



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

PM

Datum
2018-07-03

Diarienum
MSB 2018-04730

1 (15)
Utgåva

Riksintresset Totalförsvaret - Civila delen

Juli 2018

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Bakgrund	4
2.1 Riksintressen	4
2.2 MSBs bemyndigande.....	5
2.3 Totalförsvaret och civilt försvar	6
2.4 Krisberedskap	7
3. Anläggningar och områden	9
3.1 Behovet av riksintressen för totalförsvarets civila delar	9
3.2 Nationellt intresse	10
3.3 Plats och bundenhet	10
3.4 Värden och behov av riksintressesystemet för civilt försvar	11
4. Identifiering av riksintressen	13
4.1 Övergripande karakterisering	13
4.2 Kriterier	14

1. Inledning

Viktiga statliga intressen ska beaktas i beslut som rör mark- och vattenanvändning, både som allmänna intressen och som riksintressen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ett bemyndigande att identifiera mark- och vattenområden som behövs för anläggningar som kan vara av riksintresse för totalförsvarets civila del. Övriga mark- och vattenområden av intresse för totalförsvaret, dvs det allmänna intresset, ska också tillgodoses i beslut om mark och vattenanspråk enligt hushållningsbestämmelserna.

Totalförsvaret utvecklas, där det civila försvaret utgår från samhällets krisberedskap. Den framtida utvecklingen, både vad gäller teknik och processer är inte möjligt att fullt ut beskriva idag. MSB anser därför att det är viktigt att ta fram en sektorsbeskrivning och kriterier för riksintresseområdet. Sektorsbeskrivningen kan också utgöra ett stöd för arbetet med mark- och vattenområden av allmänt intresse.

Denna analys bygger på hur det civila försvaret ser ut idag samt den idag förutsebara utvecklingen inom området. Sektorsbeskrivningen är MSBs bedömning av vilka frågor som ingår i totalförvarsintresset i den fysiska planeringen både som allmänt intresse och riksintresse.

MSB inledde processen under 2017 med att ta fram förslag till en sektorsbeskrivning och kriterier. Denna remitterades till berörda myndigheter och 47 remissvar inkom. Synpunkterna har så långt möjligt tillgodosetts.

Hela processen bedömer MSB bidrar till att totalförsvarets civila delar uppmärksammas i den fysiska planeringen. Oaktat om det identifieras några anläggningar som bedöms vara av riksintresse för det civila försvaret bör en genomgripande analys skapa ett bättre underlag för att kunna bevaka intresset i beslut om mark- och vattenområden för berörda myndigheter.

I hela processen är länsstyrelsen en mycket viktig aktör för att bevaka totalförsvarets intressen i den samhällsplaneringen, oberoende om det handlar om riksintressen eller allmänna intressen.

I arbetet påminner MSB om ansvarsprincipen, det innebär att det är ansvariga myndigheter inom sitt område som ska veta vilken verksamhet som är viktig för totalförsvaret. Det arbete som MSB genomför i analyser av riksintresse innebär inte på något sätt att MSB tar över detta ansvar från någon annan myndighet.

2. Bakgrund

2.1 Riksintressen

Områden av riksintresse framgår av miljöbalkens kapitel 3 och 4. I kapitel 4 har riksdagen redan i lagen angivit vilka geografiska områden som ska anses vara av riksintresse. I kapitel 3 har däremot 12 sektorer angivits, därefter har 12 myndigheter bemyndigats att precisera vilka mark- och vattenområden som kan vara av riksintresse inom respektive sektor.

Myndigheterna identifierar och beskriver riksintressena, både det geografiska området och precisering av dess värde. Den slutliga preciseringen och geografiska avgränsningen framgår dock vanligtvis av kommunernas översiktsplaner.

Den slutliga bedömningen om mark- eller vattenområdets avgränsning och om det hyser värde av riksintresse avgörs vid prövning mot andra intressen och markanspråk.

Riksintressen ska beaktas i de flesta ärenden och beslut som rör landets mark- och vattenområden. De är en central del av planeringen av dagens och morgondagens samhälle.

Föreslagna riksintresseområden bedöms i beslut som gäller förändrad mark- och vattenanvändning, där de vägs mot andra intressen. Att tillgodose ett riksintresse är dock inte givet eftersom den specifika prövningen sker i varje enskilt beslut. Ett riksintresse får normalt inte påtagligt skadas. Visst intrång kan därför ske även i ett riksintresseområde, dock inte något som försvårar tillkomsten eller nyttjandet av anläggningen.

Skulle ett område vara av riksintresse för flera ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde” (Miljöbalken, 3 kap 10 §). Det innebär att ett riksintresse för totalförsvaret ska väga tyngre i bedömningen av mark- och vattenanspråk. Men fortfarande gäller att det ska göras en avvägning.

Boverkets vägledning till sektorsmyndigheterna innebär bland annat att varje myndighet ska analysera och uppdatera sitt riksintresseområde. Besluten ska hållas aktuella. Boverket anser att respektive riksintressesektor behöver en sektorsbeskrivning som ska innehålla följande.

- beskrivning av sektorn och dess areella mark- och vattenanspråk
- generella värden och kvaliteter som är av betydelse för att skydda eller utveckla områden utifrån sektorns behov

- kriterier för utpekande av riksintressen som tagits fram i samråd med Boverket
- bedömning av sektorns framtida markanspråk, bland annat mot bakgrund av teknikutveckling och andra ändrade förhållanden som kan påverka anspråken
- behov av sekretess och hur sekretessbelagd information hanteras

2.2 MSBs bemyndigande

Bemyndigandet att identifiera områden som kan vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar har funnits sedan 1987, men fram till idag har inga sådana riksintressen identifierats. När naturresurslagen skapades 1987 gick ansvaret för sektorn till ÖCB, sedan vidare till KBM och sedan 2009 har MSB bemyndigandet.

Riksintresseområdet totalförsvaret omfattar både civilt försvar och militärt försvar. För den militära delen har Försvarsmakten identifierat anläggningar av riksintresse. Försvarsmakten har även inkluderat vissa civila myndigheter inom försvarssektorn i totalförsvarets militära del, exempelvis Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets radioanstalt (FRA) och Försvarets materielverk (FMV). Försvarsmakten har en omfattande redogörelse för de anläggningar som identifierats vara av riksintresse för totalförsvarets militära del, se <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/samhallsplanering/riksintressen/>

Riksintresseområdet för totalförsvaret är idag formulerat enligt följande:

3 kap. 9 § miljöbalken

”Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna”.

2 § Hushållningsförordningen

”Myndigheterna ska, enligt den fördelning som anges i denna paragraf, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som anges i andra stycket och som är berörda, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. För ett område som omfattas av en beslutad havsplan enligt 4 kap. 10 § miljöbalken ska uppgifterna också lämnas till Havs- och vattenmyndigheten.

Uppgifterna ska i fråga om områden

12. av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 §) lämnas av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden.

2.3 Totalförsvaret och civilt försvar

Enligt lag om totalförsvaret och höjd beredskap (SFS 1992:1403) är totalförsvaret verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskaperna höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

Den nationella säkerhetsstrategin beskriver att civilt försvar är i grunden liktydigt med samhällets inneboende robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera höjd beredskap, krigsfara och krig.

När det gäller mål och verksamhet för de civila delarna av totalförsvaret sägs följande i den försvarspolitiska inriktningen för perioden 2016-2020:

Målet för det civila försvaret ska från och med 2016 vara att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskaperna höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer.

Området civilt försvar omfattar geografiskt hela Sveriges yta, på land och till sjöss. Det omfattar en mängd funktioner i samhället. MSB ser att en identifiering av anläggningar av intresse för det civila försvaret kan komma att omfatta anläggningar av intresse inom andra sektorer av riksintressen. Att anläggningar kan ha flera funktioner visar på dess vikt och betydelse för samhällets funktion.

I arbetet med stärkt krisberedskap i Sverige har olika områden analyserats utifrån samhällets sårbarhet. Eftersom civilt försvar bygger på ett fungerande samhälle även i kris så gäller dessa områden även för det civila försvaret. Detta har därför följts upp i totalförsvarfsplaneringen. Följande sju områden är prioriterade i det förmågehöjande arbetet:

- Energiförsörjning
- Livsmedel

- Transporter
- Hälso-och sjukvård samt omsorg
- Finansiella tjänster
- Information och kommunikation
- Skydd och säkerhet

Totalförsvarsplaneringen pågår och MSB ser därför kontinuerligt behov av att samtidigt utveckla arbetet med riksintresse för totalförsvarets civila del.

2.4 Krisberedskap

Samhällets krisberedskap bygger på åtgärder som genomförs i den normala verksamheten för att hantera störningar och olyckor som bränder, olyckor med transportmedel, översvämningar mm. Arbetet med samhällets krisberedskap utgår från ansvarsprincipen, vilket innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra.

Strukturen för krishantering avser både sektors- och områdesperspektiv. Med områdesperspektiv avses ett geografiskt område med ett organ som ansvarar för att inrikta, prioritera och samordna tvärssektoriella åtgärder som behövs vid en given situation. Områdesansvaret finns på kommunal nivå (lokalt), på länsstyrelse- och landstingsnivå (regionalt) samt på central myndighetsnivå och regeringsnivå (nationellt).

Sektorsperspektivet innebär att arbetet sker sektorsvis av särskilt ansvariga myndigheter. Ansvariga myndigheter finns angivna i krisberedskapsförordningen. Där struktureras också arbetet i samverkansområden. Det finns sex samverkansområden. Myndigheterna som ingår i samverkansområdena har ett särskilt ansvar för att minska samhällets sårbarhet och för att se till att samhället bättre kan hantera en kris.

Samverkansområdena är:

- Ekonomisk säkerhet (SOES)
- Farliga ämnen (SOFÄ)
- Geografiskt områdesansvar (SOGO)
- Skydd, undsättning och vård (SOSUV)
- Teknisk infrastruktur (SOTI)
- Transporter (SOTP)

Det civila försvaret, totalförsvarets civila del, bygger på Sveriges krisberedskap. Bevakningsansvariga myndigheter är därför viktiga i arbetet med att identifiera riksintressen för det civila försvaret.

3. Anläggningar och områden

3.1 Behovet av riksintressen för totalförsvarets civila delar

Totalförsvaret är all verksamhet som bedrivs vid höjd beredskap. Det innebär att totalförsvaret bedrivs i hela Sverige och i stort sett i alla samhällssektorer. Verksamheten är både platsbunden och icke platsbunden, exempelvis sjukvård, transporter och tjänster. En stor del av verksamheten kan också bedrivas på alternativa platser.

Det är MSBs bedömning att eventuella områden av riksintresse inte ska omfatta hela verksamhetsområdet totalförsvarets civila del utan endast bör identifieras för ett fåtal, mycket viktiga anläggningar, där detta instrument har mycket stor betydelse för totalförsvaret. Majoriteten av mark- och vattenområden som behövs för totalförsvarets verksamhet är därför att betrakta som allmänna intressen eller enskilda intressen för totalförsvaret.

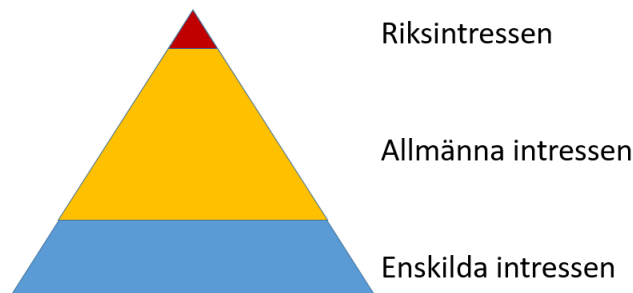


Fig 1 Anläggningar inom totalförsvarets civila del. MSB bedömer att endast ett fåtal anläggningar har behov av att omgivande mark- och vattenområden identifieras som riksintresse.

Idag bedrivs mycket av det som tidigare var offentlig verksamhet i privat regi. Den offentliga verksamheten är oftast av allmänt intresse eller skulle kunna vara av riksintresse. Övrig privat verksamhet som är viktig för totalförsvarets civila del kan däremot vara av enskilt-, allmänt- eller riksintresse.

Trots att mark- och vattenområdet kring en anläggning identifierats som viktigt för totalförsvaret kan en identifiering som område av riksintresse inte säkerställa driften över tid. En privat verksamhet kan alltid flytta, avvecklas eller byta inriktning och riksintressesystemet säkerställer därför inte anläggningens funktion och drift.

MSB bedömer därför att det endast handlar om ett fåtal anläggningar i Sverige vars omgivande mark- eller vattenområden har behov av att omfattas av riksintressesystemet.

3.2 Nationellt intresse

MSB bedömer att mark- och vattenområde av riksintresse för totalförsvarets anläggningar för den civila delen endast kan komma i fråga om behovet kan motiveras på nationell nivå.

MSB bedömer därför att det ska vara en betydande del av befolkningen som direkt eller indirekt är beroende av verksamheten som bedrivs på berörd anläggning. Vad en betydande del av befolkningen innebär har inte MSB preciserat men det kan vara en betydande del av befolkningen på nationell nivå eller hela befolkningen i en stor del av landet.

Frågan om vad som gör ett område viktigt på riksnivå har Boverket preciserat i sin vägledning till riksintressesmyndigheterna under 2017. Med utgångspunkt i uppdragen har Boverket identifierat tre övergripande kriterier för alla riksintressen:

- Det första är att området hyser värden av stor nationell vikt, vilket innefattar exempel där ett eller ett fåtal platser stödjer hela landet
- Det andra fallet är att området behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, vilket innebär att det mer indirekt är viktigt för hela landet
- Det tredje fallet är att området behövs för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer, vilket kan innefatta såväl decentraliserade strukturer, elektroniska infrastrukturer samt fysiska infrastrukturer

Medan det första fallet kan sägas handla om områden som är viktiga i sig, rör det tredje fallet områden som är viktiga som ingående delar i en större struktur. I en decentraliserad struktur kan det till exempel handla om ett sjukhus som har en kapacitet eller specialistfunktion för sjukvården i hela Sverige, i en elektronisk infrastruktur kan det vara en kritisk nod, och i en fysisk struktur en mycket viktig järnvägssträcka.

Att hysa värden av stor nationell vikt för det civila försvaret innebär alltså att det civila försvaret på nationell nivå påverkas starkt negativt om inte den aktuella verksamheten kan bedrivas. Beroendet ska vara så starkt att verksamhetens leverans inte går att ersätta på annat sätt.

3.3 Plats och bundenhet

En verksamhets bundenhet till visst geografiskt område utgör en nyckelfråga eftersom riksintressesystemet utgår från betydelsen av specifika mark- och vattenområden.

För en verksamhet inom totalförsvarets civila del som utan betydande ekonomiska eller tidsmässiga svårigheter och omfattande negativa konsekvenser i övrigt kan flytta till annan plats så är inte riksintressesystemet tillämpbart. Det är därför viktigt att förstå vad som avgör hur bunden en verksamhet är till en viss specifik plats.

Generellt ökar bundenheten till en specifik geografisk plats om det innebär betydande svårigheter och/eller nackdelar att flytta till en annan plats.

Faktorer för bundenhet till viss plats:

- Verksamheten är mycket farlig eller mycket störande för omgivningen och har funnits länge på samma plats, verksamheten kräver en tillståndsprocess enligt miljöbalken eller annan lagstiftning
- Verksamheten är extremt känslig för störningar från omgivningen, exempelvis vibrationer, fysisk blockering av radar eller signaler.
- Energitillgången på platsen är särskilt god, kapaciteten i energiförsörjningen är kritisk, tekniska förutsättningar för energitillförsel finns etablerade, platsen erbjuder redundant energiförsörjning från alternativa håll, alternativa energilösningar kan skapas på platsen etc.
- Specifik belägenhet på platsen när det gäller gränslandet exempelvis mellan land-hav eller land-luft eller längs landets gränser
- Mycket stora investeringskostnader vid alternativ placering, ekonomiskt perspektiv
- Mycket lång planeringsprocess för alternativ plats, lång tillståndsprocess och konstruktionstid vid alternativ placering, tidsmässigt perspektiv
- Mycket stort markintrång och omfattande ingrepp i naturen krävs för alternativ placering, miljömässigt perspektiv
- Närhet till "annat", dvs hur nära det är till vägar, vatten, arbetskraft, befolkningen som är av betydelse för driften eller verksamheten i övrigt
- Det strategiska läget är viktigt. Funktionen behöver befinna sig just på denna plats för att verksamheten levererar stöd till annan platsbunden verksamhet inom totalförsvaret
- Viss verksamhet bör ej flyttas på grund av insamling av statistisk data över tid, exempelvis mätstationer

3.4 Värdet och behov av riksintressesystemet för civilt försvar

Behovet av en identifiering av mark- och vattenanspråk för anläggning av riksintresse för totalförsvarets civila del är avgörande. I bedömningen måste man ta hänsyn till om det överhuvudtaget kan uppkomma en konflikt om

mark- eller vattenanspråket. MSB bedömer att även om en anläggning identifieras enligt kriterier för verksamheter som kan vara av riksintresse enligt kapital 4 är det behovet av att använda riksintressesystemets regler som måste vara motiverat och tydligt med stöd av detta kapitel. Om anläggningen inte kan komma i konflikt med annan markanvändning finns inte behovet att identifiera ett geografiskt riksintresseanspråk.

Det är viktigt att uppmärksamma för- och nackdelar med möjligheten att utse specifika mark- och vattenområden av riksintressen för civilt försvar. För ansvariga aktörer ger det möjlighet till olika insatser, till exempel att lyfta fram och förstärka fördelar, att åtgärda eller mildra nackdelar, eller att adressera missförstånd och kunskapsbrister. Men det kan också innebära att man röjer beroenden och sårbarheter.

Totalförsvarets intressen har tidigare varit självklara och därför har också behovet av att identifiera anläggningar av riksintresse inte varit lika aktuellt. Kunskapen om totalförsvaret är inte lika självklar idag och därför finns det ett behov av att analysera totalförsvarets anspråk från nationell nivå.

MSB kommer därför parallellt med analysarbetet om riksintresseanspråk på mark- och vattenområden också stärka arbetet med totalförsvarets allmänna intressen i den fysiska planeringen.

4. Identifiering av riksintressen

Här presenteras en övergripande karakterisering kompletterad med en uppsättning specifika kriterier. Denna karakterisering ska läsas utifrån beskrivning av totalförsvaret samt MSBs syn på riksintressesystemet ovan.

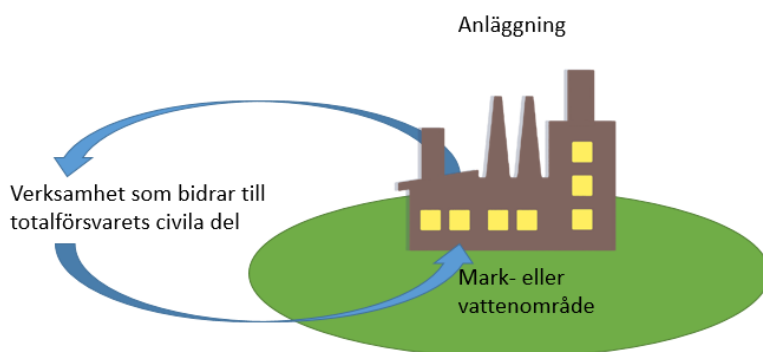


Fig 2 I denna PM använder vi begreppen verksamhet, anläggning och mark- och vattenområde enligt ovan. Det är viktigt att komma ihåg att det enbart är mark- eller vattenområdet som kan vara av riksintresse men att både anläggningen och verksamheten bör ingå i analys enligt kriterierna nedan.

4.1 Övergripande karakterisering

”Totalförsvarets civila delar utgörs av verksamheter utförda av civila aktörer under, eller i förberedelse för, höjd beredskap. Verksamheterna är nödvändiga för att nå målsättningen med civilt försvar som innebär att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

I de fall verksamheterna är beroende av existerande eller framtida anläggningar som innebär avsevärda svårigheter att omlokalisera, och de direkt eller indirekt är viktiga för en betydande del av Sveriges befolkning så är berörda mark- och vattenområden av stor nationell betydelse.

För att ett specifikt mark- eller vattenområde ska bedömas kunna vara av riksintresse för totalförsvarets civila delar ska samtliga angivna kriterier vara uppfyllda.”

4.2 Kriterier

Följande fem kriterier identifierar de geografiska områden som kan vara av riksintresse för totalförsvarets civila del. Underpunkter förtydligar syftet med kriteriet och tydliggör vad som avses. Tillsammans uttrycker kriterierna villkor för att en anläggning är av nationellt intresse och dess omgivande mark- eller vattenområde ska kunna anses vara av riksintresse.

1. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området är kritisk för att uppnå någon av målsättningarna för civilt försvar på nationell nivå

Målsättningarna är att:

- Värna civilbefolkningen
- Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- Bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld

2. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området är av stor nationell betydelse för att upprätthålla vitala funktioner inom totalförsvaret

- Verksamheten vid anläggningen är av stor nationell vikt för det civila försvaret, till exempel en eller ett fåtal anläggningar som stödjer totalförsvaret i hela landet,
- Verksamheten är kritisk för att genomföra eller upprätthålla nationellt viktiga strukturer eller funktioner på nationell nivå.

3. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området utförs av en eller flera civila aktörer:

- Civil myndighet
- Kommun eller landsting
- Privat företag
- Frivilligorganisation

4. Verksamheten som bedrivs eller kommer att bedrivas på området är beroende av användandet eller tillkomsten av anläggningar som innebär avsevärda kostnader, praktiska svårigheter eller i övrigt mycket stora nackdelar att omlokalisera:

- Området härbärgerar anläggningar, lokaler och utrustning som inte finns på andra platser och det innebär avsevärda svårigheter att omlokalisera
- Alternativa områdets förhållanden och kvaliteter har mycket stora nackdelar i förhållande till det nuvarande området
- Anläggningen är nödvändig för verksamheten på den aktuella platsen som innebär att stödja andra delar i totalförsvarets verksamhet som är av riksintresse eller har avsevärda svårigheter att omlokaliseras.

5. Verksamhetens behov av mark- och vattenanspråk kan komma i konflikt med annan markanvändning

- Verksamheten har en omgivningspåverkan eller ett beroende av ytor som sträcker sig utanför den egna fastigheten,
- Verksamheten som bedrivs på området kan påverkas av eller är känsligt för förändrad mark- eller vattenanvändning i omgivningen.
- Området behövs för att expandera med utökad verksamhet vid höjd beredskap kring en befintlig verksamhet
- Området behövs för ny eller omlokalisering av verksamhet vid höjd beredskap som svårigen kan placeras på annan plats.