkor eller i förhållande till andra typer av överlåtelse (t.ex. byte eller gåva) eller upplåtelser av de aktuella fastigheterna. Även om också sådana beslut innebär inskränkningar i förhållande till enskildas rätt, bedömer vi dessa inskränkningar vara mindre än då den enskilde förhindras att fritt sälja sin egendom. Som nyss redovisats bedömer vi också att risken för att fastigheter som omfattas av kontrollsystemet generellt sett skulle bli svårare att hyra ut är en mindre än risken för färre köpspekulanter till följd av systemet.

Ersättningsrätten kommer därmed omfatta de enskilda ägare vars skyddsbehov vi bedömer väga tyngst och de åtgärder vi bedömer vara mest ingripande mot enskilda intressen. Kompensationen bör ske i form av en statlig inlösenplikt på begäran av den enskilde. Staten ska med andra ord ha en skyldighet att själv förvärva egendomen i fråga, om den enskilde ägaren begär det. Till köpeskilling och övriga villkor återkommer vi i nästa avsnitt. Tanken är att den enskilde på detta sätt ska ställas i samma ekonomiska situation som om överlåtelsen ägt rum.

Ingen ersättningsplikt i förhållande till kommuner och landsting

Inskränkningar kan enligt vårt förslag ske även i förhållande till kommuners och landstings överlåtelse, upplåtelser eller i förekommande fall avvecklingar. Kommuner och landsting träffas dock inte av egendomsskyddet på samma sätt som enskilda. Kommuner och landsting är i grunden offentligrättsliga subjekt och gränserna för deras kompetens, verksamhet och i förlängningen ägande styrs ytterst av statliga ramar och politiska överväganden. Detta förhållande medför en rad särskilda aspekter i förhållande till kommuner och landsting, vilka vi återkommer till i avsnitt 14.17 nedan. Redan nu kan dock i korthet sägas att kommuner och landsting inte har

kompetens att ha hand om rent statliga angelägenheter samt att staten kan begränsa den lokala/regionala kompetensen när viktiga nationella intressen så kräver. I praxis finns också flera exempel på sådana begränsningar. Dessa har gällt t.ex. krav på godkännande av överlåtelser av aktier eller andelar i kommunala bostadsföretag och inskränkning i landstings möjligheter att genom avtal med någon annan överlämna driften av viss hälso- och sjukvård. Såvitt vi kunnat se har det vid dessa typer av åtgärder inte varit tal om att ersätta berörda kommuner och landsting med stöd av regler om egendoms-skydd.

Kommuner och landsting har dessutom ett eget ansvar och incitament att värna totalförvarsfrågor. Medan vi nyss konstaterat att enskilda som kan beröras av vårt kontrollsystem i många fall inte kommer att ha någon koppling till totalförsvaret annat än att de råkar äga en fastighet i ett visst geografiskt läge, har kommuner och landsting andra ingångsvärden. Kommuner bör t.ex. ha ett starkt eget intresse 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 ett eget ansvar att värna totalförvarsintressen och större möjligheter än enskilda att bedöma lämpligheten i tilltänkta affärer, inte minst genom utarbetade kommunikationsvägar till länsstyrelser och Försvarsmakten. Vi har föreslagit ett förtydligande av kommuners och landstings generella ansvar att beakta totalförvarsfrågor och ett generellt lagstöd för kommuners och landstings samråd med statliga myndigheter i frågor som rör totalförsvaret i en tilläggsbestämmelse till LEH (se kapitel 6). Bestämmelsen kan träffa inte minst de situationer vi nu talar om. Om en affär trots det ovanstående går så långt som till ett formellt beslut om förbud, bör någon ersättningsrätt för den kommunala ägaren eller det berörda landstinget enligt vår uppfattning inte komma i fråga.

14.14 Närmare om statens inlösenplikt

Bedömning/förslag:

- En ägare som vill begära inlösen ska göra det inom tre månader från det att beslutet om förbud vann laga kraft.
- Statens inlösenplikt ska innebära att staten träder i den tilltänkte köparens ställe när det gäller köpeskilling och övriga ekonomiska villkor. Inlösenplikten ska gälla så länge pris och övriga villkor bedöms som rimliga i det enskilda fallet.
- Om granskningsmyndigheten motsätter sig inlösen, ska talan om inlösen kunna föras vid mark- och miljödomstolen.
- Fortifikationsverket bör ansvara för ägande och förvaltning alternativt vidareförsäljning av den inlösta egendomen.

14.14.1 Begäran om inlösen

Den statliga inlösenplikten är tänkt att innebära en möjlig kompensation om en enskild nekas att sälja fast egendom i ett skyddsvärt geografiskt område eller en redan ingången sådan försäljning förklaras ogiltig. Staten ska i sådant fall vara skyldig att på begäran av den enskilde förvärva egendomen i fråga. Den enskildes rätt att framställa en sådan begäran bör inte vara obegränsad i tid. Vi föreslår att framställan ska göras inom tre månader från det att beslutet om förbud vann laga kraft. Framställan ska enligt vårt förslag göras till granskningsmyndigheten.

14.14.2 Köpeskilling och övriga villkor

När det gäller köpeskilling och övriga ekonomiska villkor föreslår vi att staten som huvudregel ska inträda i den tilltänkte köparens ställe. Tanken är att den enskilde på detta sätt ska ställas i samma ekonomiska situation som om försäljningen ägt rum/varit fortsatt giltig. Det kan tilläggas att motsvarande gäller enligt jordförvärvslagens gransk-

ningsmekanism, enligt vilken vissa fastighetsöverlåtelsefordrar tillstånd.³¹ I de fall tillstånd nekas har ägaren rätt att begära statlig inlösen av fastigheten. Sådan inlösen ska som huvudregel ske på de villkor som avtalats de tilltänkta parterna emellan, så länge pris och övriga villkor bedöms som rimliga i det enskilda fallet.

Ett alternativ vore att låta expropriationslagens ersättningsbestämmelser gälla vid beräkningen av ersättning. Ett exempel på sådan tillämpning finns i plan- och bygglagens bestämmelser om kommunal inlösenplikt i vissa fall.³² I huvuddrag gäller enligt dessa bestämmelser att kommunen i vissa fall har en skyldighet att på en fastighetsägares begäran lösa in en fastighet, om ett kommunalt beslut har medfört att användningen av fastigheten synnerligen försvåras. Ersättning och övriga villkor ska då bestämmas enligt expropriationslagens regler.

Bestämmelserna i expropriationslagen innebär ett relativt generöst beräkningssätt mot den enskilde, eftersom ersättning som huvudregel ska utgå med marknadsvärdet med ett påslag om 25 procent.³³ Det måste å andra sidan beaktas att bestämmelserna är utformade med tanke på regelrätta expropriationsrättsliga förfaranden, som kan vara mycket ingripande mot enskilda intressen. Även den nämnda inlösenbestämmelsen i plan- och bygglagen avser relativt ingripande fall och förutsätter att den enskildes fastighet drabbats av en kvalificerad skada.

I vårt fall handlar det i stället om ägare som själv har haft för avsikt att sälja en fastighet eller som, i undantagsfall, redan har sålt den. Den olägenhet det kan innebära för säljaren att staten går in som ägare i stället för den tilltänkte eller befintlige köparen bör inte vara alltför betungande och i vart fall inte fullt jämförbar med expropriation. Det kan tilläggas att överlåtelse till familjemedlemmar och liknande där huvudsakligen andra värden står på spel än ekonomiska är undantagna från lagens tillämpningsområde (se avsnitt 13.5.6). Det ter sig därför naturligt att staten, när det gäller köpeskilling och övriga ekonomiska villkor, som utgångspunkt ska träda i den tilltänkte köparens ställe. Det framstår också som en enklare procedur som är lättare att administrera, än ett särskilt förfarande i syfte att beräkna en expropriationsrättslig ersättningsnivå.

³¹ 12 § jordförvärvslagen (1979:230).

³² 14 kap. 13 och 23 §§ plan- och bygglagen (2010:900).

³³ 4 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719).

Som framgått kan granskningsmyndighetens beslut i undantagsfall avse en redan ingången försäljning. Även en eventuell inlösen kommer i ett sådant fall att äga rum efter en ingången affär. Vi föreslår också för dessa fall att staten som huvudregel ska förvärva egendomen på de villkor som avtalats mellan de tidigare parterna. Efter som ett beslut om förbud inte får fattas mer än ett år efter att överlåtelsen fullföljts, kommer det även i dessa fall handla om relativt nyligen framförhandlade villkor.

I våra överväganden om inlösen har vi också beaktat risken för att lagstiftningen utnyttjas i otillbörligt syfte. Även om vi bedömer risken som liten, kan det inte uteslutas att enstaka enskilda försöker utlösa systemet i syfte att genom inlösen få ut en högre ersättning än vad som hade varit möjligt vid en frivillig affär. Denna risk kan tänkas såväl vid expropriationsrättsliga ersättningsnivåer som då den statliga ersättningen ska baseras på vad säljaren och den tilltänkte köparen överenskommit. I det senare fallet skulle det kunna handla om skenavtal där köpeskillingen angetts till ett högt belopp. I våra kontakter med bl.a. tidigare kommunpolitiker har det framförts exempel på motsvarande försök att utlösa kommunala förköp till höga belopp, under tiden då den kommunala förköpslagen gällde. Vi föreslår därför, liksom stadgas i jordförvärvslagen, att statens skyldighet att lösa in egendomen endast ska gälla så länge priset och övriga villkor bedöms som rimliga i det enskilda fallet. Det kan också uttryckas så att skyldigheten inte ska gälla om köpeskillingen eller annan ersättning mer än obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäligen. Om det avtalade priset bedöms som för högt enligt förevarande bestämmelse, blir resultatet inte en jämkning av ersättningen utan att staten befrias helt från sin inlösen skyldighet.

De praktiska konsekvenserna av en inlösen kan, särskilt i de fall överlåtelsen redan ägt rum, innebära att flera följdfrågor uppkommer t.ex. om det tidigare avtalets närmare innebörd eller redan fullgjorda prestationer. En given utgångspunkt ska enligt vår uppfattning vara att säljaren inte ska kunna åberopa ett sådant köpevillkor som säljaren inte meddelat staten och som staten inte heller annars känt till före beslutet om inlösen. Har köparen innan köpet fullbordades fullgjort åtagande som grundar sig på köpet, ska staten få till-

godoräkna sig detta i förhållande till säljaren. Staten ska ersätta köparen för sådana prestationer. Staten bör å andra sidan ha rätt till ersättning från köparen, om egendomen efter köpet har sjunkit i värde på grund av köparens försummelse. I förhållande till tredje man bör staten efter att inlösen skett inta samma ställning som köparen.

14.14.3 Talan om inlösen i mark- och miljödomstol

Det är i första hand granskningsmyndigheten som, efter mottagen begäran om inlösen, ska göra bedömningen om köpeskillning och övriga villkor kan bedömas som rimliga. Om myndigheten motsätter sig inlösen, föreslår vi att talan om inlösen ska kunna väckas vid mark- och miljödomstolen i det område där fastigheten i fråga ligger. På så sätt kommer regleringen i fråga om forum överensstämja med vad som gäller vid inlösen enligt jordförvärvslagen, men även vid prövning av ersättning i expropriationsmål och expropriationsliknande mål enligt andra bestämmelser, exempelvis vid kommunal inlösen enligt plan- och bygglagen.³⁴

Vid rättegången i mark- och miljödomstol gäller som utgångspunkt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och rättegångsbalken, se 4 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar. Så bör vara fallet också vid handläggningen av ett inlösenanspråk enligt vårt förslag. En oinskränkt tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelser skulle dock i fråga om rättegångskostnader innebära att en fastighetsägare som förlorar målet får bära rättegångskostnaderna, även om hen har haft goda skäl för att få sin talan prövad. En sådan ordning avviker från det som normalt gäller vid prövning av ersättning i expropriationsmål (7 kap. 1–3 §§ expropriationslagen) och i andra mål av expropriativ karaktär. Exempelvis gäller i mål om ersättning eller inlösen på grund av föreskrifter för bl.a. vattenskyddsområden att den som väcker talan om ersättning har rätt att få sina rättegångskostnader ersatta eller kvittade i första instans, oavsett utgången i målet. Detta under förutsättning att han eller hon hade skälig anledning att få saken prövad (25 kap. 6 § och 31 kap. 4 och 13 §§ miljöbalken). Detsamma gäller i mål om ersättning enligt lagen (2018:568) om ersättning för minskat vattenområde (8 §). Liknande

³⁴ 12 § andra stycket jordförvärvslagen, 5 kap. 1–2 §§ expropriationslagen, 15 kap. 1 § plan- och bygglagen.

bestämmelser gäller vid inlösen enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) (16 kap. 14 §, 17 kap. 3 § och 18 kap. 2 §).

Även om vår reglering inte avser en expropriationsrättslig ersättning, kan den jämföras med just nämnda typer av regleringar på så sätt att den avser ersättning för ett ensidigt statligt ingripande (att förbjuda en tilltänkt försäljning) och bygger på en ensidig statlig bedömning i ersättningsfrågan. Vi ser därför skäl att på motsvarande sätt föreslå att en enskild som förlorar målet men som har haft skälig anledning att väcka en talan om inlösen, bör kunna få sina rättegångskostnader ersatta av staten eller kvittade. Detta bör gälla i både under- och överinstans.

14.14.4 Fortifikationsverket bör ansvara för ägande och förvaltning alternativt vidareförsäljning av den inlösta egendomen

Kommittén har slutligen övervägt vilken statlig myndighet som bör vara ansvarig för ägande och förvaltning alternativt vidareförsäljning av den inlösta egendomen. De myndigheter som därvid ligger närmast till hands är enligt kommitténs mening Statens Fastighetsverk och Fortifikationsverket, även om det senare alternativet enligt vår mening är att föredra. Av förordning (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket framgår att verket ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål (1 §). Det framgår vidare att myndigheten på uppdrag av regeringen ska genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom (2 §). Statens Fastighetsverk äger och förvaltar å sin sida främst kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer samt markområden som under århundraden tillhört staten.³⁵ De fastigheter som kan blir föremål för inlösen enligt kommitténs förslag är visserligen inte sådana som direkt är avsedda för försvarsändamål, men väl sådana som är belägna inom särskilt skyddsvärda områden, med vilket avses områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Vi bedömer därför att Fortifikationsverket fram-

³⁵ Statens Fastighetsverks uppdrag och ägande beskrivs på www.sfv.se/sv/om-oss/uppdrag/

står som en naturlig ägare av egendomen, än Statens Fastighetsverk. Beslut kring fortsatt förvaltning eller vidareförsäljning av inlöst egendom bör lämpligen fattas i samråd med Försvarsmakten.

14.15 Förslagets förhållande till näringsfriheten

Bedömning:

- Kommitténs förslag är förenliga med regeringsformens bestämmelser om näringsfrihet.

Förenklat uttryckt innebär regeringsformens bestämmelser om näringsfrihet att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Kommittén bedömer att de lämnade förslagen inte innebär att rätten att bedriva en viss typ av näring begränsas generellt. Våra förslag innebär emellertid att förfaranden, exempelvis en upplåtelse eller överlåtelse som kan påverka totalförsvarets intressen negativt kan komma att förbjudas. Sådana förbud kan medföra att näringsfriheten inskränks. Kommittén bedömer dock att det kommer att bli sällsynt med beslut om förbud.

Liksom vad vi anförde i fråga om inskränkningar i egendomsskyddet utgör väsentliga totalförsvarsintressen ett angeläget allmänt intresse som avses i 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen, som kan motivera inskränkningar i näringsfriheten. När det gäller intresseavvägningen mellan väsentliga totalförsvarsintressen, och den enskilda näringsidkarens intressen, så framstår begränsningen enligt vår mening som angelägen och avvägd. Vidare har förslagen utformats med beaktande av proportionalitetsprincipen. Kommittén bedömer därför sammantaget att våra förslag är förenliga med 2 kap. 17 § regeringsformen.

14.16 Förslagens förhållande till skydden av fria kapitalrörelser och fri etablering m.m.

Bedömning:

- Kommitténs förslag är förenliga med skydden av fria kapitalrörelser och fri etablering m.m. i den internationella handelsrätten och EU-rätten
- Förslagen uppfyller också de generella rättssäkerhetskrav som uppställs i EU-förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen
- Sedan EU-förordningen trätt i kraft och system för informationsinhämtning och informationsdelning etablerats i enlighet med förordningen, bör information från vårt föreslagna kontrollsystem kunna ingå i det större systemet.

14.16.1 Överväganden i förhållande till den internationella handelsrätten och EU-rätten

Skydden för fria kapitalrörelser och fri etablering i den internationella handelsrätten och EU-rätten gäller i första hand de tilltänkta motparterna i granskade affärer och hör alltså nära samman med frågan vilka köpare och nyttjanderättshavare som omfattas av kontrollsystemet. Våra överväganden i denna fråga finns i avsnitt 13.6, där vi också övervägt våra förslags förenlighet med nämnda internationella och EU-rättsliga regelverk.

14.16.2 Särskilt om förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen

Som tidigare nämnts bedömer vi att vår föreslagna lag utgör en sådan granskningsmekanism som faller inom tillämpningsområdet för förordning 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, vilken antogs den 19 mars 2019. Vi har tidigare i betänkandet beskrivit förordningen närmare, liksom behandlat hur vårt förslag förhåller sig till förordningens krav på bl.a. transparens, icke-diskriminering, klara tidsramar för granskning, rätt

till överprövning av beslut samt åtgärder för att undvika kringgående av granskning.³⁶

Som beskrivits i kapitel 12 ställer förordningen krav på informationsdelning mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och Kommissionen avseende genomförda och granskade utländska direkt-investeringar. Förordningen ställer också krav på att sekretessbelagd information som myndigheter erhåller inom ramen för granskningen hålls skyddad. Förordningen ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020. Vi vet i skrivande stund därmed inte hur den närmare processen kring informationsinhämtning och informationsdelning kommer att organiseras i Sverige. Vi bedömer dock att det inte bör vara något problem att låta information från vårt föreslagna kontrollsystem ingå i det kommande större systemet. Våra föreslagna granskningsmyndigheter (de utpekade fyra länsstyrelserna) bör ha möjlighet att lämna ut relevant information med lämpligt sekretesskydd.

14.17 Särskilda överväganden i relation till kommuner

Bedömning:

- Det föreslagna kontrollsystemet innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen när det gäller kommunernas rätt att fritt förfoga över sin egendom såsom exempelvis hamnar och flygplatser. Kontrollsystemet syftar emellertid till att skydda viktiga totalförvarsintressen och det är angeläget med en enhetlig nationell reglering för att skyddet ska kunna uppnås. Intrånget i den kommunala självstyrelsen bedöms därmed som godtagbart.

14.17.1 Överväganden i förhållande till förvaltningsmyndigheters självständighet

Enligt vår bedömning utgör kommunala beslut om försäljning av fast egendom eller infrastruktur inte beslutsfattande som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Frågan om förvaltningsmyndigheternas självständighet saknar därför omedelbar betydelse för kommitténs närmare överväganden och kommer därför inte att beröras närmare.

³⁶ Se, avsnitt 12.3.2 och avsnitt 13.6.

14.17.2 Överväganden i förhållande till den kommunala självstyrelsen

Vi har beskrivit innebörden av den kommunala självstyrelsen och annan särskild lagstiftning som är relevant i förhållande till kommunerna i avsnitt 12.5. Kommitténs förslag om kontrollsystem innebär dels att kommunen åläggs en skyldighet att samråda med granskningsmyndigheten om vissa överlåtelse, upplåtelse och avvecklingar dels att planerade affärer kan villkoras eller förbjudas. Detta menar vi begränsar kommunens möjlighet att förfoga över sin egendom och rätt att själv välja hur de vill bedriva sin verksamhet, vilket får ses som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

När det gäller kommunal verksamhet finns det anledning att notera att kommuner kan äga hamnar och flygplatser som ett led i ”frivillig” kommunal näringsverksamhet dvs. verksamheten är inte något som kommunen är skyldig att tillhandahålla som exempelvis skolverksamhet (jfr skollagen [2010:800]). Vår lagstiftning omfattar även kommunala fastigheter i särskilt utpekade områden. Det går inte att uttala sig generellt om huruvida dessa fastighetsinnehav är en del av kommunens frivilliga verksamhet eller en del av den kommunala kärnverksamheten, som att t.ex. tillhandahålla en skola. Klart är i vart fall att kommitténs förslag innebär att kommunen förlorar full bestämmanderätt över fastigheterna i fråga. Ingreppet i bestämmanderätten ses dock generellt som mer långtgående då det begränsar kommunal kärnverksamhet än då det begränsar kommunens ”frivilliga verksamhet”.

Det är riksdagen som ytterst sätter gränserna för den kommunala självstyrelsen genom de kommunalrättsliga regleringarna. Av kommunallagen framgår att en kommun inte får ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 §). Bestämmelsen tar sikte på när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter. Vi har i avsnitt 12.5.2 konstaterat att försvars- och utrikespolitik räknas till sådana angelägenheter som exklusivt hör till staten och som därmed faller utanför den kommunala kompetensen. Enligt vår bedömning saknar kommunerna alltså kompetens att fatta beslut om en överlåtelse eller upplåtelse av egendom som kan medföra risker för väsentliga totalförsvarsintressen, till den del beslutet berör försvars- och säkerhetspolitik.

Som framgått kan alltså beslut om överlåtelse eller upplåtelse som omfattas av vår föreslagna reglering, såsom beträffande hamnar och flygplatser, falla såväl inom statens kompetens att besluta om (försvars- och säkerhetspolitik) som inom kommunens kompetens att besluta om (hur den egna verksamheten ska bedrivas). En konsekvens av vårt lagförslag är samtidigt att kommunerna kommer att bli beroende av att en överlåtelse, upplåtelse eller i förekommande fall avveckling, tillåts för att den ska få genomföras, vilket i sig innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen kräver att en proportionalitetsbedömning sker i förhållande till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). I denna bedömning ingår att undersöka om syftet med lagstiftningen går att uppnå på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt.

Det huvudsakliga syftet med vår föreslagna reglering är att skydda väsentliga totalförsvarsintressen, vilket vi menar är ett angeläget nationellt intresse som också väger tungt sett i relation till den kommunala självstyrelsen.³⁷ Vi har begränsat den föreslagna lagens tillämpningsområde till ett fåtal kategorier av objekt och lagen är endast tänkt att utnyttjas då väsentliga totalförsvarsintressen riskeras. Vi har också utformat regleringen på ett sätt som kräver att det görs en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.

Som vi redan nämnt vid flera tillfällen har kommunen också ett eget ansvar att beakta totalförsvarets intressen (se särskilt föreslagen i kapitel 6, som syftar till att tydliggöra detta ansvar). Vi bedömer därför att det föreslagna kontrollsystemet också kan fungera som ett verktyg för kommunerna att uppfylla detta ansvar när det gäller överlåtelse, upplåtelse och i vissa fall avveckling av utpekad egendom.

Kommittén bedömer sammantaget inte att den föreslagna regleringen kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. De mindre ingrepp som förslagen innebär för den kommunala självstyrelsen bedömer vi även är godtagbara mot bakgrund av det angelägna allmänna intresset av skydda väsentliga totalförsvarsintressen som förslagen är avsedda att skydda.

³⁷ Exempel på centrala nationella värden sett i relation till den kommunala självstyrelsen framgår bl.a. av Statskontorets rapport *Kommunalt självstyre och proportionalitet* (2011:17). I denna anges rättssäkerhet och samhällsekonomisk stabilitet. Nationell säkerhet nämns inte särskilt men vi bedömer att detta utgör ett centralt nationellt värde. Det kan särskilt noteras att totalförsvaret intressen har ansetts utgöra ett angeläget allmänt intresse i bedömningar av inskränkningar i enskildas rättigheter, såsom egendomsskyddet jfr prop. 1993/94:117 s. 15 f. och 48.

14.17.3 Överväganden i förhållande till finansieringsprincipen

Vi har i kapitel 12 redogjort för innebörden av finansieringsprincipen. Utöver skyldigheten att samråda om vissa överlåtelser och upplåtelser med granskningsmyndigheten medför våra förslag inte några nya obligatoriska uppgifter för kommuner. Förslagen är i huvudsak generella så tillvida att de med undantag för staten gäller alla ägare av viss egendom och medför viss inskränkning i rätten att disponera över utpekad egendom.

Vår bedömning är därmed att den kommunala finansieringsprincipen inte aktualiseras. En annan sak är att enskilda kommuner kan komma att träffas av regleringen i högre grad än andra, t.ex. kommuner som på grund av geografiskt läge eller av andra skäl har en särställning inom totalförsvaret och äger många sådana objekt som lagen omfattar.

14.18 Bemyndiganden

Bedömning:

- Vi bedömer att de bemyndiganden som i lagen ges till regeringen är förenliga med regeringsformens bestämmelser om normgivning. Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter i fråga om vilka områden som ska vara geografiskt skyddsvärda områden enligt lagen och särskilda undantag från lagens tillämpningsområde.
- Regeringen har dessutom rätt att peka ut vilka länsstyrelser som ska vara granskningsmyndigheter enligt lagen,

14.18.1 Förslagets förhållande till normgivningen

Kommitténs förslag kommer att göra det möjligt för staten att begränsa den enskildes rätt att fritt överlåta och upplåta sin egendom. Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt ”avser” ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska meddelas genom lag (8 kap. 2 § 2 regeringsformen). Med ”ingrepp” åsyftas sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etc. (prop. 1973:90 s. 210).

Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom det aktuella lagområdet, förutsatt att föreskrifterna inte medför annan rättsverkan av brott än böter eller avser skatt, konkurs eller utsökning (8 kap. 3 § första stycket regeringsformen). Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation (8 kap. 10 § regeringsformen).

I 8 kap. 7 § regeringsformen finns de huvudsakliga bestämmelserna om det område där regeringen utan delegering får meddela föreskrifter, dvs. regeringens primärområde. Hit hör föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, dels föreskrifter som kompletterar en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt. I verkställighetsföreskrifter får det inte ingå sådant som kan uppfattas som en ny skyldighet för enskilda eller som ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Till restkompetensen hör sådana offentligrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Till restkompetensen hör också sådana föreskrifter som visserligen rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som ur den enskildes synpunkt inte är betungande utan gynnande eller neutrala.

Kommitténs förslag faller utanför de i 8 kap. 3 § första stycket uppräknade lagområdena. Delegation av normgivningsmakt från riksdagen till regeringen är därmed möjlig inom ramen för vårt lagförslag med de inskränkningar i den enskildes rätt som regleras där. De föreskrifter som vi föreslår att regeringen ska kunna meddela avser en precisering och avgränsning av de områden som ska utgöra geografiskt skyddsvärda områden enligt lagen. Vidare föreslår vi att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpningsområde. Slutligen föreslår vi att förordningen även ska innehålla föreskrifter om vilka myndigheter som ska vara granskningsmyndigheter enligt lagen. De sistnämnda föreskrifterna ligger inom regeringens primärområde i enlighet med vad som nyss redogjorts för. Vi föreslår inte att de delegerade normgivningsbefogenheterna till regeringen ska innehålla någon möjlighet till subdelegation.

15 Internationell utblick

I vårt uppdrag ingår att redogöra för den reglering om statlig förköpsrätt vid försäljning av fast egendom som finns eller planeras i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU samt kartlägga vilken förvärvsprövning av viktigare infrastruktur som förekommer i dessa länder.

När det gäller förvärvsprövning handlar vår utblick till stor del om andra länders generella granskningssystem gällande utländska direktinvesteringar/företagsförvärv. Som vi redan varit inne på är vårt uppdrag avsevärt mer begränsat än det breda grepp som dessa regleringar innebär. Vi har dock sett det som relevant att titta på hur de större granskningssystemen är uppbyggda, liksom på eventuella specifika bestämmelser om fastigheter och kritisk infrastruktur som finns i vissa av systemen.

Med undantag av en nyligen antagen lag i Finland, som beskrivs nedan, har vi i vår utblick inte stött på någon lag om statlig förköpsrätt.

15.1 Allmänt om generella granskningssystemen

14 länder inom EU har i dag någon typ av granskningssystem för utländska företagsköp/utländska investeringar, vilka system helt eller delvis har till syfte att skydda nationella säkerhetsintressen.¹ Flera av regelverken har införts under de senaste åren. I flera ytterligare länder pågår arbete med att skapa nya system eller se över och utvidga befintliga system. Utvidgningarna innebär i många fall att fler typer av verksamheter omfattas av systemen. Traditionellt har systemen varit begränsade till försvarsindustri och försvarsnära verksamheter.

¹ Enligt information från Europeiska kommissionen per november 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6467_sv.htm

Numera ingår i större omfattning kritisk infrastruktur och försörjningstrygghet – som tidigare i många fall varit i statligt ägo men i takt med privatisering och internationalisering hamnat utanför nationella regeringars kontroll.

De olika systemen har olika uppbyggnad och omfattning.² När det gäller avgränsning av vilka köp/investeringar/verksamheter som omfattas av ett granskningssystem har vissa system tydligt utpekade sektorer, medan andra är mer generellt avfattade till att täcka investeringar/köp/ägo i allmänhet som kan innebära hot mot nationell säkerhet. Även i sistnämnda fall finns dock ofta exemplifierande eller vägledande uppräknings- eller beskrivningar på verksamheter eller sektorer som anses känsliga ut nationell säkerhetssynpunkt (se t.ex. närmare beskrivningar beträffande Finland och USA nedan). Som nämnts har tillämpningsområdet i många länder utökats de senaste åren och känsliga sektorer kan numera, utöver traditionella försvarsnära verksamheter, innefatta t.ex. kritisk teknologi, kritisk infrastruktur (vanligen inom bl.a. transporter, telekommunikation, energi och vattenförsörjning), verksamhet av betydelse för livsmedelsförsörjning, hälsa/sjukvård, mediepluralism, utvinning av naturtillgångar samt fastighetsaffärer nära landsgränser/känsliga militäranläggningar.

Utöver att avgränsa själva typen av investeringsobjekt som omfattas av granskning, har många system ytterligare avgränsningar gällande storleken av investeringen eller objektet, t.ex. att en investering ska resultera i en viss ägarandel i objektet eller att objektet ska ha viss minsta angiven omsättning.

När det gäller avgränsningar i förhållande till investerare gäller systemen i de allra flesta fall enbart *utländska* investerare. I några få fall gäller mekanismen även i förhållande till "egna" medborgare och bolag. Granskningsmekanismer gällande utländska investeringar skiljer i de flesta fall mellan investerare som hemmahör inom respektive utom EU/EFTA. Inte helt ovanligt är att en viss innersta kärna av regleringen omfattar alla utländska investerare och övrig del endast investerare utanför EU/EFTA (Se t.ex. vår beskrivning gällande Tyskland och Finland nedan. Granskningsmekanismerna i dessa

² För en bredare jämförelse av olika länders system och praxis på området, se t.ex. OECD Investment Policies related to National Security, a survey of country practices, Wehrle/Pohl, OECD Working Papers on International Investment 2016/02, tillgänglig på www.oecd.org/investment/working-papers.htm. Arbete med en nyare, uppdaterad version pågår inom OECD.

länder gäller samtliga utländska investerare såvitt gäller verksamhet inom försvarsindustrin och nära angränsande verksamheter).

Vissa länder har även uttalat särskilda faktorer som påverkar bedömningen av en investerare i negativ riktning, t.ex. investeringar från länder som inte anses respektera demokrati och rättstatsamhället eller har agerat på ett sätt som inneburit risker för det internationella samfundet eller investerare som kan knytas till organiserad brottslighet, terrorism eller annan kriminell verksamhet.

Systemen kan innehålla krav på anmälan från investerare eller bygga på frivillig anmälan, med eller utan möjlighet för granskningsmyndigheten att initiera granskningar ex officio. Granskning kan ske på förhand, i efterhand, eller lämna möjlighet till bägge. Systemen stipulerar också olika konsekvenser vid underlåtenhet från investerare att följa regelverket, t.ex. utebliven anmälan, bl.a. ogiltighet av redan ingångna avtal, böter och/eller straffrättsliga påföljder. Nedan följer en närmare redogörelse över vissa utvalda länders regelverk.

15.2 Finland

Tillsyn av utländska företagsköp

Sedan 2012 gäller i landet en särskild lag om tillsyn över utlänningars företagsköp³. Syftet med lagen är att övervaka och, när ett ytterst viktigt nationellt intresse så kräver, begränsa överföringen av inflytande i vissa företag (s.k. föremål för tillsyn) till utlänningar och utländska sammanslutningar eller stiftelser (1 §). Med ytterst viktigt nationellt intresse avses enligt lagen

tryggande av landets försvar eller säkerställande av allmän ordning och allmän säkerhet i enlighet med artiklarna 52 och 65 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (2 § 1).

Föremålen för tillsyn, dvs. de finska företag som omfattas av lagen, är dels försvarsindustriföretag, dels sammanslutningar eller rörelser som på grund av sin verksamhetsgren, affärsverksamhet eller sina åtaganden ska anses vara en kritisk organisation med tanke på tryggheten av samhällets vitala funktioner (2 § 2). Vad som ska anses vara samhällets vitala funktioner är inte vidareutvecklat i lagen och

³ Lag om tillsyn över utlänningars företagsköp (13.4.2012/172).

är avsett att kunna förändras och anpassas utifrån varierande omvärldsförhållanden. Vägledande dokument finns dock utfärdade av regeringen.⁴ När det gäller andra företag än försvarsindustriföretag omfattar lagen köp där den utländska förvärvaren förvärvar minst en tiondedel, minst en tredjedel eller minst hälften av det röstetal som samtliga aktier i bolaget medför, eller motsvarande faktiskt inflytande i ett aktiebolag eller annat föremål för tillsyn (2 § 5).

Med utländsk ägare avses först och främst en fysisk eller juridisk person som inte har hemvist i någon av EU:s eller EFTA:s medlemsstater (2 § 2 a–b). Som utländsk i lagens mening anses dessutom en juridisk person med hemvist inom EU/EFTA men i vilken en utländsk ägare enligt föregående mening innehar minst en tiondel av röstetalet som samtliga aktier medför (om det rör sig om ett aktiebolag) eller utövar motsvarande faktiskt inflytande (om det rör sig om en annan sammanslutning eller rörelse) (2 § 3 c). Särskilda regler gäller köp av försvarsindustriföretag, då lagen gäller alla utländska köpare, således även dem med hemvist inom EU/EFTA.

Ärenden om företagsköp behandlas av det finska arbets- och näringsministeriet. Vid företagsköp inom försvarssektorn och inom tillverkningen av produkter med dubbla användningsområden är den presumtive köparen skyldig att ansöka om godkännande på förhand. För övriga köp gäller frivillig anmälan på förhand eller i efterhand. Ministeriet kan även granska oanmälda köp. Ministeriets handläggningstid är i genomsnitt sex–sju veckor. Under denna tid inhämtar ministeriet även yttranden från andra myndigheter i behövlig omfattning, vilket vanligtvis brukar inkludera bl.a. de finska försvars-, utrikes- och inrikesdepartementen samt den finska nationella myndigheten för försörjningsberedskap. Arbets- och näringsministeriet har efter avslutad utredning mandat att godkänna ett köp. För det fall ministeriet bedömer att köpet kan äventyra ett ytterst viktigt nationellt intresse, ska ärendet i stället överföras till regeringen (statsrådets allmänna sammanträde) för behandling (3 §). Regeringen kan då välja att godkänna eller neka köpet.

Följderna av att bekräftelse vägras framgår av 8 § i lagen. Om det handlar om ett aktiebolag blir följden att den utländska ägaren ska överlåta en viss del av aktierna och att ägarens röster vid bolagsstämman begränsas. Om det handlar om ett annat slags företag ska avtalen som gäller förvärvet av inflytande eller rörelsen återgå. Regler

⁴ Resolution 12/2017 och dokument 12/2013.

om straff för företagsköpsförseelse finns i 10 § lagen. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försummar att ansöka om bekräftelse vid förvärfv av företagsköp inom försvarssektorn döms för företagsköpsförseelse, om gärningen inte är ringa eller om inte strängare straff för gärningen föreskrivs i någon annan lag. Detsamma gäller den som försummar sin skyldighet att på begäran lämna upplysningar till ministeriet, eller som ger myndigheterna felaktiga upplysningar eller hemlighåller upplysningar som är viktiga för behandlingen av ärendet.

Sedan lagens ikraftträdande har cirka 40 beslut fattats, varav ett på regeringsnivå. Hittills har inget köp vägrats med stöd av lagen. Inte heller har någon lagföring skett för företagsköpsförseelse.

Nationell säkerhet vid överföring av fast egendom m.m.

I juni 2018 överlämnade en arbetsgrupp under Statsrådets kansli betänkandet *Den nationella säkerheten i områdesanvändning och vid överföring av fast egendom* (Statsrådets kanslis publikationer 8/2018). Betänkandet innehöll ett antal författningsförslag med den övergripande målsättningen att se till att den nationella säkerheten kan beaktas i större utsträckning vid överlåtelser av fast egendom. Under hösten 2018 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om beaktande av den nationella säkerheten i områdesanvändningen och i fastighetsinnehav (RP 253/2018 rd). Riksdagen godkände den 29 mars 2019 bl.a.

- lag om ändring i markanvändnings- och bygglagen (467/2019),
- lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019),
- lag om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019), och
- lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärfv (470/2019).

Riksdagen antog därmed de i propositionen lämnade förslagen med vissa mindre ändringar. Lagarna förväntas träda i kraft den 1 januari 2020.

Genom de antagna lagarna och författningsändringarna vill man kunna förebygga och hindra att situationer uppstår genom vilka ägandet eller kontrollen över viss fast egendom kan utnyttjas av utländsk underrättelseinhämtning eller utländsk stridskraft för att

sätta press på Finland. För detta ändamål innehåller författningarna nya verktyg för myndigheter att ta till för att säkra den nationella säkerheten i betydande investeringsprojekt samt vid överföring av ägande- och besittningsrätten till fast egendom som finns i närheten av samhällets vitala funktioner eller driftställen som är väsentliga med tanke på säkerhetsmyndigheternas uppgifter.

Bakgrunden till författningarna är att man i Finland sett oroande uppköp av fastigheter i strategiskt viktiga områden, i vilka uppköp man försökt dölja den faktiska ägaren genom olika mellanhänder vilket i sin tur lett till att man inte kunnat nå ägaren. Det har också förekommit att användningen av fastigheter i sådana områden avvikit från det normala. Utgångspunkten i Finland är alltså att utländskt ägande av fast egendom inte utgör något hot mot den nationella säkerheten.⁵ Mot bakgrund av det rådande säkerhetspolitiska läget har man dock gjort bedömningen att det finns ett behov av att kunna beakta nationella säkerhetsintressen i större utsträckning vid överlåtelser av fast egendom. Det har särskilt setts som en brist att det inte funnits någon myndighet som har till uppgift att följa utvecklingen av utländskt ägande av fastigheter. De antagna författningarna och författningsändringarna innebär i huvudsak följande.

- Utökade möjligheter att *lösa in* fastigheter för att säkerställa den nationella säkerheten när det sker för trygghet av landets försvar, den territoriella integriteten, den inre säkerheten, ledningen av staten, gränssäkerheten, gränsbevakningen, försörjningsberedskapen eller funktionen hos den infrastruktur som är nödvändig för samhället eller av något annat med dessa jämförbart samhälleligt intresse. Möjligheten är endast avsedd att utnyttjas då andra alternativ är uttömda (lag om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten).
- *Ökad tillsyn av utlänningars fastighetsförvärv i landet.* Krav på att fysiska och juridiska personer med hemvist utanför EU och EES samt juridiska personer i vilka en nyssnämnd fysisk eller juridisk person har minst en tiondedel av det röstetal som samtliga aktier i bolaget medför eller som utövar motsvarande faktiska inflytande ska ansöka om *tillstånd för förvärv* av en fastighet. Årligen sker

⁵ Av 2,7 miljoner fastigheter är mindre än en procent i utländsk ägo. Slutsatsen av detta är att utländskt ägande generellt inte utgör något hot mot nationell säkerhet (s. 41 *Den nationella säkerheten i områdesanvändning och vid överföring av fast egendom* (Statsrådets kansli publikationer 8/2018).

cirka 500 fastighetsaffärer i Finland där köparen finns i ett tredje land eller annat medlemsland i EU. Merparten av dessa överlåtelser aktualiserar inte några nationella säkerhetsaspekter. För att identifiera de få utländska fastighetsaffärer som faktiskt kan aktualisera säkerhetsaspekter föreslås det att det införs ett enkelt, elektroniskt granskningssystem. Tanken är att endast ett fåtal av alla fastighetsöverlåtelser till tredje land ska bli föremål för närmare granskning. Skäl att granska en överlåtelse kan vara fastighetens placering eller användningsområde eller fakta om överlåtelstens parter. Genom systemet vill man skapa en överblick över utländska fastighetsförvärv i Finland. Om tillstånd till förvärv inte beviljas ska staten ersätta förvärvaren för vissa kostnader (finansieringskostnader och andra behövliga kostnader som uppkommit på grund av förvärvet) (lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv).

- *Förköpsrätt för staten* vid fastighetsköp i vissa områden, om förvärvet av fastigheten till staten är nödvändigt för att säkerställa försvaret, gränsbevakningen eller gränssäkerheten eller för övervakning och tryggnad av Finlands territoriella integritet. Förköpsrätten gäller generellt och är inte begränsad till motparter utom EU (jfr lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv ovan). Förköpsrätten är tillämplig på fastigheter belägna 1) i vissa utpekade områden som nyttjas av Försvarmakten och Gränsbevakningen, 2) på högst 1 000 meters avstånd från vissa anläggningar som betjänar Försvarmakten eller Gränsbevakningen, eller 3) på högst 500 meters avstånd från andra fastigheter som används av Försvarmakten eller Gränsbevakningen där det krävs ett skyddsområde för att trygga verksamheten och som pekats ut i förordning. Genom förköpsrätten vill man ge staten möjlighet att ingripa i fastighetsaffärer på ett sätt som är mindre långtgående/ingripande än inlösen. Tanken är vidare att förköpsrätten ska användas i situationer då den föreslagna tillståndsprövningen inte är tillämplig, t.ex. då den kringgås genom olika ägarstrukturer. Förköpsrätten ska vidare kunna tillämpas på platser där oönskad kontroll av en fastighet inte lämpar sig ur ett nationellt säkerhetsperspektiv. Förköpsrätten är begränsad till kritiska platser vars placering är allmänt känd. "Hemliga" platser omfattas alltså inte (lag om statens förköpsrätt inom vissa områden).

- *Reglerna om markanvändning och planering* förbättras för att i större utsträckning beakta nationell säkerhet. Syftet är att säkerställa att markanvändningen inte försämrar försvars-, gränsbevaknings-, befolkningsskydds- och försörjningsberedskapsmöjligheterna (lag om ändring i markanvändnings- och bygglagen).

15.3 Norge

Den 1 januari 2019 trädde en ny säkerhetslag i kraft i Norge och ersatte därmed den gamla säkerhetslagen från 2001.⁶ I likhet med vad som gällde tidigare är syftet med den nya lagen att trygga nationella säkerhetsintressen, och då särskilt Norges suveränitet, territoriella integritet och demokratiska styrelseskick. Den nya lagen är inriktad på att skydda viktiga samhällsfunktioner som understödjer de nyss nämnda intressena. Dessa s.k. grundläggande nationella funktioner är tjänster eller produktion eller annan verksamhet som har en sådan betydelse att ett helt eller delvis bortfall av funktionen skulle få konsekvenser för statens förmåga att ta till vara nationella säkerhetsintressen. Både offentliga och privata verksamheter omfattas av lagen och omfattas av krav på säkerhetsskydd i verksamheterna.

Närmare om regleringen

Säkerhetslagen innehåller bestämmelser om säkerhetskänsliga upphandlingar. En upphandling (anskaffelse) är säkerhetsklassificerad när leverantören av en vara eller tjänst till en anskaffande myndighet kommer att hantera skyddsvärd information eller få tillgång till skyddsvärda objekt eller skyddsvärd infrastruktur. Vid sådana upphandlingar blir säkerhetslagen tillämplig för leverantören, vilket bl.a. innebär att det ställs krav på säkerhetsavtal mellan leverantören och beställaren om leverantören ska få del av skyddsvärd information. När det är fråga om att leverantören ska få tillgång till ett skyddsvärt objekt ställs det endast krav på säkerhetsavtal om Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) kräver det eller om det av andra skäl finns anledning att säkerhetsklassa upphandlingen. Säkerhetsavtal med utländska leverantörer kan endast ske efter godkännande av NSM. Ska en leverantör

⁶ Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) LOV-2018-06-01-24 (Prop. 153 L Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)).

få del av sekretessbelagd information (konfidentiell information eller högre) behöver leverantören först bli klarerad. Klareringen innebär att leverantörens hantering av säkerhetsklassad information kontrolleras och värderas. NSM är klareringsmyndighet.

I den utredning som föregick propositionen till den nya säkerhetslagen konstaterades det att det finns en viss möjlighet att kontrollera ägandeförhållandena hos leverantörer genom systemet med leverantörsklarering. Detta system ställer nämligen krav på leverantören att informera NSM om förändringar bl.a. i organisationen eller ägandet. På så sätt ger systemet NSM inblick i leverantörens ägarstruktur och en möjlighet att dra tillbaka leverantörsklareringen om ägarkonstellationen utvecklar sig i en riktning som utgör en ökad säkerhetsrisk. Utredningen konstaterade dock att regelverket i huvudsak har till syfte att tillvarata andra hänsyn än nationell säkerhet. Det är också avgränsat till konkreta anskaffningar och är därför inte ägnat att ta om hand mer generella behov av kontroll över ägandet av strategiskt viktiga företag, dvs. sådana företag som levererar varor och tjänster som är av kritisk betydelse för grundläggande samhällsfunktioner.⁷ Det ansågs vidare att det gällande regelverket inte kan säkerställa att grundläggande nationella funktioner inte blir lidande genom att strategiskt viktiga företag helt eller delvis blir uppköpta av utländska aktörer. Detta gäller särskilt inom områdena försörjningstrygghet och beredskap.

Av dessa skäl innehåller den nya säkerhetslagen bestämmelser om ägarskapskontroll (se om eierskapskontroll i Sikkerhetsloven kapitel 10) och regler om förvärv av kritisk infrastruktur. Det finns bl.a. förslag till en bestämmelse som särskilt tar sikte på förvärv av verksamheter som omfattas av lagen. Den föreslagna bestämmelsen bygger på att den som avser att förvärva en kvalificerad andel av en verksamhet som omfattas av säkerhetslagen ska meddela det sektorsansvariga departementet. Med kvalificerad andel avses att förvärvet direkt eller indirekt sammantaget kommer att leda till att förvärvaren får

⁷ Sikkerhetsutvalgets rapport NOU 2016:19 *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*, kapitel 12.2 och 12.8.

- minst en tredjedel av aktiekapitalet, andelarna eller rösterna i verksamheten,
- rätt att bli ägare till minst en tredjedel av aktiekapitalet eller andelarna, eller
- betydande inflytande över förvaltningen av företaget på något annat sätt.

Aktier som ägs eller övertas av aktieägarens närstående jämföras med aktieägarens aktier. Detsamma gäller andra andelar än aktier när det inte är fråga om ett aktiebolag. Dessa aktier eller andelar räknas alltså in i den totala effekten av förvärvet. För att undvika att utländska företag genomför förvärv av nationella bolag undgår kontroll gäller bestämmelsen även inhemska företag.

Departementet ska inom 60 dagar besluta om förvärvet godkänns eller om frågan ska hänskjutas till regeringen (Kongen i statsråd). Regeringen kan besluta att förvärvet inte godkänns eller att förvärvet ska förenas med villkor. Möjligheten att hindra förvärvet föreslås gälla även om det redan har träffats ett avtal om förvärvet.

Beslut att inte godkänna förvärv är enligt förarbetena tänkta att användas i exceptionella situationer efter en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. I propositionen finns det bara en relativt kortfattad beskrivning av de konsekvenser som ägarskapskontrollen förväntas medföra, men det uttalas bl.a. att tröskeln för bestämmelsens tillämpning är hög. Innan en överlåtelse stoppas med stöd av bestämmelsen ska de negativa konsekvenserna för verksamheten och den tilltänkta förvärvaren bedömas. Utnyttjande av bestämmelsen förutsätter att det nationella säkerhetsintresset väger tyngre än de negativa ekonomiska konsekvenserna för verksamheten och den tilltänkta förvärvaren.⁸

I tillägg till systemet om ägarskapskontroll innehåller säkerhetslagen regler om rapporteringsplikt⁹ avseende förvärv av kritisk infrastruktur och möjlighet för regeringen att avbryta förvärv av kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga informationssystem och objekt (kapitel 9).

⁸ Prop. 153 L Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). s. 161.

⁹ Enligt bestämmelserna ska anskaffelser av säkerhetskänsliga informationssystem, objekt eller infrastruktur som kan innebära en inte obetydlig risk för att utsättas för eller användas i säkerhetsstörande verksamhet anmälas till ansvarigt departement eller NSM § 9–4.

Den nya säkerhetslagen innehåller också bestämmelser om objekt- och infrastrukturens säkerhet (kapitel 7). Reglerna föreskriver att objekt eller infrastruktur anses skyddsvärd om skada, avbrott eller liknande i objektet eller infrastrukturen kan leda till att grundläggande nationella funktioner kan skadas. Det åligger ansvariga departement och NSM att utpeka, klassa och ha en översikt över skyddsvärda objekt och skyddsvärd infrastruktur inom sin respektive sektor. Det åligger verksamhetsutövaren att bedöma riskerna för varje objekt samt vidta behövliga säkerhetsåtgärder.

15.4 Danmark¹⁰

Det finns i Danmark inte något nationellt generellt regelverk som avser granskning av utländska företagsöverlåtelser eller andra typer av investeringar ur nationell säkerhetssynpunkt. Dock finns viss sektorspecifik lagstiftning som ger möjlighet för staten att granska vissa utländska investeringar, bl.a. när det gäller produktion av krigsmateriel, cybersäkerhet, försörjningssäkerhet på bl.a. el- och gasområdet samt investeringar från tredjeländer inom finansiella verksamheter.

En sektorspecifik lagstiftning som ändrades relativt nyligen är lagen om kontinentalsockeln (lov om kontinentalsoklen), som förändrades med ett tillägg mot bakgrund av debatten om Nord Stream 2 i Danmark. Tillägget stadgar att tillåtelse till nedläggning av elkablar och rörledningar för transport av kolväten (kulbrieter) på danskt sjöterritorium endast ska meddelas om det är förenligt med landets utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen (3 § a). Av tillägget framgår vidare att den beslutande myndigheten i tillståndsfrågan, nämligen det danska energi-, forsknings- och klimatdepartementet, ska inhämta utrikesdepartementets bedömning i fråga om berörda utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen samt att sistnämnda bedömning ska ligga till grund för beslutet i tillståndsfrågan.¹¹ Tillägget trädde i kraft i januari 2018.

I februari 2019 tillkännagavs att den danska regeringen tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp som ska utreda en eventuell granskningsmekanism beträffande utländska direktinvesteringar och vissa andra ekonomiska aktiviteter. Mekanismen ska enligt uppdraget

¹⁰ Informationen i avsnittet kommer från sekretariatets kontakter med tjänstemän vid bl.a. Justitieministeriet och Udenrigsministeriet i Danmark.

¹¹ Lov nr 1401 af 05/12/2017 om ændring af lov om kontinentalsoklen.

möjliggöra för den danska staten att ingripa i sådana investeringar och aktiviteter om det behövs med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Regeringen har utgått från att granskningen bör omfatta bl.a. kritisk infrastruktur inom områdena energiförsörjning, telekommunikation, transporter, livsmedelsförsörjning och viss avancerad teknologi. Med annan ekonomisk aktivitet avses annat än regelrätta direktinvesteringar som likväl möjliggör utländsk kontroll, t.ex. avtals- eller hyresförhållanden som medger kontroll över kritisk infrastruktur eller tillgång till känslig information. Arbetsgruppen beräknas kunna presentera ett lagförslag före utgången av 2019.

15.5 Tyskland

I Tyskland finns ett kontrollsystem vid utländska företagsköp liknande det som finns i Finland. Detta regleras i lagen om utrikeshandel (Außenwirtschaftsgesetz) med tillhörande förordning (Außenwirtschaftsverordnung). Reglerna är uppdelade på dels köp av företag inom försvarsindustrin som kan anses hota landets huvudsakliga försvarsintressen, dels andra företagsköp som kan anses hota nationell ordning och säkerhet. Begreppet nationell ordning och säkerhet refererar till Fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) och ska tolkas i enlighet med unionsrätten.

Medan kontrollen gällande företag inom försvarsindustrin gäller samtliga utländska köpare, gäller kontrollsystemet i övrigt endast utländska köpare som har hemvist utanför en EU- eller EFTA-stat. I undantagsfall kan dock även EU-subjekt i de senare fallen bli föremål för granskning, nämligen om den granskande myndigheten bedömer att bolagsstrukturen har valts för att kringgå granskningsystemet och det europeiska köparbolaget inte har någon substantiell verksamhet eller permanent närvaro i form av kontor, personal eller utrustning inom EU/EFTA.

Kontrollen omfattar som huvudregel köp som resulterar i att den utländske köparen får minst 25 procent av rösträtten i det köpta företaget. Även indirekt ägarskap omfattas, om köparbolaget äger minst 25 av rösterna i det köpta objektet och den utländska köparen i sin tur äger minst 25 procent av rösterna i köparbolaget (kedjan kan vara längre, varvid kravet på minst 25 procents röstandel måste vara uppfyllt i varje led för att kontrollsystemet ska aktualiseras). I december

2018 beslutade den tyska regeringen att sänka den angivna gränsen från 25 procent till 10 procent för köp bl.a. inom försvarsindustrin och av kritisk infrastruktur.¹²

Kontrollsystemet för affärer utanför försvarsindustrin var fram till 2017 inte avgränsat på annat sätt än att gälla företagsköp som kunde hota nationell ordning och säkerhet. Efter lagändringar 2017 finns numera en lagstadgad, icke uttömmande, lista på objekt/sektorer, inom vilka förvärv presumeras aktualisera frågor om nationell ordning och säkerhet och inom vilka presumtiva köpare har en skyldighet att göra en anmälan till den granskande myndigheten. Bland dessa sektorer nämns bl.a. verksamhetsutövare inom kritisk infrastruktur och företag som utvecklar centrala it-funktioner för sådan infrastruktur. Bland verksamhetsutövare av kritisk infrastruktur nämns, i sin tur, bl.a. verksamheter för försörjning med energi, vatten och livsmedel samt verksamheter och objekt inom transportområdet (bl.a. för flyg, järnväg, sjö- och landtransporter) i den mån verksamheten eller objektet i fråga försörjer minst 500 000 invånare.

Det är det tyska närings- och energiministeriet som ansvarar för granskning och godkännande. Beträffande företag inom försvarsindustrin är en potentiell utländsk köpare skyldig att anmäla förvärvet i förväg och köpet är vilande till dess godkännande erhålls, varvid beslut måste fattas inom tre månader. För övriga fall gäller att granskning kan ske efter anmälan från parterna eller på ministeriets egna initiativ (vilket dock är ytterst ovanligt i praktiken) och såväl före som efter avslutad affär. Om ärendet initieras av en anmälan, har ministeriet två månader på sig att besluta om godkännande eller fördjupad utredning. En fördjupad utredning får ta maximalt fyra månader i anspråk. Sker granskningen i stället på ministeriets egna initiativ, måste granskningen ske inom tre månader från att affären har kommit till ministeriets kännedom och som längst inom fem år efter affärens slutförande (signing). Handlingar som tillförs ministeriet av parter m.fl. hålls sekretessbelagda.

Ministeriet har självständigt mandat att godkänna en affär. För att stoppa en affär eller förena den med villkor måste ministeriet

¹² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Strengthening our national security via improved investment screening, december 2018, se www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2018/20181219-staerkung-unserer-nationalen-sicherheit-durch-verbesserte-investitionspruefung.html

inhämta regeringens godkännande. Om en affär stoppas, blir eventuella redan ingångna avtal utan verkan. Parterna, dvs. köparen och säljaren, kan överklaga beslutet till domstol.

Hitills har ingen affär stoppats med stöd av den tyska lagstiftningen. Närings- och energiministeriet har dock i flertalet fall förhandlat fram säkerhetsavtal med köparbolag om säkerhetsrelaterade krav eller åtaganden kopplade till affären.¹³

15.6 Storbritannien

Den brittiska företagslagen (Enterprise Act 2002) innehåller konkurrensrättsliga bestämmelser gällande företagsköp och reglerar granskningsmandatet för den brittiska konkurrensrättsliga myndigheten (Competition and Markets Authority, CMA). Lagen ger även den brittiska regeringen en möjlighet att under vissa förutsättningar motsätta sig ett företagsköp med hänsyn till bl.a. nationell säkerhet.¹⁴ Denna rätt förutsätter dock som huvudregel att köpet i fråga faller inom de ramar som gäller för den konkurrensrättsliga granskningen, vilket i sin tur beror på det köpta bolagets omsättning och/eller marknadsandel i landet. Tidigare gällde att den köpta verksamhetens marknadsandel i landet genom köpet skulle bli minst 25 procent eller att omsättningen skulle vara minst 70 miljoner brittiska pund. I juni 2018 trädde förändringar i kraft som bl.a. innebär att den sistnämnda gränsen sänkts till en miljon pund beträffande verksamheter inom vissa sektorer, bl.a. varor med dubbla användningsområden, it-hårdvara och kvantumteknologi.¹⁵

I juli 2018 presenterades ett förslag till nytt regelverk, som i stället för ovan nämnda konkurrensrättsliga lag ska reglera statens möjligheter att värna nationella säkerhetsintressen vid vissa typer av affärer (s.k. trigger events).¹⁶ Förslaget innebär en statlig rätt att granska

¹³ www.bmi.bund.de/EN/topics/civil-protection/critical-infrastructure-protection/critical-infrastructure-protection-node.html, www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Foreign-Trade/investment-reviews.html

¹⁴ I lagen talas om public interest considerations, vilket inbegriper nationell säkerhet, finansiell stabilitet och mediepluralism, se sektion 58.

¹⁵ Lagändringarna och en förklarande kommentar finns att läsa i dokumentet www.legislation.gov.uk/ukxi/2018/578/pdfs/ukxi_20180578_en.pdf

¹⁶ National Security and Investment – A consultation on proposed legislative reforms Presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy by Command of Her Majesty, juli 2018. Förslaget bygger på en tidigare utredning, National Security and Infrastructure Investment Review Green Paper som lades fram i oktober 2017. Förslaget var öppet för synpunkter (public consultation) fram till oktober 2018.

och ingripa vid investeringar eller andra aktiviteter som innebär förvärv av kontroll eller inflytande över viss enhet eller tillgång och som kan medföra risker ur nationell säkerhetssynpunkt.

Med enhet avses olika typer av företag eller partnerskap. Som tillgång räknas såväl fast och lös egendom, som immaterialrätt och avtalsrättsliga rättigheter. Granskning får ske vid förvärv av minst 25 procent andelar eller röster i en viss enhet, betydande inflytande eller kontroll över enheten eller senare förvärv av betydande kontroll eller inflytande som sker över dessa gränsvärden. Granskning får också ske vid förvärv av minst 50 procent av viss egendom eller betydande inflytande eller kontroll över egendomen.

Även enheter och tillgångar belägna utanför landets gränser kan omfattas, om, för enheters del, enheten bedriver verksamhet i Storbritannien eller tillhandahåller varor eller tjänster till personer i landet och för en tillgångs del, om tillgången har koppling till sådan verksamhet/sådant tillhandahållande som just nämnts.

I syfte att åstadkomma så stor förutsägbarhet och transparens som möjligt i regelverket publicerade regeringen i juli 2018 ett förslag till policydokument där den klargör när och hur den anser att det är mest sannolikt att bekymmer ur nationell säkerhetssynpunkt kan uppstå.¹⁷ Dokumentet innehåller bl.a. information om enheter, egendom, ekonomiska sektorer, affärer och parter som enligt regeringens bedömning mest sannolikt kan väcka sådana bekymmer. Dokumentet är tänkt att vara ett levande dokument som ska uppdateras löpande och senast var femte år. Dokumentet listar de mest relevanta sektorerna (core areas) enligt följande:

- Delar av internationell infrastruktur
- Delar av avancerad teknologi
- Kritiska direktleverantörer till regeringen och beredskapssektorn (emergency service sector)
- Teknologi med dubbla användningsområden.

När det gäller infrastruktur noteras i dokumentet att Storbritanniens nationella infrastruktur består av 13 sektorer, nämligen kemikalier,

¹⁷ National Security and Investment - Draft Statutory Statement of Policy Intent, juli 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728311/20180717_Statement_of_policy_intent_-_shared_with_comms.pdf

civil kärnkraft, telekommunikationer, försvarsindustri, inre skydd och säkerhet, energiförsörjning, livsmedelsförsörjning, offentlig förvaltning, finansiella tjänster, hälsa och sjukvård, rymd, transporter och vattenförsörjning. Samtidigt görs bedömningen att de flesta av dessa för närvarande har ett sådant befintligt skydd eller fungerar på ett sådant sätt, att nationella säkerhetsrisker typiskt sett inte uppstår vid ägarbyten. I dokumentet har därför de understrukna sektorerna valts ut som särskilt relevanta ur granskningssynpunkt.

Utöver de fem nämnda sektorerna nämns i dokumentet att även andra delar av landets ekonomi kan komma i fråga vid granskning, t.ex. fastighetsaffärer som avser fastigheter belägna i närheten av känsliga anläggningar.

När det gäller vilka typer av affärer som typiskt sett kan behöva granskas pekas i dokumentet särskilt på affärer som riskerar att ge en eventuell antagonistismöjlighet att orsaka avbrott/skada eller utöva spionage eller olämpligt inflytande över företagsbeslut eller i andra förhandlingar.

Regelverket omfattar såväl inhemska som utländska investerare. I policydokumentet uttalas samtidigt att utländska investerare på grund av eventuell lojalitet med sin hemnation har jämförelsevis större sannolikhet att utgöra en nationell säkerhetsrisk än inhemska investerare.

Tanken är att granskning i huvudsak ska ske efter frivillig anmälan av investerare och att det nämnda policydokumentet ska hjälpa investerare att bedöma när en affär bör anmälas. Regeringen förbehåller sig dock rätten att granska även oanmälda investeringar, om förutsättningarna för granskning i övrigt är uppfyllda. Granskning kan ske upp till sex månader efter avslutad affär.

Den närmare proceduren föreslås vara en initial granskning om upp till 15 arbetsdagar, med en möjlighet till förlängning med ytterligare 15 dagar. Om regeringen då finner att det finns skälig grund för misstanke att affären i fråga riskerar nationella säkerhetsintressen, kan en mer ingående granskning göras. Denna kan ta 30 dagar med en möjlighet till förlängning med ytterligare 45 dagar. Ett beslut om mer ingående granskning ska delges parterna och medför att affären ifråga, om så inte redan skett, inte får fullföljas i avvaktan på regeringens vidare beslut. För redan ingångna affärer har regeringen möjlighet att utfärda interimistiska förelägganden, t.ex. som inskränker informationsdelning eller tillträde till viss egendom.

Man förväntar sig att ungefär 200 anmälningar kommer att ges in årligen och att ungefär hälften av dem kommer att föranleda en mer ingående granskning från regeringens sida. Om regeringen efter en ingående granskning finner att affären riskerar nationella säkerhetsintressen, kan olika åtgärder vidtas, bl.a. i form av ändrade/nya villkor för affären. Som en sista åtgärd kan regeringen hindra affären eller, om den redan genomförts, förklara den vara utan verkan. Brott mot reglerna, i form av t.ex. undanhållande av information eller underlåtenhet att följa beslut om villkor eller hinder, kan enligt förslaget medföra straffrättsliga eller administrativa sanktioner. Regeringen har också möjlighet att besluta om diskvalificering av ansvariga styrelseledamöter för en tid av upp till 15 år.

Beslut om granskning mm enligt regelverket ska enligt förslaget kunna fattas av ett statsråd (cabinet-level minister). Regeringens beslut ska kunna laglighetsprövas av domstol (High Court).

15.7 USA

I USA har den amerikanska presidenten rätt att stoppa utländska företagsförvärv som hotar den nationella säkerheten. Presidenten har till sin hjälp en nationell kommitté med beteckningen Cfius (Committee on Foreign Investment in the United States), som på förhand granskar sådana utländska företagsförvärv som kan ha effekter på landets säkerhet.¹⁸ I kommittén ingår representanter från flertalet departement och statliga organ, däribland försvars- justitie- och näringsdepartementen samt departementet för inrikes säkerhet (Department of Homeland Security).

Cfius granskningsmandat omfattar affärer där en utländsk person eller ett utländskt företag förvärvar kontroll över ett amerikanskt företag med produkter, tjänster eller immaterialrätt som aktualiserar nationella säkerhetsintressen. Begreppet ”kontroll” är inte definierat utan bedöms från fall till fall och inbegriper såväl direkt som indirekt makt att bestämma över det faktiska företagsmässiga handlandet i

¹⁸ Det relevanta regelverket är the Defense Production Act of 1950, sektion 721, med tillägg genom lagen Foreign Investment and National Security Act of 2007 (den s.k. FINSA).

det förvärvade bolaget, vare sig det sker genom ägande, styrelsemandat, avtal eller andra formella eller informella medel.¹⁹

Granskningen sker efter en frivillig anmälan från parterna själva till Cfius, men myndigheten kan även kontrollera företagsköp som inte anmälts. Kommittén gör först en inledande utredning om maximalt 30 dagar. Om kommittén då ser potentiella säkerhetsrisker, kan den besluta om en fördjupad utredning om maximalt 45 dagar under vilken kommittén även kan förhandla med parterna om eventuella förändringar i affären i syfte att minska säkerhetsriskerna.

Cfius kan dock inte motsätta sig en affär. För det fall riskerna bedöms kvarstå, har Cfius i stället möjlighet att hänskjuta ärendet till presidenten med rekommendation att neka affären eller, om affären redan fullbordats, upphäva den. Presidenten måste fatta beslut inom 15 dagar från att ha fått frågan hänskjuten till sig.

Vid granskningen tittar Cfius först på huruvida investeraren i sig innebär något hot mot nationella säkerhetsintressen. Därefter görs en bedömning av investeringsobjektet och huruvida det aktuella köpet innebär att nationella säkerhetsintressen aktualiseras. I sin bedömning tar Cfius hänsyn till ett antal relevanta faktorer som den amerikanska kongressen listat och bedömt utgöra risk för nationella säkerhetsintressen. Exempel på sådana faktorer är om köpeobjektet innehar kritisk infrastruktur eller bedriver verksamhet inom en kritisk sektor såsom energi, transport eller telekommunikationer.

Historiskt sett har mindre än tio procent av alla utländska företagsköp i USA genomgått en granskning av Cfius²⁰ och mycket få har nekats. Under president Trumps administration har dock märkts en tydlig ökning i såväl granskade som nekade affärer. Medan det totala antalet nekande affärer sedan lagens ikraftträdande 1975 är en handfull, har president Trump nekat två affärer hittills under sitt presidentskap.²¹ I många fall krävs det dessutom inte ett nekande, utan parterna träder frivilligt av vid en hänskjuten granskning, hellre än att blir prövade av presidenten och förknippas med en säkerhetsrisk.

¹⁹ Med kontroll avses "the power, direct or indirect, whether or not exercised ... to determine, direct, or decide important matters affecting an entity", se www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Summary-FinalRegs.pdf

²⁰ Mattias Ganslandt, Internationellt statligt ägande och konkurrens, underlag till Globaliseringsrådet nr 17 2008, s. 49.

²¹ Congressional Research Service, The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), James K. Jackson, juli 2018, se <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33388.pdf>

I augusti 2018 fattades beslut om en ny lag som ger Cfius ett utvidgat mandat.²² Den nya lagen innebär bl.a. en förlängd initial granskningstid (45 dagar) och utvidgar Cfius granskningsrätt beträffande investeringar inom bl.a. kritisk infrastruktur och kritisk teknologi. Lagen ger vidare Cfius behörighet att granska vissa fastighetsaffärer, närmare bestämt vissa överlåtelse och upplåtelser av fast egendom som

1. är belägen vid eller utgör en del av en hamn eller flygplats, eller
2. är belägen i nära anslutning till en militär anläggning eller annan statlig anläggning eller egendom som (i) är känslig ur nationell säkerhetssynpunkt; (ii) kan möjliggöra för den utländska investeraren att få underrättelseinformation om verksamhet som bedrivs inom anläggningen/egendomen i fråga eller (iii) på annat sätt kan avslöja nationellt säkerhetskänslig verksamhet för utländsk underrättelseinhämtning.

Närmare regler om bl.a. vad som ska avses med ”nära anslutning” ska ges i förordningsform.

Granskningsystemet undantar bl.a. enskilda bostadsfastigheter och fastigheter inom tätbebyggt område (urbanized areas). Cfius ska vidare avgränsa tillämpningsområdet för granskning av fastighetsaffärer genom att ta fram en lista på kategorier av utländska investerare som ska omfattas av granskningen. Vid avgränsningen ska hänsyn tas till en utländsk investerares koppling till ett annat land eller ett annat lands regering och huruvida kopplingen kan påverka USA:s nationella säkerhet.

Bakgrunden till att granskningsystemet utvidgats till att omfatta vissa fastighetsaffärer är bl.a. flera uppmärksammade kinesiska köp eller försök till köp av objekt nära känsliga anläggningar. 2012 ingrep Cfius i ett kinesiskt bolags köp av ett vindkraftverk som var beläget i närheten av en amerikansk militäranläggning. En annan uppmärksam affär avsåg köp av ett gruvbolag i närheten av en marinflygplats. Vidare har två fall som inkluderat hamnverksamhet lett till ett särskilt fokus på utländska aktiviteter i eller i närheten av amerikanske hamnar.²³

²² The Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA, se https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf

²³ Fallen avsåg de s.k. Dubaihamnarna samt kinesiska bolaget Cosco Shipping Holdings företagsköp rörande en containerterminal i Long Beach, Kalifornien.

16 Konsekvensbeskrivning

Kommittén ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och regeringens kommittédirektiv. Det innebär bl.a. att ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, landsting och företag eller andra enskilda ska beräknas och redovisas. Om förslagen medför samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges och de avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. En sådan bedömning ska också göras om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. Eventuella effekter av förslagen för ägandeförhållanden ska redovisas. Om ett förslag har konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska även konsekvenserna i det avseendet redovisas. Kommittén ska också bedöma förslagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Slutligen ska konsekvenserna för totalförsvaret och Sveriges säkerhet om förslagen inte genomförs redovisas.

Kommittén har i betänkandet löpande identifierat och redogjort för problem och de avvägningar som lett fram till kommitténs förslag. Kommittén har också kontinuerligt lämnat förslag på åtgärder och presenterat alternativa förslag till lösningar. Det som sagts i dessa delar upprepas inte i detta kapitel.

16.1 Aktörer som berörs av vårt förslag om kontrollsystem

16.1.1 Granskningsmyndigheterna

Vårt förslag om kontrollsystem innebär att de utpekade granskningsmyndigheterna kommer att tillföras helt nya arbetsuppgifter. Inledningsvis kommer arbetet att inbegripa arbete för att sätta

systemet, bl.a. när det gäller genomförande men också när det gäller behovet av information och utbildning. Detta kommer att ta en del resurser i anspråk, vilket vi återkommer till under avsnittet om ekonomiska konsekvenser längre ner i detta kapitel. Vi vill dock redan nu framhålla att de länsstyrelser som vi föreslår ska utses till granskningsmyndigheter enligt vårt förslag överensstämmer med de länsstyrelser som föreslås tilldelas tillsynsansvar och befogenheten att granska överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet enligt Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågors förslag. Om förslagen genomförs bör man inom länsstyrelsen i viss utsträckning kunna dra nytta av att systemen byggs upp samtidigt. Inte minst med beaktande av att vårt föreslagna kontrollsystem föreslås bli subsidiärt till säkerhetsskyddslagens system, vilket vi beskriver i avsnitt 13.7, behöver myndigheterna utbilda sig i båda systemen.

En implementering av det av oss föreslagna systemet kommer att innebära att granskningsmyndigheten tillförs ett antal nya arbetsuppgifter. Förutom att hantera och bedriva samråd handlar det om ärendehantering inklusive beslutsfattande. Här finns det anledning att betona att vi bedömer att endast en mindre del av de ärendena kommer att gå vidare till fördjupad granskning. Besluten om villkor eller förbud kan i nästa steg förväntas bli än mer sällsynta.

Vi tror också att redan förekomsten av ett kontrollsystem kan, särskilt inom kommuner och landsting, förväntas öka medvetenheten om totalförsvaraspekter av vissa överlåtelse och upplåtelse och medföra att vissa affärer överhuvudtaget inte blir aktuella. På liknande sätt kan granskningsmyndighetens beslut om en fördjupad granskning av ett ärende förväntas leda till att parter omvärderar eller omförhandlar en tilltänkt affär utan att någon formell åtgärd behöver vidtas från myndighetens sida.

Erfarenheter av granskningsmekanismer i andra länder visar också att få förvärv och andra investeringar har nekats eller stoppats i efterhand med hänsyn till nationella säkerhetsintressen eller på motsvarande grund. Varken i Finland eller i Tyskland har några beslut om att neka eller ogiltigförklara en affär fattats på grundval av ländernas granskningslagar. I USA har beslut om att neka en utländsk investering fattats i en handfull fall under den senaste 30-årsperioden, två av dem under president Trumps presidentskap. Trots det nu anförda kan man förvänta sig att arbetet med att hantera ärenden efter anmälan samt att bedriva samråd kommer att ta resurser i anspråk.

Det kommer också att krävas visst, om än begränsat, arbete att hantera begäran om inlösen och fatta beslut i sådan ärenden. Se närmare om inlösenförfarandet under avsnitt 16.1.5 om domstolar nedan.

16.1.2 Försvarsmakten och Säkerhetspolisen

Vi har föreslagit att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska bistå länsstyrelserna med bedömningar och analyser av en granskad affärs påverkan på totalförsvarets intressen. Detta innebär att även Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kommer att tillföras vissa nya arbetsuppgifter. Vi konstaterar dock att det redan ingår i dessa myndigheters uppgifter att identifiera risker och hot mot Sverige och totalförsvaret. Den delen av arbetet ser vi inte kommer att förändras eller utökas genom våra förslag. Däremot kommer uppgiften att göra bedömningar av om ett förfarande i ett enskilt fall står i strid mot väsentliga totalförsvarsintressen eller inte att vara ny. I linje med att vi bedömer att de flesta ärenden kommer att vara förhållandevis enkla att avgöra ser vi dock att det endast i ett begränsat antal fall kommer att krävas några större arbetsinsatser. Det går inte att på förhand bedöma närmare hur många fall per år det rör sig om, eftersom det är beroende av antalet upplåtelser och överlåtelser som faktiskt sker. Också yttre faktorer såsom eventuella förändringar i omvärldsläget och i vilken omfattning vissa länder använder strategiska uppköp för möjliga antagonistiska syften kan påverka myndigheternas arbete.

16.1.3 Ägare av hamnar, flygplatser, egendom inom skyddsvärda geografiska områden och fysiskt skyddade anläggningar

För ägare till den utpekade egendomen innebär lagen först och främst en plikt att medverka i granskningsprocessen genom samråd eller anmälan inför sådana överlåtelser, upplåtelser och i förekommande fall avvecklingar som omfattas av granskning. Detta kan innebära krav på viss framförhållning och förändrad tidsplanering inför en tilltänkt affär, eftersom den kan komma att ta något längre tid att genomföra. Vi har dock eftersträvat en så enkel och tidseffektiv

tidsprocess som möjligt, och bedömer att de allra flesta fall kan förväntas avslutas utan någon betungande arbetsinsats från berörda ägare och inom den 30-dagarsperiod som föreskrivs för samråd respektive inledande granskning.

I de fall ett beslut om att förbjuda eller villkora en affär kommer att fattas, innebär det en betydande inskränkning i berörda ägares rätt att fritt förfoga över sin egendom. Detta kan innebära ekonomiska konsekvenser, vilka vi beskriver i ett särskilt avsnitt nedan. Inskränkningen betyder också att grundlagsfästa rättigheter för enskilda aktualiseras, det handlar då om egendomsskyddet och skyddet av näringsfrihet, både nationellt och enligt EU-rättslig lagstiftning. För kommuner och landsting måste rätten till självstyre beaktas. Vikten av att mot denna bakgrund skapa ett proportionerligt och rättssäkert system har lyfts fram löpande och särskilda avvägningar i förhållande till nämnda rättigheter finns i övervägandena om kontrollsystemets närmare utformning, särskilt avsnitten 14.13–15 och 14.17 ovan. En summering av våra förslags konsekvenser i dessa avseenden finns i ett särskilt avsnitt nedan.

Antalet ägare som kommer att beröras av våra förslag beror förstås på de utpekade egendomstyperna och antalet enskilda objekt inom dessa. Som framgått har vi inte ansett det möjligt att låta lagen omfatta annat än egendomstyper som kan pekas ut och avgränsas på ett tillräckligt tydligt och förutsägbart sätt. Det har trots detta varit svårt att göra några mer exakta beräkningar av antal förväntade granskningsobjekt, eftersom det saknas kartläggningar eller sammanställningar av relevant totalförsvarsviktig egendom och vi till stor del har fått göra egna avgränsningar och kvalifikationer. Konsekvensanalysen har därför fått utgå från ungefärliga och översiktliga uppskattningar.

När det gäller *hamnar* har vår avsikt varit att fånga in främst de större och från totalförvarssynpunkt betydelsefulla hamnarna. Vi har som huvudsaklig kvalifikation uppställt att hamnen används eller har använts för kommersiella sjötransporter eller militär verksamhet.¹ Av uppgifter från Sjöfartsverket framgår att antalet hamnar med handels-sjöfart där verket tog ut en farledsavgift under 2018 är 104 stycken,

¹ Se närmare om vår avgränsning och våra överväganden kapitel 13.4.1. ovan.

varav dryga 50-talet är de svenska allmänna hamnarna.² Därtill räknar vi med att det kan förekomma enstaka hamnar som inte faller in under det ovanstående men används eller tidigare använts för militär verksamhet.

Beträffande *flygplatser* har vi på motsvarande sätt försökt att ringa in objekt av betydelse genom att som krav uppställa pågående eller tidigare kommersiell luftfart eller tidigare militär luftfart.³ Med kommersiell luftfart avses gods- eller passagerartrafik, såväl i reguljär form som i charterform. Av Trafikverkets lista över flygplatser som kan användas för reguljär trafik (s.k. trafikflygplatser) framgår att dessa är 44 till antalet, varav 38 faktiskt används för sådan trafik i dagsläget. Därutöver räknar vi med att det förekommer enstaka flygplatser som inte faller in under ovanstående men omfattas därför att de används för godstrafik, chartertrafik eller tidigare har använts för militär luftfart.

I fråga om *geografiskt skyddsvärda områden* har vi utgått från de tidigare militära skyddsområdena och låtit områdenas utsträckning framgå av vår föreslagna förordning.⁴ Förslag till sådan förordningsreglering har lämnats och här beaktats. Enligt uppgift från Lantmäteriet finns det totalt cirka 31 000 fastigheter inom områdena.

Beträffande *skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar*, slutligen, finns det viss osäkerhet i fråga om en del anläggningars skick och vilka som de facto är sålda av kommunerna. Enligt uppgifter från MSB är de relevanta anläggningarna som ägs av kommuner och i några fall av landsting cirka 200–250 stycken till antalet.

16.1.4 Motparter i tilltänkta eller ingångna affärer

Kontrollsystemet kan medföra konsekvenser även för den tilltänkta avtalsparten. På motsvarande sätt som för ägaren kan det vara förenat med viss ytterligare planering och tidsmässig framförhållning att förvärva eller hyra egendom som omfattas av systemet.

² Uppgifterna är inhämtade vid informella kontakter med tjänstemän vid Sjöfartsverket. Farledsavgift tas som huvudregel ut för fartyg som i Sverige lastar eller lossar last eller lämnar eller hämtar passagerare, om fartyget har en kapacitet om minst 300 bruttoton, se Förordning (1997:1121) om farledsavgift 1–2 §§.

³ Se närmare om vår avgränsning och våra överväganden kapitel 13.4.2. ovan.

⁴ Se närmare om vår avgränsning och våra överväganden kapitel 13.4.3. ovan.

I de fall resultatet av granskningen blir ett förbud eller en villkorad affär, påverkas förstås den tilltänkta eller faktiska motparten än mer. Beslutet innebär att en tilltänkt eller fullbordad affär går om intet eller får genomföras på andra villkor än tänkt. Detta kan ha följeffekter på andra tilltänkta eller genomförda affärer, exempelvis om parten planerar att bedriva eller bedriver verksamhet på egendomen och köpet eller upplåtelsen är en förutsättning för sådan verksamhet. Det måste samtidigt betonas att beslut om förbud eller villkor endast kommer att fattas om det bedömts nödvändigt för att skydda väsentliga totalförsvarsintressen. Inte sällan kan man förvänta sig att det är just motpartens ägarförhållanden eller andra omständigheter på motpartssidan som kommer att göra en granskad affär problematisk.

Motpartens intressen skyddas inte minst genom de EU-rättsliga reglerna om fria kapitalflöden och fri etablering. Reglernas krav på ett proportionerligt och rättssäkert system har lyfts fram löpande och särskilda avvägningar i förhållande till nämnda skydd finns i övervägandena om kontrollsystemets närmare tillämpningsområde, avsnitt 13.6.2 samt avsnitt 14.16 ovan. En summering av våra förslags konsekvenser i förhållande till motstående intressen finns i ett särskilt avsnitt nedan.

16.1.5 Domstolarna

Vi föreslår ingen överklagandemöjlighet till domstol av beslut enligt våra förslag. Däremot föreslår vi att talan om inlösen ska väckas vid mark- och miljödomstol. Sådan inlösen kan bli aktuell om en enskilds försäljning av en fastighet i ett skyddsvärt geografiskt område förbjuds enligt lagen. Eftersom vi bedömer att det endast i undantagsfall kommer att beslutas om sådana förbud, kommer det sällan att bli fråga om inlösen. Tanken är dessutom att inlösen som huvudregel ska begäras hos och beslutas av granskningsmyndigheten. Talan i domstol ska endast behöva ske i de fall granskningsmyndigheten motsätter sig inlösen. Mål om inlösen enligt jordförvärvslagen (1979:230) kan prövas i mark- och miljödomstol (12 §) och det är vår bedömning att mål om inlösen enligt vår föreslagna lag kan hanteras på motsvarande sätt. Vi

bedömer därmed sammantaget att vårt förslag inte kommer att innebära annat än en mycket begränsad måltillströmning till domstolarna, vilka bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

16.1.6 Regeringen

Kommitténs förslag innebär att granskningsmyndighetens beslut om förbud eller villkor kan överklagas till regeringen. Dessutom ges Försvarsmakten och Säkerhetspolisen rätt att överklaga beslut som innebär att ärendet avslutas utan ytterligare åtgärder eller med villkor. Vi har i avsnitt 14.10.3 redogjort för varför vi bedömer att regeringen är en lämplig instans att bedöma dessa frågor. Som framgått i avsnitt 16.1.1 ovan torde det handla om ett mycket litet antal ärenden som kommer att överklagas. Regeringen bör således endast i begränsad omfattning att beröras av kommitténs förslag.

Kommittén föreslår också att regeringen bemyndigas att närmare peka ut sträckningen av de skyddsvärda geografiska områdena samt meddela föreskrifter om eventuella undantag från lagens tillämpningsområde.

16.1.7 Inskrivningsmyndigheten

Kommittén har föreslagit att den civilrättsliga konsekvensen av att en överlåtelse sker i strid med ett förbud eller villkor, som meddelats vid påföljd av ogiltighet, är ogiltighet. Detta får till följd att inskrivningsmyndigheten ska förklara en lagfartsansökan vilande i de fall ett granskningsärende pågår beträffande överlåtelsen och besluta att inte bevilja lagfart om ett förbud mot överlåtelsen meddelats. Granskningsmyndigheten ska enligt vårt förslag anmäla pågående och avslutade ärenden om överlåtelse av fast egendom till inskrivningsmyndigheten, som ska anteckna uppgiften i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beträffande avslutade ärenden ska det särskilt antecknas om beslut fattats om förbud mot en överlåtelse. Vi har i avsnitt 14.12 utvecklat detta närmare. Vi bedömer att den tillkommande uppgiften att införa anteckningar i fastighetsregistrets inskrivningsdel endast innebär en mindre administrativ uppgift som bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

16.1.8 Fortifikationsverket

Som nämnts kan staten enligt vårt förslag i vissa fall vara skyldig att lösa in fast egendom i ett skyddsvärt geografiskt område, nämligen om försäljning av egendomen i ett visst fall har förbjudits och ägaren begär inlösen. Vi föreslår att Fortifikationsverket bör vara den statliga myndighet som i sådant fall ansvarar för inlösen, ägande och förvaltning alternativt vidareförsäljning av den inlösta egendomen.

16.2 Ekonomiska konsekvenser av ett kontrollsystem

Bedömning: Våra förslag medför ett behov av sammanlagt omkring tio årsarbetskrafter hos granskningsmyndigheterna, Försvarsmakten samt Säkerhetspolisen, till en kostnad av omkring tio miljoner kronor per år. Därtill tillkommer vissa kostnader för att etablera systemet motsvarande ytterligare två årsarbetskrafter, vilket motsvarar en halv årsarbetskraft per granskningsmyndighet under en period om två år, uppgående till en kostnad om totalt 2 miljoner kronor. Slutligen tillkommer mindre kostnader för de enstaka fall där statlig inlösen av en fastighet kan komma ifråga.

16.2.1 Ekonomiska konsekvenser för enskilda

Vi bedömer att ansvaret för att samråda med eller anmäla en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse till granskningsmyndigheten inte kommer att vara förenat med några direkta kostnader för enskilda. Där emot kommer förfarandet som redan sagts innebära en tillkommande arbetsinsats och en risk för att affären i fråga tar något längre tid att genomföra, vilket förstås kan innebära en viss indirekt kostnad eller minskad intäkt.

Även i de få fall det kan komma ifråga att förbjuda eller villkora en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse, är det som berörts främst fråga om indirekta kostnader som aktualiseras. En tilltänkt affär kan bli dyrare än beräknat om särskilda villkor måste implementeras. I de sällsynta fall då en överlåtelse eller upplåtelse stoppas i efterhand kan det vara förenat med kostnader att verkställa en återgång av full-

gjorda prestationer. Till största del bör det dock vara fråga om kostnader av mer indirekt karaktär, såsom förlorade förväntansvärden i förhållande till en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse som inte blir av alls eller på annat sätt än man tänkt sig.

Det är viktigt att betona att ett förbud mot en överlåtelse eller upplåtelse inte innebär ett generellt förbud mot att överlåta eller upplåta egendomen, utan att just affären i det specifika fallet bedömts innebära sådana risker ur totalförsvarssynpunkt, att förfarandet inte bör få äga rum. Det bör alltså stå ägaren fritt att överlåta eller upplåta egendomen under andra förutsättningar än de som varit problematiska i just det aktuella fallet, t.ex. till en annan motpart, på andra villkor etc. Vi bedömer därmed att kontrollsystemet inte bör göra den utpekade egendomen svårare att sälja eller hyra ut generellt sett, eller att marknadsvärdet på sådan egendom kommer att påverkas på grund av förslaget. Vi har dock inte helt kunnat utesluta en sådan effekt för överlåtelser av fastigheter inom skyddsvärda geografiska områden. Förbud mot överlåtelse av sådana fastigheter gentemot enskilda fastighetsägare har för oss också framstått som det mest ingripande inslaget i våra förslag. Vi har därför föreslagit en möjlighet för sådana fastighetsägare att vid beslut om överlåtelseförbud begära statens inlösen av egendomen i fråga, som huvudregel på de villkor som överenskommits med en tilltänkt motpart. Staten kommer alltså i dessa fall ha en skyldighet att kompensera den enskilde ägaren genom att lösa in egendomen i fråga.

I övrigt måste även i detta sammanhang framhållas vikten av de intressen som kontrollsystemet är avsedd att skydda och den proportionalitetsavvägning som granskningsmyndigheten ska göra i varje enskilt fall inför ett eventuellt beslut om förbud eller villkor. Vi bedömer i denna kontext de ekonomiska konsekvenserna för enskilda som godtagbara.

16.2.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Granskningsmyndigheterna

Som beskrivits ovan kommer granskningsmyndigheten att tillföras ett antal nya arbetsuppgifter, vilket kommer att kräva att nya personella resurser tillförs länsstyrelsen. Delvis ny kompetens kommer att behöva byggas upp inom myndigheterna. Eftersom de föreslagna

granskningsmyndigheterna enligt vårt förslag är samma länsstyrelser som tillförs tillsynsansvar enligt de förslag som lämnats av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor, bedömer vi att de årsarbetskrafter som den utredningen föreslår ska tillföras även i viss mån kommer att täcka upp för behovet enligt vårt förslag. Vi vill dock vara tydliga med att de föreslagna ändringarna av säkerhetsskyddslagen och vårt förslag innebär två olika processer som kommer innebära delvis olika krav på de bedömningar som ska göras. Vårt förslag om kontrollsystem ger således upphov till ett tillkommande behov av resurser. Det bör därför tillföras ytterligare några årsarbetskrafter per myndighet för att hantera de nya arbetsuppgifterna som vårt förslag ger upphov till. Med hänsyn till omfattningen av de kommande arbetsuppgifterna har vi gjort bedömningen att det tillkommande behovet kan uppgå till två årsarbetskrafter per länsstyrelse. Som vi också berört ovan kommer det krävas mest resurser i uppbyggnadsfasen av systemet. Behovet av personella resurser kommer således att vara störst i den inledande fasen. Vi bedömer uppskattningsvis att de tillkommande arbetsuppgifterna kan motsvara en halv årsarbetskraft per granskningsmyndighet under två års tid.

Försvarmakten och Säkerhetspolisen

De nya arbetsuppgifter som tillförs Försvarmakten och Säkerhetspolisen framgår i avsnittet om berörda aktörer ovan. Med hänsyn till omfattningen av de kommande arbetsuppgifterna har vi gjort bedömningen att det tillkommande resursbehovet kan uppgå till någon enstaka årsarbetskraft per myndighet.

Fortifikationsverket

De ekonomiska konsekvenserna för Fortifikationsverket avser vårt förslag om statlig inlösen. Kostnaderna kommer först och främst avse summan för inlösen som ska betalas för fastigheten. Därtill tillkommer kostnader för att förvalta fastigheten eller sälja den vidare. Som vi konstaterat tidigare ser vi dock framför oss att det i få fall kommer att bli fråga om förbud mot sådana överlåtelse, varför även kostnader för inlösen kan förutses bli ovanliga. Kostnaden för Fortifikationsverket sett över tid kan därför förväntas bli marginell.

Staten i övrigt

Kostnaderna för de främst inblandade statliga myndigheterna, nämligen de utpekade länsstyrelserna, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, har berörts ovan. Vårt förslag innebär att granskningsmyndigheten kommer att samråda även med andra myndigheter när det behövs. Man kan t.ex. tänka sig att samråd med myndigheter på transportområdet kan bli aktuellt i fråga om en hamn eller flygplats. I den mån så sker kommer det innebära en viss arbetskostnad för de myndigheter som tillfrågas. Vi bedömer dock att det inte kommer att röra sig om särskilt många fall eller något betungande arbete, varför sådana samråd bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

Beräkning av ekonomiska konsekvenser för staten

De ekonomiska kostnaderna för granskningsmyndigheterna samt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen uppskattas uppgå till tio miljoner kronor. Summan avser direkta och indirekta lönekostnader för att tillgodose behovet av årsarbetskrafter i dessa myndigheter och utgår från ett uppskattat behov av totalt tio årsarbetskrafter, dvs. två årsarbetskrafter per granskningsmyndighet och en för vardera Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, till en kostnad om en miljon kronor per årsarbetskraft. Därutöver tillkommer kostnaden under uppbyggnadsfasen, som berörts ovan.

Kommuner och landsting

Det merarbete och de kostnader som följer med vårt förslag om kontrollsystem och som beskrivits i avsnitt 16.2.1 ovan om ekonomiska konsekvenser för enskilda, gör sig i stort sett även gällande i förhållande till kommuner och landsting som äger egendom som utpekats i vårt förslag. Vi bedömer således att våra förslag endast kommer att medföra en mycket begränsad kostnadsökning för dessa. Denna kostnadsökning kan enligt vår bedömning hanteras inom ramen för tillgängliga medel.

I de enstaka fall som lagförslaget medför att en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse inte kommer till stånd bör det, liksom är fallet för enskilda, till största del vara fråga om mer indirekta kostnader,

såsom förlorade förväntansvärden i förhållande överlåtelsen eller upplåtelsen som inte blir av. Det är dock viktigt att understryka att en stoppad överlåtelse eller upplåtelse innebär att granskningsmyndigheten bedömt att förfarandet i sig medför sådana risker ur totalförsvarssynpunkt, att förfarandet inte bör få äga rum. Mot bakgrund av kommunens eget ansvar i totalförsvaret, bör det således ligga i kommunens eget intresse att förfarandet inte genomförs. Vi vill i detta sammanhang också peka på vikten av de intressen som kontrollsystemet är avsett att skydda och den proportionalitetsavvägning som granskningsmyndigheten ska göra i varje enskilt fall inför ett eventuellt beslut om förbud eller villkor. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och landstingen får mot denna bakgrund därmed betraktas som acceptabla.

Slutligen vill vi framhålla att vi inte bedömer att våra förslag innebär att några nya obligatoriska uppgifter tillförs kommunerna eller landstingen, varför vi inte heller anser att den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras.

16.2.3 Finansiering

Kommittén anser att de begränsade kostnadsökningar i form av lönekostnader som vårt förslag om kontrollsystem ger upphov till bör finansieras genom ökade anslag till de myndigheter som behöver ökade personella resurser.

Vi har övervägt alternativa finansieringsformer. I den finska lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv föreslås t.ex. en handläggningsavgift som ska tas ut av köpare i granskade affärer och som förväntas täcka en del av de tillkommande statliga kostnaderna för förslaget. Om en motsvarande administrativ avgift vore aktuell enligt vår lag, skulle den sannolikt behöva åläggas anmälaren eftersom motparten inte, i vart fall direkt, är inblandad i förfarandet. Det finns enligt vår uppfattning inget rimligt skäl för en sådan avgift. De skyddsintressen som motiverar kontrollsystemet är sådana som åligger staten att värna och som berör landet som helhet. Som vi nämnt tidigare är de objekt som omfattas till viss del fastigheter som är intressanta på grund av sin geografiska belägenhet och där ägarna i fråga i huvudsak inte har någon koppling till totalförsvarsverksamhet eller de risker som föranleder kontrollsystemet. Det vore enligt

vår mening inte skäligt att ägarna av dessa fastigheter, utöver den olägenhet det redan innebär att behöva anmäla tilltänkta överlåtelser och upplåtelser, också skulle drabbas av en administrativ kostnad för förfarandet. I stället framstår det som rimligt att staten står kostnaderna för kontrollsystemet.

16.3 Övriga konsekvenser av ett kontrollsystem

16.3.1 Konsekvenser för totalförsvaret

Kommitténs förslag syftar till att öka skyddet för totalförsvarsverksamheten och Sveriges säkerhet. Alternativet att inte genomföra förslagen betyder att staten även fortsättningsvis saknar uttrycklig möjlighet att kontrollera vem som ges rådigheten över hamnar, flygplatser, fastigheter i skyddsvärda geografiska områden samt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar. Det medför att en antagonist genom att köpa upp eller nyttja sådan egendom, kan försvåra för myndigheter som exempelvis Försvarsmakten att bedriva sin verksamhet, möjliggöra olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en främmande stats syften. Detta kan ytterst skada Sveriges försvarsförmåga och därmed Sveriges säkerhet. Vi har i avsnitt 8.2 beskrivit de negativa konsekvenserna för totalförsvaret som en oförändrad ordning kan medföra.

16.3.2 Förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommitténs förslag kan ytterst innebära inskränkningar i kommuners möjlighet att förfoga över sin egendom. Detta menar vi innebär en slags inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Om ett förslag påverkar den kommunala självstyrelsen ska det undersökas om syftet med förslaget kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Vi bedömer att den nu föreslagna regleringen inte går utöver vad som kan anses nödvändigt för att skydda syftet med regleringen, dvs. att skydda väsentliga totalförvarsintressen. Vi har också utformat regleringen på ett sätt som kräver att det alltid görs en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Vi anser sammantaget att den mindre inskränkningen i den

kommunala självstyrelsen är godtagbar då den är föranledd av ett mycket angeläget allmänt intresse. En samlad beskrivning av våra förslags påverkan på den kommunala självstyrelsen finns i avsnitt 14.17.

16.3.3 Konsekvenser i förhållande till skyddet av enskildas motstående intressen

Vårt förslag kan ytterst innebära att enskilda ägares rätt att förfoga över sin egendom begränsas. Förslaget aktualiserar därmed egendomsskyddet som finns stadgat i såväl grundlag som Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Kontrollsystemet kan även, såväl i förhållande till ägare som tilltänkta motparter, innebära en inskränkning i den grundlagsfästa näringsfriheten. Eftersom ett förvärv eller upplåtelse kan utgöra en kapitalrörelse och/eller en etablering, måste vårt förslag också förhålla sig till det handelsrättsliga och EU-rättsliga skyddet av fria kapitalrörelser och den fri etableringsrätt. Vi har beskrivit våra överväganden i förhållande till dessa skyddsregler och motstående intressen i kapitel 13 och 14.⁵

En gemensam röd tråd när det gäller skyddet av enskilda intressen är att en inskränkning eller begränsning av dessa måste motiveras av angelägna allmänna intressen, vara utformad på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt samt vara proportionerligt. Såsom framgår av våra närmare överväganden i kapitel 13 och 14 bedömer vi att vårt förslag uppfyller dessa krav och att inskränkningarna i enskildas intressen måste anses godtagbara. Det förtjänar att upprepas att vår reglering syftar till att skydda väsentliga totalförsvarsintressen, vilket i förarbetena till regeringsformens egendomsskydd uttryckligen nämns som exempel på ett angeläget allmänt intresse⁶ och vilket får anses vara ett tungt vägande skäl. Vi har utformat regleringen så precist och konkret som möjligt, i syfte att skapa förutsägbarhet och undvika godtycklighet. Regleringen är begränsad till relativt få kategorier av objekt och systemet är utformat för att enbart kunna utnyttjas i när väsentliga totalförsvarsintressen riskerar att skadas. Vi har dessutom föreslagit att ett beslut om förbud eller villkor måste föregås av en proportionalitetsavvägning i varje enskilt fall.

⁵ Se främst avsnitten 13.6.2 och 14.13–14.16.

⁶ Prop. 1993/94:117 s. 15 f. och 48.

16.4 Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH)

Vårt förslag om att det genom ett tillägg till 3 kap. 1 § LEH ska tydliggöras att kommuner och landsting ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet innebär inte i sig någon ny uppgift för kommunerna eller landstingen. Tillägget erinrar snarare om den betydelse som deras verksamhet redan har inom totalförsvaret. Genom att vi nu också föreslår att kommuner och landsting vid behov ska samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret anvisar vi hur dessa vid behov kan få stöd för att ta sitt ansvar inom totalförsvaret. Eftersom det är frågan om ett förtydligande bedömer vi sammantaget att vårt förslag i denna del inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer inte heller att regleringen går utöver vad som kan anses nödvändigt för att skydda syftet med regleringen, dvs. att skydda totalförvarsintressen.

En sådan generell och uttrycklig bestämmelse som vi föreslår bör bidra till att höja medvetenheten inom kommuner och landsting om deras egen betydelse inom totalförsvaret och om att det kan finnas totalförvarsaspekter på många beslut som fattas inom den vanliga förvaltningsverksamheten och som annars enbart skulle bedömas utifrån andra kriterier. Som vi framhållit i den allmänna motiveringen har vi dock inte underlag för att påstå något mer specifikt om hur ofta det fattas beslut av kommuner och landsting som framstår som tveksamma eller olämpliga från totalförvarssynpunkt.

Det är i stället vårt förslag till lag om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret som kan få mer tydliga och förutsebara konsekvenser för kommuner och landsting. Vi ser att den föreslagna lagen kommer att fungera som ett stöd för kommunerna att tillvarata totalförsvarets intressen när det gäller överlåtelse, upplåtelse och avvecklingar. Övriga konsekvenser för kommunerna och landstingen har vi beskrivit tidigare i detta kapitel.

Det kommer att behövas mer dialog i totalförvarsfrågor framöver mellan länsstyrelsen å ena sidan och kommuner och landsting å andra sidan. En sådan utökad dialog kommer samtidigt att behövas ske oberoende av våra förslag och den är en nödvändig och önskvärd följd av statsmakternas ökade ambitioner för totalförsvaret. Trycket

kommer att öka även på MSB och andra viktiga myndigheter inom totalförsvaret. Det är dock primärt inte våra förslag som får dessa konsekvenser.

Det föreslagna förtydligandet innebär inte att några nya uppgifter tillförs kommuner och landsting. Vi bedömer därför att förslaget till ändring i LEH inte ger upphov till några ekonomiska konsekvenser som skulle kräva särskild finansiering.

Vad som sagts i detta avsnitt gäller även om alternativet att lägga regleringen i kommunallagen väljs.

16.5 Konsekvenser av de föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen (PBL)

Vi föreslår att det av lagen explicit ska framgå att länsstyrelsen under samrådet om den kommunala översiktsplanen ska verka för att totalförsvarets allmänna intressen inte påtagligt motverkas. Vidare ska länsstyrelsen kunna överpröva kommunens beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet skulle innebära att totalförsvarets intressen, utöver vad som utpekats som riksintressen, påtagligt motverkas.

För länsstyrelsens del får dessa uppdrag betraktas som en naturlig del av myndighetens allt viktigare roll som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom sitt län och som bevakare av att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen. Vi bedömer att vårt förslag till lagändring inte innebär någon specifikt ny uppgift för länsstyrelsen. I stället ingår uppdragen i processer som länsstyrelsen redan ansvarar för och de kan utföras med kunskap och kompetens som länsstyrelsen alldeles oavsett våra förslag behöver ha och upprätthålla på totalförvarsområdet.

För kommunens del innebär vårt förslag att kommunen får stöd av länsstyrelsen att ytterligare beakta totalförsvarets krav och intressen i den fysiska planeringen. Förslaget möjliggör ytterst att ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser kan upphävas av länsstyrelsen på en ytterligare grund, utöver de i 11 kap. 12 § PBL uppräknade. I de mycket få fall där något sådant skulle inträffa måste det förutsättas att det sker med hänsyn till så väsentliga totalförvarsintressen att de olägenheter och konsekvenser i övrigt

som länsstyrelsens beslut får är motiverade. Det innebär att den påverkan på den kommunala självstyrelsen som förslaget kan påstås ha måste anses godtagbar och proportionerlig.

Vid ett beslut om detaljplan görs en avvägning av olika riksintressen och andra intressen, däribland enskilda intressen. Att länsstyrelsen utnyttjar möjligheten att upphäva ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser enligt vårt förslag, kan således indirekt påverka enskilda. Mot bakgrund av det angelägna allmänna intresset som totalförsvaret representerar ser vi dock att denna indirekta effekt är motiverad. Sammanfattningsvis anser vi att våra förslag avseende PBL inte ger upphov till några i sammanhanget beaktansvärda ekonomiska eller andra negativa konsekvenser.

16.6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret föreslås träda i kraft sex månader efter riksdagens beslut.

De föreslagna ändringarna av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och plan- och bygglagen (2010:900) bör kunna träda ikraft snarast möjligt efter riksdagens beslut.

Som framhållits i våra överväganden pågår det flera parallella arbeten som har nära koppling till skyddet av totalförsvarsverksamhet och på olika sätt angränsar till vårt uppdrag om kontrollsystem. Särskilt på säkerhetsskyddslagens område har ett relativt långtgående kontrollsystem för bl.a. överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och egendom som ingår i sådan verksamhet föreslagits. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Även på europeisk nivå har det antagits en förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen. Förordningen ställer bland annat krav på informationsdelning mellan medlemsstaterna. Vi vet i dagsläget inte hur den närmare processen för detta kommer att se ut i Sverige. Information från vårt föreslagna kontrollsystem skulle dock med stor sannolikhet komma att ingå i ett sådant system. EU-förordningen kan också leda till

överväganden om ett brett upplagt granskningssystem, av annan karaktär än vad som hittills har övervägts här i Sverige.

Det finns således flera olika förslag till regleringar och möjliga tillkommande förslag som har stora beröringspunkter med varandra och som kan behöva samordnas i olika utsträckning. Vi har löpande i möjligaste mån avvägt våra förslag mot dessa pågående parallella arbeten. Trots de beröringspunkter som finns är vårt förslag till kontrollsystem ett självständigt system som är avsett att stå på egna ben. Sammantaget bedömer vi därför inte att det finns skäl att försena implementeringen av vårt system för att optimera samkörningen av systemen i stort. Vi menar därför att vår föreslagna lag bör träda i kraft snarast möjligt.

Samtidigt måste det beaktas att det finns omständigheter som talar för ett senare ikraftträdande. Inte minst att det är fråga om ett helt nytt system som behöver införas. Som vi anført ovan innebär det bl.a. att det kommer behövas utbildningsinsatser hos berörda myndigheter. Därutöver ser vi att såväl kommuner och landsting som enskilda kommer att träffas av förslagen, vilket medför att det sannolikt kommer behöva bedrivas informationskampanjer för att lagen ska få önskat genomslag. Mot denna bakgrund bedömer vi att våra förslag bör kunna träda i kraft tidigast sex månader från riksdagens beslut. Det bör dock avsättas medel för att påbörja arbetet med genomförandet före ikraftträdandet.

Att notera särskilt är att vi föreslår att vårt system ska vara subsidiärt i förhållande till säkerhetsskyddslagens föreslagna kontrollsystem för säkerhetskänslig verksamhet.⁷ Vi vill dock vara tydliga med att vårt förslag kan läggas fram även utan att förslaget om kontrollsystem i säkerhetsskyddslagen genomförs. Förhållandet mellan de båda lagarna behöver dock beaktas i berörda processer framöver.

De föreslagna ändringarna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och plan- och bygglagen är inte kopplade till förslaget om kontrollsystem, utan bör kunna läggas fram skilt från det. Vi ser inte heller samma behov av tid för implementering. Vi föreslår därför att dessa ändringar träder i kraft snarast möjligt efter riksdagens beslut.

Förslagen ger inte upphov till några övergångsbestämmelser.

⁷ Vi har tidigare närmare beskrivit förhållandet mellan båda lagarna och lämnat ett förslag till en sådan bestämmelse, se avsnitt 13.7 med hänvisningar.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret

1 kap. Lagens syfte och definitioner

Syfte och tillämpningsområde

1 §

Paragrafen anger lagens syfte och tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 8.2, kapitel 11 och kapitel 13.

Av *första stycket* framgår att lagens huvudsakliga syfte är att skydda väsentliga totalförvarsintressen. Vad som avses med väsentliga totalförvarsintressen utvecklas i avsnitt 8.2. För det angivna syftet ges i lagen staten rätt att granska och vid behov, förbjuda eller villkora en överlåtelse, upplåtelse eller, i vissa fall, avveckling av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. Vad som avses med egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret framgår av 1 kap. 3 §.

Lagen gäller beträffande utpekad egendom som ägs av en kommun, ett landsting eller en enskild. Med enskilda avses såväl enskilda fysiska som juridiska personer.

Av *andra stycket* följer att lagen inte gäller för överlåtelser eller upplåtelser som sker till eller från staten eller juridiska personer där staten har ett bestämmande inflytande. Såväl statliga myndigheter som bolag och stiftelser omfattas således av undantaget. Lagen gäller inte heller för överlåtelser och upplåtelser som sker till en kommun eller ett landsting eller en juridisk person där kommunen eller landstinget har ett bestämmande inflytande. Vad som avses med bestämmande inflytande får bestämmas enligt lagstiftningen för respektive bolagsform, exempelvis aktiebolagslagen.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att bolag som helt eller delvis ägs av en kommun eller ett landsting likställs med kommuner och landsting i de följande bestämmelserna i lagen. Detta innebär, med det undantag som anges i andra stycket, att kommun- och landstingsägda bolag också omfattas av lagens tillämpningsområde.

2 §¹

Paragrafen anger att lagen är subsidiär i förhållande till det kontrollsystem som föreslås komplettera säkerhetsskyddslagen (2018:585). Överväganden finns i avsnitt 13.7.

Om en överlåtare eller upplåtare är skyldig att samråda om en överlåtelse eller upplåtelse av egendom enligt säkerhetsskyddslagens bestämmelser, behöver samråd eller anmälan inte ske enligt denna lag. Det ankommer på den enskilde överlåtaren eller upplåtaren att bedöma om samrådsförfarande enligt säkerhetsskyddslagen krävs. Samrådsförfarandet enligt säkerhetsskyddslagen är obligatoriskt och den enskilde bör känna till skyldighetens omfattning. I tveksamma fall bör samrådsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen kunna tillfrågas.

Definitioner

3 §

I paragrafen definieras vad som i lagen avses med vissa begrepp.

Först anges vad som avses med *egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret*, dvs. vilken egendom som faller inom lagens tillämpningsområde och därmed kan bli föremål för granskning. Därefter definieras eller avgränsas varje egendomstyp ytterligare. Övervägandena beträffande urvalet av egendomstyper i stort framgår av kapitel 11, medan övervägandena beträffande de närmare avgränsningarna av varje egendomstyp finns i avsnitt 13.4.1–4.

Med *hamn* avses en plats där fartyg kan förtöja eller ankra i skydd mot sjö och vind samt lasta och lossa gods och låta passagerare gå ombord eller lämna fartyget. Detta motsvarar den vedertagna betydelse som framgår av Sjöfartsverkets ordlista och begreppsdiagram.

¹ Denna bestämmelse bör tas bort alternativt justeras om inte kompletteringarna till säkerhetsskyddslagen som föreslås i SOU 2018:82 genomförs, eller om förslaget genomförs med ändringar av betydelse för bestämmelsens utformning.

I paragrafen begränsas dock de hamnar som omfattas av lagen till sådana hamnar som används för eller har använts för kommersiella sjötransporter eller för militär verksamhet. Med militär verksamhet avses utöver renodlad sjöfart även angränsande verksamhet, såsom bunkring, omlastning eller teknisk tjänst längst Försvarmaktens radarkedja. Avsikten med avgränsningen är att undanta exempelvis enskilda fritidshamnar, mindre fiskehamnar och andra hamnar som inte har sådan/t storlek, djup, funktion eller annan kvalifikation att de kan förväntas vara av totalförvarsintresse.²

När det gäller *flygplatser* hänvisas till den generella definition av en flygplats som framgår av 6 kap. 1 § luftfartslagen (2010:500). Vidare avgränsas de flygplatser som omfattas av lagen till sådana som används för kommersiell luftfart eller har använts för sådan luftfart eller militär luftfart. Med kommersiell luftfart avses gods- eller passagerartrafik, vare sig den bedrivs som linjetrafik eller i charterform. Genom avgränsningen undantas flygplatser som huvudsakligen används för fritidsändamål, såsom mindre flygfält utan hårdgjord start- och landningsbana.

Med *skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar* avses enligt paragrafen en ledningsplats eller annan anläggning som inrättats för befolkningens behov av skydd och vård under höjd beredskap, vilken har försetts med förstärkt fysiskt skydd och som staten överlåtit till en kommun eller ett landsting eller som kommunen eller landstinget inrättat med ekonomiskt bidrag från staten. Det rör sig i de flesta fall om anläggningar som inrättats för ledning inom ramen för den fram till 1990-talet existerande statliga civilförvarsorganisationen. Det finns också exempel på anläggningar med förstärkt fysiskt skydd i anslutning till landstingsägda sjukhus.

Ett *skyddsvärt geografiskt område* är enligt bestämmelsen ett område med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret som med stöd av 5 kap. 8 § 1 har pekats ut som ett skyddsvärt geografiskt område. I 5 kap. 8 § bemyndigas regeringen

² Av samma skäl undantas i förslaget till förordning om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret dessutom insjöhamnar samt hamnar som endast kan nås från havet via slussar.

att ge närmare föreskrifter om vilka områden som för lagens tillämpning ska pekas ut som skyddsvärda geografiska områden.³

I paragrafen definieras slutligen begreppet *granskningsmyndigheten* såsom den länsstyrelse som enligt regeringens bestämmande ska vara granskningsmyndighet enligt lagen för respektive del av Sveriges territorium.⁴

2 kap. Egendom ägd av kommuner och landsting

Hamnar och flygplatser

1 §

Paragrafen anger i vilka fall en kommuns eller ett landstings överlåtelse eller upplåtelse av en hamn eller flygplats träffas av lagens kontrollsystem. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.1. Vad som avses med hamn och flygplats följer av 1 kap. 3 §.

Av *första stycket* framgår att en kommun eller ett landsting som helt eller delvis avser att överlåta en hamn eller en flygplats ska samråda med granskningsmyndigheten om överlåtelsens lämplighet ur totalförsvarssynpunkt. Med överlåtelse avses äganderättsövergång genom försäljning, byte eller gåva av marken, dvs. fast egendom, inom en hamn eller flygplats, oavsett om det är en hel fastighet eller delar av densamma som överläts. Avgörande är att egendomen till någon del ingår i hamnen eller flygplatsen. Även byggnader eller anläggningar eller delar av dessa inom hamnen eller flygplatsen som överläts separat såsom lös egendom (jfr 2 kap. 4 § jordabalken) omfattas av samrådsplikten enligt bestämmelsen. Detta innebär att överlåtelse av en byggnad eller anläggning, exempelvis en kran, som upprättats av annan än markens ägare med stöd av ett arrendavtal omfattas av samrådsplikten. Se närmare överväganden om överlåtelser i avsnitt 13.5.1–3 och 13.5.5.

³ Områdenas närmare belägenhet och utsträckning framgår av förordning om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret och till förordningen bilagda kartbilder. Det rör sig om områden som exempelvis är belägna i anslutning till viktiga farleder och som på grund av sina geografiska förhållanden inrymmer viktiga anläggningar för det militära försvaret. Områdena motsvarar de tidigare militära skyddsområdena enligt den numera upphävda lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

⁴ Av förordning om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret framgår att de länsstyrelser som pekats ut är länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland, Stockholm och Norrbotten. Förordningen preciserar också vilka delar av landet som hör till respektive granskningsmyndighets upptagningsområde.

Samrådet ska inledas innan bindande överenskommelse om överlåtelsen träffats. Samrådet är således tänkt att ske på förhand och bör inledas i god tid. Den tilltänka överlåtelsen bör samtidigt vara tillräckligt konkretiserad för att dess lämplighet ur totalförsvars-synpunkt ska vara möjlig att bedöma. Exempelvis måste det stå klart till vem kommunen eller landstinget avser att överlåta egendomen. En lämplig tidpunkt kan vara då avtalsförhandlingar inleds med en tilltänkt förvärvare. Utgångspunkten är att samrådet ska ha avslutats innan den planerade överlåtelsen genomförs.

Av *andra stycket* framgår att även vissa upplåtelser av hamnar och flygplatser träffas av den samrådsplikt som följer av första stycket. Liksom i fallet med överlåtelser gäller att samrådet ska inledas innan bindande överenskommelse träffats. De upplåtelser som omfattas av samrådsplikten är upplåtelser som med hänsyn till nyttjarens identitet eller till upplåtelsens karaktär, omfattning, varaktighet eller frekvens inte är typiskt förekommande inom verksamheten för hamnen eller flygplatsen. Det som här avses är att upplåtelser som är en del av den dagliga kommersiella driften och som inte kan förväntas påverka totalförsvarets intressen ska falla utanför samrådsskyldigheten. Vad som är en del av den dagliga driften måste bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och den verksamhet som bedrivs i den enskilda hamnen eller flygplatsen. Se närmare överväganden om upplåtelser i avsnitt 13.5.4–5.

Fast egendom som är belägen inom skyddsvärda geografiska områden

2 §

Paragrafen anger i vilka fall en kommuns eller ett landstings överlåtelse eller upplåtelse av fast och viss lös egendom belägen i ett utpekad skyddsvärt geografiskt område träffas av lagens kontrollsystem. Skyddsvärt geografiskt område definieras i 1 kap. 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.1–4 och 13.5.6.

Av bestämmelsen följer att samrådsskyldigheten i 2 kap.1 § första stycket även gäller när en kommun eller ett landsting avser att överlåta fast egendom eller en byggnad eller anläggning som är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område.

Med överlåtelse avses äganderättsövergång av marken, dvs. fast egendom, inom området, oavsett om det är en hel fastighet eller delar av densamma som överläts. Avgörande är att egendomen till någon del ingår i området. Även byggnader eller anläggningar eller delar av dessa inom området som överläts separat såsom lös egendom (jfr 2 kap. 4 § jordabalken), omfattas av samrådsplikten enligt bestämmelsen. Detta innebär att exempelvis överlåtelser av byggnader som upprättats på annans mark med stöd av ett arrendeavtal omfattas av samrådsplikten. Detsamma gäller överlåtelser av andra anläggningar, t.ex. vindkraftverk eller radiomaster. Däremot faller överlåtelser av bostadsrätter, som utgör lös egendom, utanför lagens tillämpningsområde.

Enligt andra meningen omfattas upplåtelser av hus eller delar av hus eller av jord inom skyddsvärt geografiskt område om upplåtelsen sker för en sammanlagd tid om minst tre månader. Det är den sammanlagda upplåtelse tiden till samma person som är avgörande för om samrådsplikten inträder. På så sätt bör även den som hyr ut samma objekt för flera korta perioder till samma person bli föremål för granskning. Tidsrekvisitet gör att professionellt löpande uthyrning av sängplats, t.ex. på hotell- och vandrarhem, campingar eller i B&B-verksamhet, i de allra flesta fall faller utanför lagens tillämpningsområde.

Liksom beträffande hamnar och flygplatser gäller att samrådet ska inledas innan bindande överenskommelse om överlåtelsen eller upplåtelsen träffats. Vad som närmare avses därmed har utvecklats i kommentaren till 1 § första stycket.

Skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar

3 §

Av paragrafen följer att samrådsplikt enligt lagen även gäller för en kommun eller ett landsting som avser att avveckla, överlåta eller upplåta en skyddad anläggning som inrättats för behov inom civilt försvar. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.1–4 och 13.5.7.

Anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar definieras i 1 kap. 3 §. Varje överlåtelse av äganderätt till en skyddad anläggning som inkluderar det utrymme som omges av det förstärkta fysiska

skyddet omfattas av samrådsplikten. Detsamma gäller för samtliga upplåtelser och avvecklingar av sådana anläggningar. Ett exempel på en avveckling av en skyddad anläggning är när en ombyggnad eller utbyggnad sker av ett sjukhus där en sådan anläggning finns.

Liksom beträffande hamnar, flygplatser och skyddsvärda geografiska områden gäller att samrådet ska inledas innan bindande överenskommelse om överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen har träffats. Vad som närmare avses därmed har utvecklats i kommentaren till 1 § första stycket.

Aktieöverlåtelser m.m.

4 §

I paragrafen anges att även överlåtelser av aktier och andelar i kommunala och landstingsägda bolag omfattas av lagen, i den mån bolagen äger sådan egendom som avses i lagen. Kravet på samråd gäller dock inte överlåtelser av aktier i publika aktiebolag. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.3.

Med bolag som äger egendom avses bolag som direkt äger egendomen. Indirekt ägande i tidigare led faller därmed utanför tillämpningsområdet.

Närmare om samrådet

5 §

I paragrafen regleras vad som närmare gäller för samrådsförfarandet och att granskningsmyndigheten på eget initiativ kan initiera ett samråd. Överväganden finns i avsnitt 14.3, 14.2.1, 14.7 och 14.8.

Av *första stycket* framgår att kommunen eller landstinget har en skyldighet att bistå med information angående den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen. Detta är nödvändigt för att syftet med samrådet, att bedöma det tilltänka förfarandet är lämpligt ur totalförsvarssynpunkt, ska kunna uppnås. Exempel på information som kan vara av intresse när det gäller upplåtelser är avtalstidens längd och under vilka förutsättningar avtalet kan sägas upp. Av intresse kan också vara syftet med en upplåtelse eller huruvida det finns andra intressenter i ett tilltänkt förfarande än de formella

parterna. Vid behov ska granskningsmyndigheten inhämta synpunkter från Försvarmakten, Säkerhetspolisen och andra berörda myndigheter. Se även kommentaren till 4 kap. 1 § angående inhämtande av sådana uppgifter.

Av *andra stycket* följer att granskningsmyndigheten kan ta initiativ till ett samråd om kommunen eller landstinget inte fullföljer sin samrådsplikt.

Samrådsförfarandet är ett förvaltningsärende. Bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) ska därför tillämpas i ärenden om samråd, föreläggande och förbud. Detta gäller även vid handläggningen hos Försvarmakten, Säkerhetspolisen och i andra myndigheters handläggning.

I den mån informationen från kommun, landsting eller samrådande myndighet omfattas av sekretess kan utlämnande till granskningsmyndigheten ske med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Granskningsmyndighetens beslut efter samråd

6 §

Av paragrafen framgår att ett samråd avslutas genom ett beslut av granskningsmyndigheten. Första stycket reglerar de fall där granskningsmyndigheten redan efter samrådet kan avsluta ärendet med ett beslut om att inga ytterligare åtgärder är nödvändiga. Andra stycket anger när granskningsmyndigheten kan besluta om fördjupad granskning, eller, beträffande fysiskt skyddade anläggningar, besluta att åtgärden inte får ske eller endast får ske på vissa angivna villkor. Besluten enligt bestämmelsen ska fattas utan onödigt dröjsmål. En utgångspunkt i arbetet bör i dessa fall vara en tidsgräns om 30 dagar. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

Syftet med samrådet är att bedöma de eventuella konsekvenserna ur totalförvarssynpunkt av en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse, eller när det gäller skyddade anläggningar för behov inom civilt försvar även i fråga om avveckling. De flesta frågor bör kunna avgöras i samförstånd inom ramen för samrådet, varvid granskningsmyndigheten ska avsluta ärendet utan ytterligare åtgärder. Detta är enligt *första stycket* fallet om granskningsmyndigheten bedömer det som

uppenbart att den tilltänkta överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen inte strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Detsamma gäller om granskningsmyndigheten bedömer att förfarandet *inte* kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförsvarsintressen, och den samrådande parten delar granskningsmyndighetens bedömning. Detta innebär att granskningsmyndigheten och den samrådande parten är överens om att överlåtelsen, upplåtelsen eller avvecklingen inte bör ske eller kan ske endast på vissa angivna villkor.

Kravet på uppenbarhet i bestämmelsens första stycke första mening markerar att andra förutsättningar gäller för att tillåta ett förfarande enligt denna bestämmelse än för att tillåta ett förfarande efter fördjupad granskning enligt 4 kap. 2 §. Genom det högt ställda kravet tydliggörs att det är förhållandevis enkla och okomplicerade fall som bör avgöras inom ramen för samrådet, dvs. sådana som inte kräver ytterligare utredningsåtgärder.

I *andra stycket första meningen* föreskrivs när granskningsmyndigheten ska fatta beslut om fördjupad granskning beträffande hamnar, flygplatser och egendom inom skyddsvärda geografiska områden. Detta är fallet när ingen av de två situationerna i första stycket föreligger, dvs. granskningsmyndigheten bedömer inte att det finns förutsättningar att tillåta den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen (i vart fall inte utan ytterligare utredningsåtgärder) och samrådsparterna är inte heller överens om att affären inte bör ske eller endast bör ske på vissa villkor.

Den fördjupade granskningen kan enligt vad som närmare framgår av 4 kap. 2 § utmynna i att den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen förbjuds eller endast får genomföras på vissa särskilt angivna villkor. Reglerna om förfarandet vid fördjupad granskning finns i 4 kap.

I *andra stycket andra meningen* regleras vad som gäller för skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar. Beträffande sådan egendom ska granskningsmyndigheten, i de fall ärendet inte kan avslutas inom ramen för samrådet enligt första stycket, fatta ett slutligt beslut i ärendet. Beslutet kan antingen innebära att ett förfarande endast ska få ske på vissa villkor, eller att det inte får ske alls. Beslut fattas alltså i dessa fall utan krav på att de föregås av fördjupad granskning. Beslutet måste dock innefatta en proportionalitetsbedömning vilket framgår av 5 kap. 2 §.

Samrådsförfarandet är ett förvaltningsärende, se kommentaren till 2 kap. 5 §.

Bestämmelser om överklagande finns i 5 kap. 6 §.

3 kap. Enskilt ägd egendom

Hamnar och flygplatser

1 §

Paragrafen anger i vilka fall en enskilds överlåtelse eller upplåtelse av en hamn eller en flygplats träffas av lagens kontrollsystem. Vad som avses med hamn och flygplats följer av 1 kap. 3 §. Avgränsningen av relevanta överlåtelser och upplåtelser motsvarar vad som gäller för kommun- eller landstingsägda hamnar och flygplatser. Se därför även kommentaren till 2 kap. 1 §.

Av *första stycket* framgår att en enskild som helt eller delvis avser att överlåta en hamn eller en flygplats eller en byggnad eller annan anläggning inom en hamn eller en flygplats omfattas av kontrollsystemet. Detta följer av att den enskilde inför en sådan överlåtelse ska samråda med granskningsmyndigheten enligt vad som gäller enligt bestämmelserna om samråd i 2 kap. 1 och 5 §§ och att granskningsmyndigheten efter samrådet ska fatta beslut enligt vad som framgår av 2 kap. 6 §. Beträffande tidpunkten för samrådets inledande hänvisas till kommentaren till 2 kap. 1 §.

Av *andra stycket* framgår att samrådsförfarandet också gäller en enskild som avser att helt eller delvis upplåta sådan egendom som avses i första stycket, 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. Se även kommentaren till 2 kap 1 §.

Övervägandena beträffande vilka överlåtelser och upplåtelser som omfattas av kontrollsystemet finns i avsnitt 13.5. Övervägandena gällande samrådsförfarandet finns i avsnitt 14.3.

Fast egendom inom skyddsvärda geografiska områden

2–3 §§

Paragraferna anger i vilka fall en enskilds överlåtelse eller upplåtelse av egendom inom ett skyddsvärt geografiskt område träffas av lagens kontrollsystem och därmed enligt bestämmelsen omfattas av anmälningsplikt. Skyddsvärt geografiskt område definieras i 1 kap. 3 §.

Av 2 § *första meningen* följer att anmälningsplikten omfattar *överlåtelser* helt eller delvis av fast egendom som är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område eller en byggnad eller anläggning inom ett sådant område. Enligt *andra meningen* omfattas *upplåtelser* av hus eller delar av hus eller av jord inom skyddsvärt geografiskt område om upplåtelsen sker för en sammanlagd tid om minst tre månader. Avgränsningarna och deras närmare innebörd motsvarar vad som gäller i de fall egendomen ägs av en kommun eller ett lands-ting (se 2 kap. 2 § med kommentar). För enskildas del undantas dock vissa särskilda typer av överlåtelser och upplåtelser enligt vad som framgår av 3 §. Av den bestämmelsen följer att bl.a. vissa typer av överlåtelser och upplåtelser mellan närstående inte omfattas av kontrollsystemet. En överlåtelse enligt 3 § punkten 2 kan exempelvis avse försäljningar mellan dödsbodelägare som skiftat fast egendom mellan sig. Av bestämmelsen framgår att vad som gäller för makar även gäller för sambor och partner i registrerat partnerskap. Definitionen av sambo finns i 1 § sambolagen (2003:376).

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.6.

Anmälningsplikten ska enligt 2 § fullgöras innan en bindande överenskommelse om den aktuella överlåtelsen eller upplåtelsen har träffats. Någon gräns för hur tidigt en anmälan kan ske har inte angetts uttryckligen i lagtexten. För att en meningsfull granskning ska kunna ske är det nödvändigt att det är klarlagt vem som är motpart till den tilltänka överlåtelsen eller upplåtelsen samt på vilka huvudsakliga villkor affären är tänkt att ske. En anmälan ska således ge en tillräcklig bild av den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen, för att granskningsmyndigheten ska kunna göra en bedömning. När det gäller planerade försäljningar bör de ekonomiska villkoren vara i huvudsak framförhandlade, eftersom detta är en förutsättning för en eventuell statlig inlösen av fastigheten (se 5 kap. 4 §). Anmälan närmare innehåll regleras i 3 kap. 5 §.

Det kan noteras att anmälningssplikten för de nu behandlade ärendena innebär att förfarandet för dessa skiljer sig från vad som gäller vid andra överlåtelse- och upplåtelse enligt lagen, vilka i stället omfattas av samrådsplikt (se 2 kap. 1–3 §§ och 3 kap. 1 §). Detta förklaras av att enskilda fastighetsägare normalt inte kan förväntas kunna bedöma en tilltänkt fastighetsaffärs implikationer ur totalförsvarssynpunkt. I stället för samråd gäller för dessa ägare ett anmälningssförfarande, varefter granskningsmyndigheten får företa en inledande granskning av affären (se om den inledande granskningen vidare 3 kap. 6 §). Övervägandena finns i avsnitt 14.2.3.

Aktieöverlåtelse m.m.

4 §

I paragrafen anges att med överlåtelse av enskildas egendom i lagen även avses överlåtelse av aktier eller andelar i ett bolag som äger sådan egendom som avses i de olika bestämmelserna, dock inte aktier i publika aktiebolag. Med bolag som äger egendom avses bolag som direkt äger egendomen. Indirekt ägande i tidigare led faller därmed utanför. Motsvarande gäller överlåtelse som sker av kommun eller landsting (se 2 kap. 4 § med kommentar). Övervägandena finns i 13.5.3.

Anmälan

5 §

I paragrafens *första stycke* regleras vad en anmälan enligt lagen ska innehålla, nämligen information om föremålet för den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen, parterna samt övriga villkor. Se kommentaren till 2 kap. 5 § för närmare exempel på sådana villkor.

Av *andra stycket* framgår att granskningsmyndigheten under vissa förutsättningar kan förelägga en enskild att inkomma med en anmälan enligt lagen. Detta gäller om en enskild har underlåtit att anmäla en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse som omfattas av lagens kontrollsystem och granskningsmyndigheten på annat sätt får kännedom om det tilltänkta förfarandet. Föreläggandet får förenas med vite.

Övervägandena framgår av avsnitt 14.2.3.

Granskningsmyndighetens beslut efter anmälan

6 §

I paragrafen regleras granskningsmyndighetens beslut efter anmälan enligt 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Granskningsmyndigheten ska efter anmälan vidta en inledande granskning av den anmälda överlåtelsen eller upplåtelsen och bedöma dess eventuella konsekvenser ur totalförvarssynpunkt. Av *första stycket* följer att om det vid denna granskning är uppenbart att den tilltänkta affären kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförvarsintressen, ska granskningsmyndigheten besluta att ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd. I annat fall ska myndigheten fatta beslut om en fördjupad granskning. Granskningsmyndighetens beslut ska fattas inom 30 dagar från det att anmälan mottogs.

Till grund för granskningen ligger informationen i anmälan (se 3 kap. 5 § första stycket). Av *andra stycket* framgår att granskningsmyndigheten därtill kan efterfråga ytterligare information från anmälaren och vid behov inhämta synpunkter från Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och andra myndigheter. Se även kommentaren till 4 kap. 1 § angående inhämtande av sådana uppgifter.

Kravet på uppenbarhet i första stycket är detsamma som gäller för ett motsvarande beslut om att avsluta ett ärende efter ett samrådsförfarande (se 2 kap. 6 § med kommentar). På motsvarande sätt markeras genom rekvisitet att andra förutsättningar gäller för att tillåta en granskad överlåtelse eller upplåtelse enligt denna bestämmelse än för motsvarande beslut efter fördjupad granskning enligt 4 kap. 2 §. Kravet tydliggör att det är förhållandevis enkla och okomplicerade fall som är tänkta att avgöras redan efter en inledande granskning. I den utsträckning negativa konsekvenser ur totalförvarssynpunkt uppenbart inte är för handen, faller anmälningarna in under denna kategori, vilket bör kunna bli fallet för merparten av anmälningarna. I de återstående, mindre självklara och potentiellt problematiska, fallen ska granskningsmyndigheten i stället fatta beslut om en fördjupad granskning. En sådan granskning kan i förlängningen leda till beslut om att villkora eller förbjuda den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen. Reglerna om förfarandet vid fördjupad granskning följer i 4 kap.

Ett granskningsärende är ett förvaltningsärende och bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) ska därför tillämpas i ärendet.

Detta gäller även vid handläggningen hos Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och i andra samrådsmyndigheters handläggning.

I den mån informationen från en samrådande myndighet omfattas av sekretess kan utlämnande till granskningsmyndigheten ske med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om överklagande finns i 5 kap. 6 §.

4 kap. Gemensamma bestämmelser om fördjupad granskning

Utredning under fördjupad granskning

1 §

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens utredningsåtgärder efter beslut om en fördjupad granskning. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.

Beslut om fördjupad granskning kan enligt vad som framgår av 2 kap. 6 § andra stycket och 3 kap 6 § första stycket fattas efter ett samrådsförfarande eller i anmälningsärenden efter en inledande granskning. I båda fallen är en förutsättning att ärendet inte har kunnat avslutas utan åtgärd tidigare, och att ytterligare utredning fordras för ett slutligt avgörande. En fördjupad granskning är således avsedd för de mer komplicerade och potentiellt problematiska fallen.

Granskningsmyndigheten ska enligt *första stycket* efter ett beslut om fördjupad granskning vidta de ytterligare utredningsåtgärder som behövs för att kunna fatta slutligt beslut i ärendet. Av *andra stycket* framgår att granskningsmyndigheten får begära kompletterande uppgifter från den samrådande eller anmälande parten, som då är skyldig att lämna sådana uppgifter. Granskningsmyndigheten ska också inhämta yttrande från Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och vid behov från andra berörda myndigheter.

Omfattningen av utredningsåtgärderna regleras inte närmare utan får övervägas från fall till fall. Granskningen ska avse de totalförsvarsintressen som i det enskilda fallet står på spel och vilka sårbarheter den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen kan innebära för dessa. Relevanta risker kan bl.a. handla om underrättelseinhämtning, förberedelser för antagonistiska handlingar mot Sverige eller

att befintliga totalförsvarstillgångar skingras eller förstörs. Utredningen och bedömningen av sådana intressen och sårbarheter måste naturligen bero på omständigheterna i varje enskilt fall och anpassas efter de olika typer av objekt som omfattas av kontrollsystemet. Vid granskningen av t.ex. en överlåtelse eller upplåtelse av en hamn bör hamnverksamheten och hamnens betydelse för totalförsvaret vara av vikt vid bedömningen. När det gäller fast egendom i skyddsvärda geografiska områden handlar det om fastigheter som är intressanta för totalförsvaret utifrån sitt geografiska läge. Regelmässigt bör de närmare villkoren för den granskade överlåtelsen eller upplåtelsen vara av intresse vid bedömningen, liksom den tilltänkte motpartens person- eller ägarförhållanden.

Till bedömningen av en överlåtelse eller upplåtelse kan höra att överväga risker och sårbarheter, som kan variera över tid och utifrån förändringar i omvärlden. I bedömningen kan såväl befintliga hot som möjliga uppkommande hot behöva beaktas.

Granskningsmyndigheten bör i sin egenskap av länsstyrelse och högsta civila totalförsvarsmyndighet ha en relativt god inblick i det civila försvarets intressen. När det gäller det militära försvaret och mer generella hotbedömningar är dock Försvarsmakten och Säkerhetspolisen expertmyndigheter. Det är dessa myndigheter som genom sin egen underrättelseinhämtning och sin särskilda kunskap om de civila och militära hotbilderna mot Sverige kan avgöra om en viss överlåtelse eller upplåtelse kan antas innebära en risk för svenska säkerhetsintressen. Samrådet med just dessa myndigheter är därför obligatoriskt vid en fördjupad granskning. Yttrande från andra myndigheter ska hämtas in i den mån det är behövligt. Det kan exempelvis gälla yttrande från någon av myndigheterna som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos enskilda aktörer. Till exempel kan det vara lämpligt att inhämta uppgifter och synpunkter från Transportstyrelsen om överlåtelsen eller upplåtelsen avser en hamn eller flygplats.

Om samrådet aktualiserar känslig information får samrådsmyndigheten i varje enskilt fall bedöma i vad mån informationen ska förmedlas till granskningsmyndigheten. Ett yttrande kan innehålla samrådsmyndighetens rena bedömning eller slutsats. Ytterligare information kan vara av värde och behövas för att granskningsmyndigheten ska kunna fatta ett väl underbyggt beslut, inkluderat den avvägning som måste göras mot motstående intressen (se om granskningsmyndighetens pro-

portionalitetsbedömning 5 kap. 2 § med kommentar). I den mån informationen omfattas av sekretess kan utlämnande till granskningsmyndigheten ske med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Granskningsmyndighetens slutliga beslut kan i de allra flesta fall förväntas följa Försvarmaktens och Säkerhetspolisens respektive bedömning eller rekommendation. Det kan dock finnas undantagsfall där så inte sker, inte minst med anledning av granskningsmyndighetens nyssnämnda skyldighet att inför ett slutligt beslut väga bedömt skyddsbehov mot motstående intressen. Om granskningsmyndighetens beslut i ett sådant fall utmynnar i att ärendet avslutas utan åtgärd eller i föreläggande om villkor, kan Försvarmakten och Säkerhetspolisen överklaga beslutet till regeringen (se 5 kap. 6 §).

Beslut efter fördjupad granskning

2 §

Bestämmelsen reglerar de beslut granskningsmyndigheten kan fatta efter en fördjupad granskning. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.

Av *första stycket* framgår att den fördjupade granskningen kan utmynna i att den planerade överlåtelsen eller upplåtelsen tillåts genom ett beslut om att ärendet avslutas utan några ytterligare åtgärder. Förutsättningarna för ett sådant beslut skiljer sig åt mellan en överlåtelse av en kommun- eller landstingsägd hamn eller flygplats och övriga granskade förfaranden enligt lagen. När det gäller överlåtelse av en hamn eller flygplats som ägs av kommun eller landsting måste det stå klart att åtgärden kan ske utan att det strider mot väsentliga totalförvarsintressen. Beträffande övriga överlåtelser och upplåtelser kan ett beslut om att avsluta ärendet utan åtgärder meddelas om det saknas anledning att anta att åtgärden strider mot väsentliga totalförvarsintressen.

Kommun- och landstingsägda hamnar och flygplatser är av sådan vikt från totalförvarssynpunkt att det får anses vara ett intresse i sig att de fortsatt ägs och kontrolleras av just en kommun eller ett landsting, snarare än privata intressen. Detta kommer till uttryck genom det högre ställda kravet att det vid dessa bedömningar måste stå klart att överlåtelse av egendomen inte innebär skada för väsentliga totalförvarsintressen.

Om granskningsmyndigheten gör bedömningen att en granskad överlåtelse eller upplåtelse inte kan ges grönt ljus, får myndigheten fatta beslut om att den inte får ske. Detta framgår av *andra stycket* första meningen. De bedömda konsekvenserna eller riskerna för skada från totalförvarssynpunkt kan vara sådana att det inte finns något alternativ till att helt förbjuda en tilltänkt överlåtelse eller upplåtelse. Det kan dock tänkas att det är tillräckligt att något i den tilltänkta överlåtelsen eller upplåtelsen förändras. Granskningsmyndigheten får därför i stället besluta att överlåtelsen eller upplåtelsen får genomföras på vissa angivna villkor, om det är tillräckligt för att undvika skada för väsentliga totalförvarsintressen. Det kan t.ex. handla om att en del av en fastighet undantas från överlåtelsen eller upplåtelsen i fråga, eller att en upplåtelse begränsas i fråga om tid, verksamhet eller inblandad personal. Man kan som villkor också tänka sig att ett upplåtelseavtal måste innehålla en möjlighet till förtida uppsägning vid vissa särskilt angivna förhållanden som kan påverka väsentliga totalförvarsintressen negativt, t.ex. ändrade omvärldsförhållanden. Detta bör särskilt kunna bli aktuellt när det gäller kommunalägd egendom.

Föreläggande om villkor får förenas med vite eller meddelas vid påföljd att överlåtelsen eller upplåtelsen annars är ogiltig. Granskningsmyndigheten bör i samtliga fall följa upp att villkoret i fråga efterlevs. I fråga om viten ska lag (1985:206) om viten tillämpas.

Av 5 kap. 1 § framgår att granskningsmyndigheten inom vissa tidsgränser kan meddela ett förbud mot en redan ingången överlåtelse eller pågående upplåtelse.

Tider för beslut

3 §

Paragrafen anger inom vilken tid en fördjupad granskning senast måste vara avslutad. Överväganden finns i avsnitt 14.5.3.

Bestämmelsen anger att en fördjupad granskning som huvudregel får ta maximal 45 dagar i anspråk. Om det finns särskilda skäl kan handläggningstiden förlängas med ytterligare 30 dagar. Ett särskilt skäl till förlängning kan vara att de myndigheter som granskningsmyndigheten ska inhämta uppgifter från behöver längre tid för att

inhämta underlag och sammanställa material. Om det finns synnerliga skäl kan handläggningstiden förlängas med ytterligare 30 dagar. Synnerliga skäl kan exempelvis vara att en komplex bolagsstruktur på motpartssidan eller bedömning av utländska förhållanden kräver omfattande utredningsåtgärder.

5 kap. Övriga bestämmelser

Beslut i efterhand

1 §

Paragrafen innehåller en tidsbegränsad möjlighet för granskningsmyndigheten att ingripa i efterhand om en överlåtelse eller upplåtelse som omfattas av lagens tillämpningsområde genomförts utan föregående samråd eller anmälan enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.

Av *första stycket* framgår att granskningsmyndigheten kan inleda en granskning om en överlåtelse eller upplåtelse genomförts utan föregående samråd eller anmälan enligt lagen. En förutsättning är förstås att granskningsmyndigheten har fått kännedom om den aktuella affären. Eftersom det är fråga om redan ingångna överlåtelser eller upplåtelser, saknas skäl för granskningsmyndigheten att i dessa fall initiera samråd eller förelägga om anmälan. Granskningsmyndigheten ska i hanteringen av dessa fall i stället tillämpa bestämmelsen om en fördjupad granskning i 4 kap. 1 §. I huvudsak innebär det att granskningsmyndigheten genom förelägganden om information samt samråd med Försvarmakten och Säkerhetspolisen och andra myndigheter, kan bilda sig en uppfattning om den ingångna överlåtelser eller upplåtelsens lämplighet ur totalförsvarssynpunkt. Framgår det vid granskningen att det finns förutsättningar för att förbjuda överlåtelser eller upplåtelsen enligt de rekvisit som föreskrivs i 4 kap. 2 §, får ett sådant beslut meddelas av granskningsmyndigheten. Liksom beträffande andra förbudsbeslut gäller då enligt 5 kap. 2 § att beslutet ska vara proportionerligt. Granskningsmyndigheten har däremot ingen möjlighet att fatta beslut om villkor beträffande en ingångna överlåtelse eller upplåtelse.

Andra stycket anger att beslut enligt bestämmelsen inte får fattas senare än ett år från det att överlåtelser eller upplåtelsen blev gällande mellan parterna.

Den civilrättsliga verkan av ett förbudsbeslut i efterhand är ogiltighet, se 5 kap 3 §.

Proportionalitet

2 §

Paragrafen innehåller en proportionalitetsregel som ska tillämpas vid beslut om att förbjuda eller villkora en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.2.

Av *första stycket* följer att ett beslut om att en överlåtelse, upplåtelse eller avveckling inte får ske eller endast får ske på vissa villkor inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att skydda väsentliga totalförsvarsintressen. Beslutet får alltså inte vara mer ingripande eller omfattande än vad skyddsbehovet kräver. En grundförutsättning är därtill att beslutet måste vara ändamålsenligt i förhållande till det skydd beslutet är avsett att uppnå. Om det finns möjlighet att välja mellan att förbjuda eller villkora ett granskat förfarande, eller mellan olika sorters villkor, ska det alternativ väljas som är minst ingripande mot eller betungande för de enskilda parterna. Detta innebär exempelvis att beslut om villkor som huvudregel bör övervägas och i möjligaste mån användas framför beslut om förbud.

Av *andra meningen* framgår att granskningsmyndigheten ska väga behovet av ett beslut om förbud eller villkor mot samtliga motstående intressen som kan tänkas tala mot beslutet. De motstående intressen det typiskt sett handlar om är ekonomiska konsekvenser för egendomens ägare och dennes motpart. Behovet av skydd för väsentliga totalförsvarsintressen måste i varje enskilt fall väga tyngre än den skada eller olägenhet i övrigt som beslutet medför för allmänna eller enskilda intressen. Eftersom ett beslut om förbud eller villkor endast aktualiseras när väsentliga totalförsvarsintressen riskerar att skadas och ett uteblivet skydd potentiellt kan innebära allvarliga konsekvenser för landets totalförsvar, kommer skyddsbehovet som regel väga mycket tungt i förhållande till motstående intressen.

Prövningen av proportionaliteten ska i enlighet med det ovanstående ske i tre steg, där såväl beslutets ändamålsenlighet och dess nödvändighet som proportionaliteten i strikt mening måste prövas (jfr t.ex. NJA 2018 s. 753).

Verkan av beslut

3 §

I paragrafen regleras vad som händer om någon agerar i strid mot vissa beslut om förbud eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Överväganden finns i avsnitt 14.11.

Bestämmelsen anger att en överlåtelse eller upplåtelse som ingås eller fortgår i strid med ett beslut om förbud är ogiltig. Detsamma gäller för överlåtelser eller upplåtelser som sker i strid mot ett villkor, förutsatt att villkoret meddelats vid påföljd av ogiltighet. Endast den del av avtalet som rör själva överlåtelsen eller upplåtelsen bör bli ogiltig. I den mån det finns avtalsbestämmelser som har relevans även vid en återgång av prestationerna, exempelvis reglerar vad som gäller i en sådan situation, bör dessa i de flesta fall äga fortsatt giltighet.

Granskningsmyndighetens beslut om att förbjuda en överlåtelse innebär omvänt att tillstånd inte har meddelats, vilket får till följd att inskrivningsmyndigheten inte ska meddela lagfart på överlåtelsen (se jordabalken 20 kap. 6 § 8). I de fall granskning alltså pågår ska inskrivningsmyndigheten förklara lagfartsansökan vilande (se jordabalken 20 kap. 7 § 12). I 5 kap. 5 § finns regler om anteckning av pågående och avslutade ärenden i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Inlösen i vissa fall

4 §

I paragrafen regleras statens skyldighet att i vissa fall kompensera en enskild fastighetsägare genom inlösen av fastigheten. Övervägandena finns i avsnitt 14.13–14.

Av *första stycket* framgår att bestämmelsen gäller i fall då granskningsmyndigheten i förhållande till en enskild ägare har förbjudit en försäljning av fast egendom i ett skyddsvärt geografiskt område. Motsatsvis följer av bestämmelsen att någon kompensationsrätt inte finns i förhållande till andra av lagen berörda ägare och förfaranden.

Inlösenplikten innebär att staten har skyldighet att på ägarens begäran lösa in fastigheten på de villkor som överenskommits mellan de tilltänkta eller tidigare parterna. Dessa villkor ska ha framkommit under granskningsprocessen (se om tidpunkten för anmälan och anmälan innehåll 3 kap. 1 och 5 §§ med kommentarer). Genom inlösen

ska den enskilde ställas i samma ekonomiska situation som om försäljningen ägt rum eller, vid förbudsbeslut i efterhand, varit fortsatt giltig. Det är viktigt att förhindra otillbörligt utnyttjande av kompensationsrätten, t.ex. genom skenavtal där köpeskillingen angetts till ett högt belopp. Statens inlösen skyldighet gäller därför inte om köpeskillingen eller annan ersättning i mer än ringa grad överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäligen. Något jämningsutrymme finns därmed inte, utan inlösen kan antingen ske på de tidigare överenskomna villkoren eller inte alls.

Av andra stycket följer att en ägare som vill begära inlösen ska göra en framställan om detta till granskningsmyndigheten inom tre månader från att beslutet om förbud vunnit laga kraft.

I tredje stycket regleras ägarens möjlighet att inom viss tid väcka talan om inlösen i mark- och miljödomstol. Denna situation kan uppstå då granskningsmyndigheten av något skäl motsätter sig inlösen, t.ex. på den grunden att myndigheten bedömer priset vara för högt eller avtalsvillkoren i övrigt vara oskäligen. Domstolen får besluta att staten ska ersätta den enskilde för hans eller hennes rättegångskostnad eller att vardera parten ska stå för sin egen rättegångskostnad, även om den enskilde har förlorat målet, under förutsättning att den enskilde hade skälig anledning att få saken prövad. Detta överensstämmer med vad som gäller vid prövning av ersättning i expropriationsmål (7 kap. 1–3 §§ expropriationslagen) och i andra mål av expropriativ karaktär.

Regleringen i andra och tredje styckena motsvarar vad som gäller vid inlösen enligt jordförvärvslagen (1979:230).

De praktiska konsekvenserna av en inlösen kan, särskilt i de fall överlåtelsen redan ägt rum, innebära att flera följdfrågor uppkommer t.ex. om det tidigare avtalets närmare innebörd eller redan fullgjorda prestationer. Som utgångspunkt förutsätts att säljaren inte ska kunna åberopa ett sådant köpevillkor som säljaren inte meddelat staten och som staten inte heller annars känt till före beslutet om inlösen. Har köparen innan överlåtelsen fullbordades fullgjort åtagande som grundar sig på köpet, ska staten få tillgodoräkna sig detta i förhållande till säljaren. Statens ersättning för sådana prestationer. Statens ersättning ska på motsvarande sätt rätt till ersättning från kö-

paren, om fastigheten efter köpet har sjunkit i värde på grund av köparens försummelse. I förhållande till tredje man bör staten efter att inlösen skett inta samma ställning som köparen.

Anteckning i fastighetsregistret

5 §

I paragrafen anges att granskningsmyndigheten ska anmäla pågående och avslutade ärenden om överlåtelse av fast egendom till inskrivningsmyndigheten, som ska anteckna uppgifterna i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beträffande avslutade ärenden ska det särskilt antecknas om beslut fattats om förbud mot en överlåtelse. Övervägandena finns i 14.12.

Anmälningsskyldigheten omfattar granskningar av överlåtelser beträffande all fast egendom som utpekats i lagen. Anteckningen syftar till att underlätta för inskrivningsmyndigheten att hantera ansökningar om lagfart för överlåtelser som omfattas av lagens tillämpningsområde. Enligt 20 kap. 6 § 8 och 20 kap. 7 § 12 jordabalken ska en lagfartsansökan avslås om det beslutats att överlåtelsen inte får ske (att likställa med att tillstånd inte beviljas) eller i annat fall, om granskning pågår eller ännu inte påbörjats, vilandeförklaras.

Överklagande

6 §

Paragrafen reglerar överklagande av beslut enligt lagen. Överklagande ska i samtliga fall ske till regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 14.10.

Av *första stycket* framgår att beslut om förbud och villkor får överklagas. Överklaganderätten tillkommer den som är berörd av beslutet, vare sig det är en enskild, en kommun eller ett landsting. Vem som närmare bestämt ska anses berörd får bedömas i varje enskilt fall utifrån förvaltningslagens regler och den praxis som utvecklats där.

Av *andra stycket* följer att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, i de fall granskningsmyndighetens beslut innebär att ärendet avslutas utan ytterligare åtgärder eller att villkor meddelats, får överklaga be-

sluten. Denna överklagandemöjlighet förväntas sällan behöva användas, eftersom granskningsmyndigheten ska inhämta synpunkter från Försvarmakten och Säkerhetspolisen i de fall detta är behövligt och i samtliga fall då en fördjupad granskning företas (se 2 kap. 5 §, 3 kap. 6 § och 4 kap. 1 § med kommentarer). I de allra flesta fall kan granskningsmyndighetens slutliga beslut förväntas ligga i linje med vad Försvarmakten och Säkerhetspolisen framfört. Skulle dock ett beslut om villkor eller om att avsluta ärendet utan ytterligare åtgärder ha meddelats utan att synpunkter inhämtats eller i strid med Försvarmaktens eller Säkerhetspolisens respektive bedömning, har myndigheterna rätt att få ärendet överprövat av regeringen.

Regeringens beslut kan överprövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

I *tredje stycket* klargörs att andra beslut än de som nämns i bestämmelsen inte får överklagas.

Sekretess

7 §

Paragrafen innehåller en särskild sekretessbestämmelse för en enskild part eller annan enskild som på grund av bestämmelser i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått kännedom om förhållanden som är av betydelse för totalförsvaret eller för Sveriges säkerhet i övrigt eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Innebörden av bestämmelsen är att den enskilde inte obehörigen får röja eller utnyttja uppgifterna.

I det allmännas verksamhet gäller i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), vilket paragrafens andra mening påminner om.

Bemyndigande

8 §

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela vissa föreskrifter. Övervägandena beträffande bemyndigandet i allmänhet finns i 14.18.1 och beträffande de särskilda punkterna nedan, 13.4.3. respektive 13.4.1.

Enligt *första punkten* får regeringen genom föreskrifter peka ut vilka områden som ska vara skyddsvärda geografiska områden enligt

1 kap. 3 §.⁵ För att ett område ska få pekats ut som ett skyddsvärt geografiskt område bör, liksom är fallet för all egendom som omfattas av lagen, krävas att skyddet av väsentliga totalförsvarsintressen medför ett behov av att ägandet och nyttjandet av fast egendom inom områdena granskas. Detta kommer till uttryck i lagtexten på så sätt att ett utpekande endast får ske för de ändamål som anges i 1 kap. 1 § och med beaktande av den definition av områdena som anges i 1 kap. 3 §. I kravet på väsentlighet ligger att skyddsbehovet måste ha sådan tyngd, att det vid en avvägning mot enskilda ägares och andras motstående intressen framstår som proportionerligt att egendomen omfattas av kontrollsystemet. Givetvis måste också grundläggande krav på rättssäkerhet gälla även i fråga om regeringens utpekande. Egendom som omfattas måste kunna pekats ut på ett tillräckligt konkret och avgränsat sätt, för att kontrollsystemet ska vara tillräckligt förutsägbart. Detta har dock inte ansetts behöva påpekas i lagtexten.

Enligt *andra punkten* får regeringen meddela undantag från tillämpningen av denna lag.⁶

17.2 Förslaget till lag om ändring i lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

3 kap. Förberedelser för och verksamhet under höjd beredskap

Förberedelser

1 §

Av paragrafens lydelse framgår att kommuner och landsting ska vidta de förberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap (beredskapsförberedelser). I tillägget anges att kommuner och landsting i sin verksamhet ska beakta totalförsvarets krav. Tillägget innebär ett förtydligande av kommuners och landstings skyldigheter i detta avseende.

⁵ Områden som pekats ut framgår av förordning om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret.

⁶ I förordning om överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret undantas vissa hamnar från lagens kontrollsysteme.

Kommuner och landsting kan behöva stöd från staten för att beakta totalförsvarets krav. Därför kan regeringen i den förordning som ansluter till lagen föreskriva att kommuner och landsting vid behov ska samråda med länsstyrelsen i frågor av betydelse för totalförsvaret. För de statliga myndigheterna finns en motsvarande regel i förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap som innebär att myndigheterna ska beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet.

Skyldigheten att beakta totalförsvarets krav gäller såväl inom den lagreglerade verksamheten som för beslut inom ramen för det kommunalrättsliga kompetensområdet i övrigt. Kommuner och landsting ansvarar för verksamheter av central betydelse för befolkningens hälsa och välfärd. Under höjd beredskap och krigsförhållanden blir dessa verksamheter av ännu större betydelse då de är avgörande för befolkningens motståndsförmåga och därmed för Sveriges försvarsförmåga. Särskilt inom kommunerna bedrivs dessutom verksamheter utanför det obligatoriska och lagreglerade området där totalförsvaraspekter behöver beaktas.

I första hand är länsstyrelsen den statliga myndighet dit kommuner och landsting bör vända sig för att samråda om totalförsvaraspekter i olika konkreta ärenden och beslutssituationer.

Överväganden finns i avsnitt 6.3.

17.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap. Översiktsplan

10 §

Paragrafen reglerar länsstyrelsens roll under samrådet med kommunen angående översiktsplan. Ändringen innebär att ett tillägg i *tredje punkten* görs. Länsstyrelsen ska, utöver att verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, verka för att *totalförsvarets intressen i övrigt inte påtagligt motverkas*. Överväganden finns i avsnitt 7.6.

Länsstyrelsens uppdrag sträcker sig därmed utöver att verka för att riksintressen för totalförsvaret tillgodoses. Länsstyrelsen ska verka för att totalförsvarets intressen generellt sett inte påtagligt motverkas av planförslaget, och se till att kommunen på ett tidigt stadium blir

informerad om sådana allmänna totalförvarsintressen som bör påverka planeringsarbetet.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

10 §

I paragrafen föreskrivs när länsstyrelsen får överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Överväganden finns i avsnitt 7.6.

Ändringen innebär att en ny punkt 6 läggs till i *andra stycket*. Länsstyrelsens rätt att överpröva kommunala beslut utökas till att omfatta även fall då *totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på annat sätt än som avses i punkten 1* där riksintressen regleras. Genom tillägget ges länsstyrelsen möjlighet att ingripa mot kommunens beslut för det fall att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas i något annat avseende än att ett utpekat riksintresse för totalförsvaret inte tillgodoses. Sådana överväganden kan behöva göras särskilt i förhållande till totalförsvarets civila delar. Ändringen kompletterar det föreslagna tillägget i 3 kap. 10 plan och bygglagen.

Ändringen ger staten möjlighet att ingripa och ytterst få bedöma om ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser strider mot något väsentligt totalförvarsintresse. Ett ingripande från statens sida i ett konkret fall förutsätter då att totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på annat sätt än som avses i *andra stycket första punkten*. Ett tydligt och tungt vägande totalförvarsintresse behöver därmed kunna göras gällande, samtidigt som det kommunala beslutet i fråga påtagligt skulle ha motverkat detta intresse.

Reservation

Reservation av ledamoten Lotta Johnsson Fornarve (V)

Jag delar inte kommitténs förslag när det gäller att utöka länsstyrelsernas möjlighet att överpröva ett kommunalt beslut om detaljplan (se kapitel 7 med förslag till ändring i 3 kap. 10 § och 10 kap. 11 § plan- och bygglagen).

Jag anser att Försvarsmakten redan i dag har ett allt för stort inflytande när det gäller investeringar som är av stort samhällsintresse. Ett exempel på detta är utbyggnaden av vindkraftsparken Blekinge Offshore i Hanöbukten som stoppades av Försvarsmakten. Vänsterpartiet menar att det måste vara fullt möjligt att både bygga ut den havsbaserade vindkraften där förutsättningarna är som bäst och att ge Försvarsmakten rimliga förutsättningar till övningsverksamhet. Ett annat exempel är Försvarets överflygningar över Vättern, som är en av våra största och viktigaste vattentäakter. På Gotland och i Skåne påverkas bostadsbyggandet negativt när Försvarsmakten hindrar eller säger helt och hållet nej. I norra Sverige har det i vissa fall uppstått problem när Försvarsmaktens intressen ställs mot exempelvis turism och naturintressen. Där försvarets intressen och samhällsintressen står emot varandra måste lösningar hittas genom kompromisser och samarbete.

Jag anser att kommitténs förslag när det gäller att utöka länsstyrelsernas möjlighet att överpröva kommunala detaljplaner motverkar detta. Om staten får ännu mer att säga till om och större möjligheter att hindra, ändra och upphäva kommunala beslut avseende exempelvis detaljplaner, så bedömer jag att det i realiteten finns en stor risk för att det blir ännu svårare att ta hänsyn till andra intressen och balansera dem mot försvarets. Det kan exempelvis gälla viktiga investeringar för att motverka det växande klimathotet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamöterna Hans Wallmark (M), Ewa Thalén Finné (M) och Allan Widman (L)

Vi instämmer i de huvudförslag kommittén lägger för att ge staten utökade möjligheter att skydda sina totalförsvarsintressen.

Att staten genom granskningsmyndighet ges möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser, upplåtelser och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret torde vara det mest ingripande av kommitténs olika förslag. Utan tvekan är det emellertid nödvändigt att sådana åtgärder kan villkoras eller förbjudas om det är av väsentligt intresse för vårt totalförsvar.

Vi invänder dock mot att även enskilt ägda hamnar och flygplatser ska kunna drabbas av restriktioner utan att staten ekonomiskt kompenserar ägarna. Kommuner och landsting är en del av det offentliga Sverige, men att enskildas äganderätt drabbas utan någon rätt till ersättning framstår som mer allvarligt. Att staten i sådana situationer inte har något ekonomiskt ansvar kan även leda till att ingripandena från granskningsmyndigheten blir fler eller mera omfattande än nödvändigt.

Vi anser även att när ingripanden sker mot enskildas egendom borde granskningsmyndighetens beslut såvitt avser ersättning kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

**Särskilt yttrande av ledamöterna Daniel Bäckström (C)
och Mikael Oscarsson (KD)**

Vi instämmer huvudsakligen i de förslag som kommittén lägger för att ge staten utökade möjligheter att skydda totalförvarsintressen. Kommuner och landsting har en viktig roll i totalförsvaret men de senaste åren har det funnits flera exempel på att kommunala beslut riskerat få konsekvenser för totalförsvaret på nationell nivå utan att staten haft möjlighet att ingripa. Det finns heller inget uttryckligt krav på kommuner och landsting att totalförsvarets intressen ska beaktas i deras beslutsfattande. En tydligare reglering med ökade statliga möjligheter att skydda totalförvarsintressen är därför viktigt, såväl som att kommuner och landstings/regioners ansvar att beakta totalförsvarets intressen skrivs in i lag.

Att staten genom granskningsmyndighet ges möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser, upplåtelser och i vissa fall avveckling av utpekad egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret torde vara det mest ingripande av kommitténs olika förslag. Det är dock nödvändigt att sådana åtgärder kan villkoras eller förbjudas om det är av väsentligt intresse för vårt totalförsvaret. Det är viktigt att de utökade statliga möjligheter som kommittén föreslår att överpröva eller villkora köp och överlåtelser åtföljs av en tydlig vilja till dialog och samverkan med berörda parter för att minska eventuella konsekvenser redan i ett tidigt skede.

Vi invänder mot att enskilt ägda hamnar och flygplatser ska kunna drabbas av restriktioner utan att staten ekonomiskt kompenserar ägarna. Kommuner och landsting är en del av det offentliga Sverige, men att enskildas äganderätt drabbas utan någon rätt till ersättning framstår som mer allvarligt. Att staten i sådana situationer inte har något ekonomiskt ansvar kan även leda till att ingripandena från granskningsmyndigheten blir fler eller mera omfattande än nödvändigt.

Kommittédirektiv 2017:31

Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2017

Sammanfattning

I den nationella säkerhetsstrategin aviserar regeringen en översyn om vilka författningsändringar som kan behöva göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. En parlamentariskt sammansatt kommitté ska därför kartlägga det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot. Utifrån kartläggningen ska kommittén analysera befintligt regelverk och bedöma om det finns behov av författningsåtgärder vad gäller ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda.

Kommittén ska därutöver

- analysera vissa frågor som rör skyddslagen och skyddsförordningen,
- analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom,
- bedöma om åtgärder behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation, och
- lämna sådana författningsförslag som är behövliga och lämpliga.

Kommittén ska senast den 6 april 2018 delredovisa de frågor som rör skyddslagstiftningen, med eventuella författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2019.

Totalförsvarsverksamheten behöver kunna värnas

Som konstateras i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition (prop. 2014/15:109) har den säkerhetspolitiska situationen i Europa försämrats, vilket innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Av Sveriges nationella säkerhetsstrategi från januari 2017 framgår att hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska kunna uppnå målen för vår säkerhet. Enligt strategin behöver stor vikt läggas på vår förmåga att avhålla den som vill angripa eller utöva påtryckningar på Sverige, enskilt eller tillsammans med andra. Sveriges förmåga att förebygga, motstå och hantera kriser och situationer under höjd beredskap ska vara stark.

Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Det militära försvaret ska enskilt och tillsammans med andra försvara Sverige och främja vår säkerhet och har ett särskilt ansvar för att hävda landets suveränitet. Det civila försvaret ska värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i vår del av världen ställer ökade krav på den svenska totalförsvarsförmågan. En trovärdig sådan förmåga främjar en fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet.

Förutsättningarna för säkerhetsarbetet i Sverige förändras snabbt. De interna och externa hoten är föränderliga och mer komplexa än tidigare. Vårt land ställs ständigt inför nya utmaningar där arbetet med att förbättra säkerheten måste utvecklas kontinuerligt. Det är därför angeläget att se över vilka författningsändringar som behöver göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället.

*Förhållandet mellan stat, kommuner,
landsting och enskilda är reglerat i grundlag*

I en översyn av förhållandet mellan stat, kommuner, landsting och enskilda är det viktigt att erinra om att detta förhållande ytterst är reglerat i grundlag. Grundläggande fri- och rättigheter regleras i 2 kap. regeringsformen (RF). Begränsningar av fri- och rättigheter får endast ske genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning genom lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Vissa rättigheter får inte begränsas alls.

Fri- och rättighetsskyddet gäller i stor utsträckning också för utländska medborgare. Av 2 kap. 25 § RF framgår i vilka hänseenden begränsningar får göras i de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än svenska medborgare.

I 2 kap. 15 § RF finns bestämmelser om egendomsskyddet. Enligt bestämmelsen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfarande, eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av bl.a. säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

I RF har förvaltningsmyndigheterna, såväl de statliga som de kommunala, tillförsäkrats en självständighet när ett beslut utgör myndighetsutövning eller innebär tillämpning av lag. Ingen myndighet, inte heller kommun- eller landstingsfullmäktige, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF). I en kommun eller ett landsting utgör varje nämnd och även styrelsen en egen myndighet. Styrelsen har inte befogenhet att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning.

Principen om kommunal självstyrelse finns i 14 kap. 2 § RF och gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en

inskränkning i det kommunala självstyret aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta betyder att varje inskränkning i det kommunala självstyret måste föregås av en proportionalitetsbedömning i det enskilda lagstiftningsarbetet.

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting inte ha hand om angelägenheter som ankommer på någon annan. Paragrafen reglerar att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att ha hand om. Denna bestämmelse utgör således en begränsning av kommuners och landstings allmänna befogenheter. Bestämmelsen tar sikte på när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter såsom försvars- eller utrikespolitik. Regeringen beslutade den 16 februari 2017 en lagrådsremiss om en ny kommunallag. Den nya kommunallagen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018, innebär inte några grundläggande förändringar för organisationsfriheten eller vilka befogenheter kommuner och landsting har.

Lagstiftningsarbete i Finland och Norge på försvarsområdet

Det bedrivs nu ett utrednings- och lagstiftningsarbete på försvarsområdet i Finland och Norge. Detta arbete bygger bl.a. på behovet att kunna stärka försvaret mot yttre hot. Finland har t.ex. tillsatt en arbetsgrupp som har till uppgift att utreda hur man inom försvarsförvaltningens område ska kunna ingripa i obemannad luftfart och drönarverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2017. Vidare bereds en lag om förköpsrätt i utländska fastighetsaffärer i finska justitiedepartementet. Lagförslaget grundas på den finska säkerhetskommitténs förslag om att införa en förköpsrätt för staten av fastigheter som är centrala med tanke på Finlands försvar och försörjningstrygghet. I Norge bereds ett utredningsförslag om en ny säkerhetslag (sikkerhetslov), se NOU 2016:19. Den föreslagna lagen föreslås ersätta 2001 års säkerhetslag och har till syfte att motverka hot mot landets självständighet och säkerhet. I lagförslaget finns bl.a. bestämmelser om ägarkontroll vid ett utländskt rättssubjekts

förvärv av viss ägarandel i en verksamhet i Norge som är av kritisk betydelse för grundläggande nationella funktioner.

Lagstiftningsarbete i Sverige på totalförsvarsområdet

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) innehåller bestämmelser om skydd av säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet av betydelse av rikets säkerhet. Lagstiftningen rör skyddet av Sveriges yttre och inre säkerhet. Skyddet av Sveriges yttre säkerhet anses omfatta uppgifter och förhållanden av rent militär betydelse eller av betydelse för totalförsvaret i övrigt samt andra uppgifter som har betydelse för rikets nationella oberoende.

Säkerhetsskyddslagstiftningen gäller för verksamhet hos staten, kommunerna och landstingen, i aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser som staten, kommunerna eller landstingen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över, samt för enskilda, om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Lagstiftningen är föremål för översyn. Förslagen i betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Uppdraget att bedöma om ansvaret för att upprätthålla skyddet för totalförsvarsverksamhet är tillräckligt tydligt fördelat

Det är viktigt att den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig – totalförsvaret – kan beaktas på ett tillfredsställande sätt i samhället och att verksamheten erbjuds ett adekvat skydd. Det är också angeläget att ansvarsförhållandet mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommunerna och enskilda är tydligt reglerat i frågor som rör Sveriges totalförsvar. Det regelverk som syftar till att skydda totalförsvarsverksamhet mot yttre hot behöver därför kartläggas och ansvarsförhållandena för olika beslut enligt regelverket belysas närmare.

Säkerhetsskyddslagstiftningen har en viktig betydelse för skyddet av totalförsvarsverksamhet och som nämnts pågår det ett lagstiftningsarbete inom Regeringskansliet.

Kommittén ska därför

- kartlägga det befintliga regelverk som syftar till att skydda Sveriges totalförsvarsverksamhet mot yttre hot,
- utifrån kartläggningen bedöma om ansvarsförhållandet mellan staten, kommunerna och enskilda är tydligt och lämpligt reglerat,
- analysera och bedöma om det finns behov av författningsåtgärder, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Kommittén ska beakta arbetet i Regeringskansliet med en ny säkerhetsskyddslagstiftning.

Uppdraget att uppnå en effektiv skyddslagstiftning

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, mot spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och mot grovt rån. Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

För att tillgodose behovet av skydd kan det beslutas att vissa närmare angivna civila och militära byggnader, andra anläggningar, områden eller objekt ska vara skyddsobjekt.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § skyddslagen att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet kan tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska. Ett beslut om skyddsobjekt får enligt 18 § andra stycket inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Enligt tredje stycket samma bestämmelse ska, så långt det är möjligt, tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Ett skyddsobjekt får bevakas av polismän samt militär personal och annan särskilt utsedd personal (skyddsvakt), och med bevakningen följer särskilda befogenheter enligt skyddslagen. Bland annat får den som bevakar ett skyddsobjekt i vissa fall ta föremål i beslag. Skyddslagen innehåller också straffbestämmelser som innebär att avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt skyddslagen ska förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott mot skyddslagen, om det inte är uppenbart oskäligt.

Bör möjligheterna att besluta om skyddsobjekt för att skydda civil och militär verksamhet utökas och i så fall hur?

Vilka byggnader, anläggningar och områden som kan vara skyddsobjekt framgår av 4 och 5 §§ skyddslagen. Enligt 4 § skyddslagen kan det beslutas att bland annat byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för ledning av räddningstjänsten eller totalförsvarets civila delar i övrigt eller för fredstida krishantering, energiförsörjning, vattenförsörjning, elektroniska kommunikationer, transporter eller försvarsindustriella ändamål ska vara skyddsobjekt.

På det militära området kan enligt 5 § skyddslagen bland annat byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg beslutas vara skyddsobjekt. Detsamma gäller bland annat områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök samt områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet. Även vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret kan beslutas vara skyddsobjekt. Enligt 2 § skyddsförordningen (2010:523) får Försvarsmakten besluta i huvuddelen av dessa frågor om skyddsobjekt. Det gäller dock inte områden för övning, prov eller försök eller områden där Försvarsmakten satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet, om beslutet avser en längre tid än tre dygn. I andra fall än de som framgår av 2 § beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns

om skyddsobjekt. Det gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden. I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Skydd för geografisk information (prop. 2015/16:63) redogjorde Försvarmakten, utifrån sina erfarenheter av underrättelseoperationen i Stockholms skärgård 2014, inför riksdagens försvarsutskott för vilka risker det innebär för den operationella säkerheten att obehöriga på plats inhämtar och sprider information om hur opererande förband uppträder. Riksdagen har, mot bakgrund av Försvarmaktens redogörelse, tillkännagett att regeringen bör se över skyddslagstiftningen i syfte att förbättra skyddet för dess skyddsändamål och, om det finns behov, återkomma till riksdagen med förslag till förbättringar (bet. 2015/16:FöU6, rskr. 2015/16:165). Regelverket bör därför ses över när det gäller skyddet av militär verksamhet. Det finns dock även anledning att i sammanhanget se över skyddslagen i fråga om skyddet av civil verksamhet.

Kommittén ska därför

- analysera de skyddsmöjligheter som i dag står till buds enligt skyddslagen och skyddsförordningen,
- bedöma om det finns behov av utökade möjligheter att besluta om skyddsobjekt till skydd för civil och militär verksamhet, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Skyddslagens grundläggande konstruktion, formerna för beslut om skyddsobjekt och principerna för finansiering av skyddsåtgärderna omfattas inte av översynen.

Skyddet av skyddsobjekt mot avbildning eller annan förbjuden verksamhet som sker med hjälp av obemannade luftfartyg måste kunna upprätthållas

Användningen av obemannade luftfartyg, s.k. drönare, har ökat i samhället och de är inte sällan försedda med kamera. Kamerautrustade drönare omfattas av kameraövervakningslagen (2013:460), vilket innebär att det som huvudregel krävs tillstånd från länsstyrelsen för att använda en sådan drönare på en plats dit allmänheten har tillträde. Inom Regeringskansliet bereds nu ett förslag om att undanta

kamerautrustade drönare från lagens tillämpningsområde, om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Kameraövervakningslagen ses också över i andra delar och det uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017 (Ju 2015:14).

Det är viktigt att skyddet av skyddsobjekt kan upprätthållas mot drönare som stör eller avbildar skyddad verksamhet. Enligt 11 § skyddslagen får en skyddsvakt besluta om undersökning av bl.a. luftfartyg om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras. Enligt 14 § samma lag får en skyddsvakt ta föremål i beslag som kan antas ha betydelse för en utredning av brott mot skyddslagen. Skyddsvaktens befogenheter gäller inom skyddsobjektet samt mot personer som uppehåller sig vid skyddsobjektet eller i skyddsobjektets närhet. En skyddsvakts möjlighet att upprätthålla skyddet av ett skyddsobjekt mot en drönare är således starkt begränsad.

Kommittén ska därför

- beskriva rådande regelverk, med fokus på en skyddsvakts befogenheter och hans eller hennes praktiska möjligheter att ingripa mot drönare som avbildar skyddsobjekt eller stör verksamheten vid ett sådant objekt,
- beskriva hur skyddet mot drönare som stör eller avbildar skyddad civil och militär verksamhet upprätthålls i de nordiska länderna och andra jämförbara länder,
- analysera och bedöma om det finns skäl att utöka en skyddsvakts befogenheter vid skyddet av skyddsobjekt mot drönare, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Finns det anledning att återinföra militära skyddsområden?

Skyddslagen ersatte den 1 juli 2010 lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Enligt den tidigare lagen kunde regeringen, i de fall en militär anläggning inte kunde beredas ett tillräckligt skydd genom att anläggningen var ett skyddsobjekt, föreskriva att ett område kring en militär anläggning skulle vara militärt skyddsområde. Även ett område med geografiska förhållanden av särskild betydelse för det militära försvaret fick förklaras vara militärt skyddsområde.

Enligt lagen fick utlänningar utan tillstånd inte uppehålla sig inom militära skyddsområden vid höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämde med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Ett tillstånd för en utlänning att vistas inom militära skyddsområden kunde förenas med vissa restriktioner, bl.a. förbud mot att ta fotografier eller göra mätningar.

För bevakning av militära skyddsområden fick polis eller skyddsområdesvakt anlitas. En skyddsområdesvakt kunde vara militär eller annan särskilt utsedd personal. En skyddsområdesvakt hade i huvudsak samma befogenheter som en skyddsvakt.

De militära skyddsområdena angavs i förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Områdena omfattade både mark- och vattenområden.

De militära skyddsområdena avskaffades i samband med att skyddslagen trädde i kraft. De militära installationer och andra anläggningar och områden som har behov av ett förstärkt skydd bedömdes kunna tillgodoses genom skyddslagens bestämmelser om skyddsobjekt (prop. 2009/10:87, s. 52–56). Som nämnts kan vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret beslutas vara skyddsobjekt.

Ett återinförande av militära skyddsområden skulle kunna öka möjligheterna att skydda militär verksamhet inom ett större geografiskt område. Uppgiften att upprätthålla ett tillträdesförbud inom ett militärt skyddsområde skulle samtidigt ställa ökade krav på Försvarsmakten. Ett återinförande skulle också innebära inskränkningar för enskilda att röra sig i naturen. Det finns dock skäl att som en del i översynen av skyddslagstiftningen även titta på frågan om ett återinförande av militära skyddsområden.

Kommittén ska därför

- bedöma om militära skyddsområden bör återinföras,
- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle kunna beslutas som militära skyddsobjekt, och
- lämna sådana författningsförslag som bedömningen leder till.

Det behövs säkerställas att en tillämpning av skyddslagens ansvarsbestämmelser är förenlig med grundlagarna

Enligt 7 § skyddslagen kan ett tillträdesförbud genom särskilt beslut förenas med ett förbud mot att ta fotografier och dylikt av eller inom skyddsobjektet. Avbildningsförbudet syftar till att hindra spridning av information och därmed till att förstärka sekretesskyddet. Förbudet är utformat för att gälla avbildningar som sker både inom och från en plats utanför skyddsobjektet (prop. 2009/10:87, s. 56).

Högsta domstolen har i beslut den 5 juni 2015 (mål nr Ö 338-15) bedömt att den grundlagsskyddade anskaffarfriheten går före skyddslagens bestämmelser i ett visst avseende. Högsta domstolen motiverar beslutet med att anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) hindrar att ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen tillämpas när fotografering eller annan avbildning av ett skyddsobjekt har skett i syfte att bilderna ska publiceras. Högsta domstolen uttalar i beslutet att domstolens slutsats inte påverkas av att ett förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt i och för sig kan vara motiverat av angelägna säkerhetsskäl. Det finns också exempel på underrättspraxis som rör tillämpning av skyddslagen (se Örebro tingsrätts dom den 8 mars 2016 i mål B 5132-15).

Att inte kunna hävda avbildningsförbudet innebär en allvarlig försämring av det skydd som är nödvändigt för försvarets och annan skyddsvärd verksamhet. Det är således av vikt att se till att skyddslagens bestämmelser kan tillämpas på avsett sätt. En översyn av TF och YGL behöver därför göras för detta ändamål. Regeringen avser därför att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över TF och YGL.

Uppdraget att analysera om statliga kontrollsystem bör införas vid förvärv av vissa fastigheter och infrastruktur

Bör det införas en statlig kontroll vid förvärv av vissa fastigheter?

Den svenska fastighetsmarknaden har i flera avseenden avreglerats sedan början av 1990-talet. Lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. upphävdes den 31 december 1992. Det finns

i dag inga begränsningar som särskilt berör utländska medborgares förvärv av fastigheter i Sverige.

Den svenska förköpslagen (1967:868) behandlade kommuners rätt till förköp vid försäljning av viss fast egendom. Lagen upphävdes den 1 maj 2010. Förköpsrätten enligt denna numera upphävda lag avsåg inte att tillgodose sådana ändamål som nu är aktuella. Tvångsvis markåtkomst för försvarsändamål kan i stället uppnås t.ex. genom tillämpning av 2 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719). Frågan är dock om befintlig reglering är tillräcklig. Det finns skäl att närmare undersöka om det finns behov att i Sverige införa en ordning motsvarande den som förbereds i Finland, dvs. att ge staten en förköpsrätt av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet. Det är samtidigt väsentligt att behovet av en eventuell reglering analyseras med hänsyn till såväl totalförsvarets som den enskilda fastighetsägarens och köparens samt den allmänna omsättningens intressen. De samhälleliga kostnaderna måste vara proportionerliga i förhållande till de vinster som kan uppnås.

Kommittén ska därför

- beskriva befintlig svensk lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförvarsintressen,
- redogöra för den reglering om statlig förköpsrätt vid försäljning av fast egendom som finns eller planeras i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- analysera om gällande bestämmelser, t.ex. i expropriationslagen, redan i dag uppfyller totalförsvarets behov,
- i den utsträckning det finns behov som inte redan uppfylls, och med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, analysera om en lagstiftning om statlig förköpsrätt, av fastigheter som är centrala med tanke på landets försvar och försörjningstrygghet bör införas i Sverige,
- beskriva potentiell omfattning av objekt som skulle omfattas av en eventuell förköpsrätt, och
- lämna sådana författningsförslag som analysen leder till.

Bör det införas ett särskilt kontrollsystem vid överlåtelse m.m. av viktigare infrastruktur?

Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) bedriva sin verksamhet effektivt och hushålla väl med statens resurser. Enligt kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Inom ramen för statlig och kommunal förvaltning kan det uppkomma situationer när viss infrastruktur av affärsrättsliga skäl överläts eller upplåts till en privat aktör. En motsvarande situation kan uppkomma där egendomen innehas av en enskild. Det kan i vissa fall vara fråga om infrastruktur som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det är angeläget att totalförvarsintressen kan beaktas på ett enhetligt sätt i sådana situationer, samtidigt som en inskränkning på grund av dessa intressen inte blir större än nödvändig. Det finns därför behov av att närmare analysera om det bör finnas ett särskilt kontrollsystem eller liknande vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som ägs av staten, kommunerna, landstingen, företag eller andra enskilda och som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret. Som exempel på viktigare infrastruktur kan nämnas hamnar, flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Vid en sådan analys är det viktigt att beakta frågor om konkurrens och handlingsförmåga på den privata marknaden. Behovet av en eventuell reglering måste noggrant analyseras med hänsyn till såväl totalförsvarets som enskilda parter och den allmänna omsättningsintressen. De samhällsliga kostnaderna måste vara proportionerliga i förhållande till de vinster som kan uppnås.

Den typ av infrastruktur som det här är fråga om ägs eller förvaltas inte sällan av verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. För verksamhetsutövarna finns redan i dag vissa restriktioner vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås vissa kompletteringar. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att närmare analysera de skyddsaspekter som finns vid bl.a. upplåtelse och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet för att ytterligare förebygga risker för Sveriges säkerhet (dir. 2017:32). Även om uppdragen till viss del kommer att tangera varandra är det angeläget

att utifrån totalförsvarets intressen närmare undersöka om det bör finnas ett särskilt kontrollsystem enligt vad som beskrivits ovan.

Kommittén ska därför

- översiktligt beskriva den infrastruktur som kan vara av väsentligt intresse för totalförsvaret och vilka ägarförhållanden som gäller,
- kartlägga vilken förvärvsprövning av viktigare infrastruktur som förekommer i våra nordiska grannländer och relevanta länder inom EU,
- bedöma behovet av olika åtgärder, med hänsyn tagen till befintlig lagstiftning som rör markförvärv och som syftar till att tillgodose totalförvarsintressen,
- om det finns behov, med beaktande av den proportionalitetsbedömning som måste göras, föreslå åtgärder, t.ex. tillståndsprövning, för att förebygga och hindra att väsentliga totalförvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret, och
- lämna de författningsförslag som bedömningen leder till.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. I enlighet med 14 kap. 3 § RF ska en proportionalitetsbedömning göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagens konsekvenser, också de avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. En sådan bedömning ska också göras om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. Vidare ska eventuella effekter av förslagen för ägandeförhållanden redovisas.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska förslag på finansiering redovisas.

Konsekvenserna för totalförsvaret och Sveriges säkerhet om förslagen inte genomförs ska också redovisas. Kommittén ska också bedöma förslagens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningens genomförande och redovisning av uppdraget

Kommitténs förslag ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och Sveriges förpliktelser enligt folkrätten. Kommittén ska i sitt arbete noga beakta de ägar- och finansieringsförhållanden som gäller för staten. De förslag som lämnas ska vara förenliga med grundlagarna.

Under genomförandet av uppdraget ska kommittén i den utsträckning som bedöms lämplig ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Kommittén ska vidare hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Kommittén ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningen om utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet m.m. (dir. 2017:32).

Kommittén ska senast den 6 april 2018 delredovisa de frågor som rör skyddslagstiftningen, med eventuella författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2019.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:5

Tilläggsdirektiv till Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 mars 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 mars 2017 kommittédirektiv om ett förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (dir. 2017:31). Kommittén överlämnade den 5 april 2018 delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26). Enligt direktiven skulle uppdraget i övrigt redovisas senast den 1 april 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2019.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökat författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevittnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]
Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]