Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

VÄGLEDNING

Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen

Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Enhet: Enheten för geodata och samhällets robusthet

Produktion: Advant

Publikationsnummer: MSB1646 - januari 2021
ISBN: 978-91-7927-086-5

Förord

Behovet av vägledning inom området totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen har växt parallellt med den återupptagna totalförsvarsplaneringen. Vägledningen koncentrerar sitt stöd inom området för planering av mark- och vattenområden, och hur totalförsvarets intressen kan lyftas inom detta område. Utgångspunkten för arbetet är beskrivningar av behov inom området som framgått i Totalförsvarspropositionen från 2020 och i Försvarsberedningens rapporter.

Arbetet med utveckling av försvarsförmågan innebär att denna vägledning inom samhällsplaneringsområdet kommer att behöva kompletteras med fördjupningar och eventuella revideringar när utvecklingen av totalförsvaret går framåt.

Vägledningen har tagits fram av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) med stöd av samhällsplaneringsfunktionen vid Länsstyrelsen Västra Götaland, totalförsvarsavdelningen vid Försvarsmakten, enheten för fysisk planering vid Försvarsmakten samt Boverket.

Tack till de kommuner i Västra Götalands län och de länsstyrelser som deltagit i en behovsstudie som genomfördes sommaren 2020 av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) på uppdrag av MSB. FOI har genom studien bidragit till arbetet genom att genomföra kvalitativa intervjuer med samhällsplanerare och beredskapssamordnare vid länsstyrelser och kommuner för att beskriva behovet av stöd och vägledning för att tillgodose totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen.

Camilla Asp
Chef, Avdelningen för krisberedskap och civilt försvar

Innehåll

1. Inledning 6
1.1 Syfte och målgrupp 6
1.2 Läsanvisning 7
1.3 Bakgrund 8
1.4 Begreppslista 9

2. Återupptagen totalförsvarsplanering 12
2.1 Totalförsvaret förbereder Sverige för krig 12
2.2 Nationella säkerhetsstrategin 14
2.3 Hot enligt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen 15
2.4 Återetablering 16

3. Samhällets krisberedskap och totalförsvar 17
3.1 Krisberedskap – förebygga, motstå och hantera kris 17
3.2 Krisberedskapens aktörer 18
3.3 Krisberedskapens verktyg 19
3.4 Krisberedskapens roll i totalförsvaret 22

4. Samhällsplanering 24
4.1 Kort om samhällsplanering 24
4.2 Samhällsplaneringens aktörer 25
4.3 Olika roller inom samhällsplaneringen 25
4.4 Fysisk planering styrs av plan- och bygglagen 27
4.5 Avvägning mellan olika intressen 28

5. Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen 29
5.1 Totalförsvaret i samhällsplaneringen 29
5.2 Flera aktörer har ansvar för samhällets robusthet 31
5.3 Befolkningsskyddet i lagstiftningen 32

6. Totalförsvarets civila intressen 36
6.1 Enskilda intressen 36
6.2 Allmänna intressen 36
6.3 Riksintressen 38

7. Strategisk miljöbedömning 40
7.1 Planer och program 40
7.2 Kommunal planering 41
7.3 Exempel på ingångsvärden 41

8. Skydd av anläggningar och information **43**
8.1 Säkerhetsskydd skyddar mot brott 43
8.2 Skyddsobjekt 44
8.3 Rätt att ta del av handlingar 44

9. Checklistor **46**
9.1 Exempel på planeringsunderlag 46
9.2 Checklistor för ökad samverkan och samordning 48
9.3 Checklistor för informationsutbyte 49
9.4 Checklistor för ökad samverkan och samordning 50

Referenser **54**

Bilaga **56**

1. Inledning

Det här kapitlet beskriver hur vägledningen är tänkt att användas, och hur arbetet med totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen har sett ut tidigare. Kapitlet innehåller också en genomgång av några olika begrepp som är relevanta inom området.

1.1 Syfte och målgrupp

Den här vägledningen är till för de aktörer som ska bevaka att totalförsvarets behov tillgodoses i samhällsplaneringsbeslut om planering av mark- eller vattenområden. Det kan till exempel vara aktörer som tar fram planeringsunderlag och planer samt fattar beslut om lokalisering eller dimensionering av anläggningar och verksamheter.

1.1.1 Riktar sig till samhällsplanerare och beredskapssamordnare

Vägledningen vänder sig till alla som ska tillämpa bestämmelserna i 3 kap. 9 § miljöbalken och 2 kap. 6 § plan- och bygglagen i samhällsplaneringssammanhang. Mer specifikt riktar sig texten till dig som är samhällsplanerare och beredskapssamordnare, och som vill stärka kunskapen om beredskapsfrågor inom samhällsplaneringen genom tydligare och bättre processer.

> Fokus i vägledningen ligger på totalförsvarets intressen i den fysiska planeringen. Vägledningen sätter totalförsvarets intressen i ett sammanhang, genom att beskriva det större området beredskapshänsyn i samhällsplanering. Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen innebär att utöver civila intressen ska även de militära intressena tillgodoses i samhällsplanering och fysisk planering. Uppdaterat faktaunderlag och vägledning kring specifika militära intressen finns hos Försvarsmakten och respektive Militärregion.

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 kap. 6 § plan- och bygglagen

6 § Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

…

2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

…

1.1.2 Förståelse, kunskap och vägledning i arbetet

Syftet med vägledningen är att skapa förståelse för hur processerna för samhällsplanering – och framför allt då fysisk planering – kan inkludera totalförsvarets intressen. Syftet är också att ge vägledning i hur de planeringsunderlag som behövs för beslut inom samhällsplanering ska kunna kommuniceras, framför allt mellan beredskapssamordnare och samhällsplanerare.

De processer som vägledningen är tänkt att stödja är framförallt arbetet med översiktsplanering och detaljplanering enligt plan- och bygglagen på kommunal nivå.

1.1.3 Aktualitet

Just nu pågår utveckling av berörda lagstiftningsområden och utveckling av totalförsvaret. Denna vägledning kan komma att bli inaktuell i delar om större ändringar genomförs i lag eller förordning. Kontrollera därför mot gällande lagstiftning. Vägledningar inom totalförsvarsområdet eller övriga hänvisningar kan också komma att revideras varför vi hänvisar till respektive källa för uppdaterad information.

1.2 Läsanvisning

De inledande kapitlen i vägledningen ger en introduktion till området totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, inklusive principer, perspektiv och närliggande områden som är viktiga att känna till för att lyckas med arbetet. Kapitlen kan läsas var och en för sig. Det är dock en fördel för förståelse för checklistorna i kapitel 9 om läsaren även har läst igenom de inledande kapitlen.

Kapitel 2 beskriver totalförsvarets utgångspunkter, hoten mot Sverige och vår säkerhet.

Kapitel 3 ger en kort överblick om beredskapsplanering och samhällets arbete med krisberedskap.

Kapitel 4 och 5 ger en bild av samhällsplanering, fysisk planering och hur totalförsvarets behov kan kopplas till planeringsprocesser.

Kapitel 6 ger en översikt av de olika typerna av intressen som kan vara viktiga att beakta ur totalförsvarssynpunkt.

Kapitel 7 beskriver hur totalförsvarets intressen kan inkluderas i undersökning om betydande miljöpåverkan och miljökonsekvensbeskrivningsprocessen.

Kapitel 8 ger en kortfattad beskrivning av det skydd som olika anläggningar eller information har behov av samt vikten av att hantera information på säkert sätt.

Kapitel 9 innehåller flera olika checklistor som du kan använda i ditt arbete för att beakta totalförsvarets behov i samhällsplaneringen. Checklistorna innehåller bland annat översikter och frågor för att säkerställa de väsentligaste perspektiven är med och att samverkan blir effektiv.

I Bilaga finns några av de mest centrala lagtexterna som har koppling till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen. De ger överblick över hänsynstaganden, ansvarsområden och uppgifter.

Avveckling av anläggningar

MSB anser att avveckling av anläggningar eller annan utrustning avsedd för civilt försvar inte ska genomföras till dess ytterligare inriktning ges. I särskilda fall kan avveckling eller försäljning vara motiverat, men först efter att samråd har tagits med respektive länsstyrelse, som i sin tur ska förankra beslutet hos MSB. MSB informerade kommunerna om detta den 5 december 2016 i Aktuell information om civilt försvar (MSB dnr 2016-6758).

1.3 Bakgrund

Arbetet med att planera och förbereda det civila försvaret har varit begränsat under många år. Grunden till det är den hotbild och den inriktning för försvaret som följde efter det kalla krigets slut. I praktiken upphörde berörda myndigheters och andra aktörers planering för höjd beredskap då det inte längre ansågs finnas något behov. Många av de resurser som hade skapats för det civila försvaret under kalla kriget hade blivit inaktuella och kunde tas ur drift.

Vissa resurser, till exempel lager, har avvecklats. För andra funktioner har det dock även fortsättningsvis genomförts åtgärder för att upprätthålla viss specifik förmåga, till exempel när det gäller

- skyddsrum
- utomhusvarning
- drift och upprätthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia
- elförsörjning
- upprätthållande av elektroniska kommunikationer.

1.3.1 Försvarsmaktens och MSB:s gemensamma grundsyn för totalförsvarsplaneringen

Enligt Riksdag och regeringen skulle den enskilt viktigaste frågan under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 vara att öka krigsförbandens operativa förmåga samt att säkerställa totalförsvarets samlade förmåga. Det blev startskottet för en återupptagen totalförsvarsplanering.

I samband med den försvarspolitiska inriktningen 2015 fick Försvarsmakten och MSB i uppdrag att ta fram en gemensam grundsyn för hur myndigheterna tillsammans kan främja en sammanhängande totalförsvarsplanering. Grundsynen beskriver en gemensam syn på målbilder för perioden, gemensamma aktiviteter och principer för samordning, prioriteringar och resursförstärkningar. Grundsynen redovisades för regeringen i juni 2016. Planeringen utgår från en gemensam syn på hotbilden.

1.3.2 Utmaning att bygga ett modernt totalförsvar

Att bygga ett modernt totalförsvar är en utmaning. Den samhällsutveckling som har skett de senaste decennierna medför att myndigheterna inte kan ta vid där de slutade. Hotbilden som behöver hanteras är mer komplex än tidigare. Utgångspunkten för totalförsvaret är dock densamma som förut. Det militära och civila försvaret är beroende av varandra och behövs i det totala försvaret av Sverige.

Totalförsvaret kommer inte att se ut som det gjorde förr. Sverige behöver skaffa sig bättre kunskaper om samhälles sårbarheter och utifrån dessa bygga en stabil grund att stå på.

1.3.3 Kunskapen inom samhällsplaneringen behöver stärkas

Under 1980-talet arbetade myndigheterna med det som kallades BIS, beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. MSB ser ett behov av att återskapa denna kunskap och förmåga inom samhällsplaneringen, för att kunna bevaka olika typer av sårbarheter och behov på ett avvägt och medvetet sätt.

Kunskapen om olycksperspektivet och krisberedskapsperspektivet har inte gått förlorad på samma sätt. Inom samhällsplaneringen är riskhänsyn ett vedertaget begrepp och en känd faktor att beakta. Det är framför allt kunskapen om totalförsvarets intressen och Sveriges sårbarhet som behöver öka för att det ska gå att göra relevanta avvägningar.

Begreppet beredskapshänsyn i samhällsplaneringen handlar fortfarande till stor del om att minska samhällets sårbarhet, beakta totalförsvarets behov och ge utrymme för robusthetsperspektivet vid olika typer av beslut.

> Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen syftar till att i fred tillgodose totalförsvars-, krisberedskaps- och olycksperspektivet. Det är därför viktigt att komma ihåg att det är samma byggda miljö som avses i fred som under höjd beredskap. Det kan till exempel innebära att beakta förutsättningar för utryckningsfordon och framkomlighet för försvarsmaktens transporter på samma vägsträcka.

1.4 Begreppslista

I denna vägledning avser vi med nedanstående begrepp följande:

Totalförsvar

Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar), och ska utformas och dimensioneras för att kunna möta väpnat angrepp mot Sverige.

Höjd beredskap

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap.

Militärt försvar

Militärt försvar består av Försvarsmakten (inklusive Hemvärnet) samt ett antal andra myndigheter som har till huvuduppgift att stödja det militära försvaret. Försvarsmakten har till uppgift att försvara vårt territorium och våra gränser.

Civilt försvar

Civilt försvar är den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och då ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar.

Riskhänsyn i samhällsplaneringen/fysisk planering

Riskhänsyn i samhällsplaneringen/fysisk planering handlar främst om att olika riskfaktorer ska beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Skillnaden mellan riskhänsyn och beredskapshänsyn i samhällsplaneringen är att beredskapshänsyn istället främst har att göra med åtgärder som ökar säkerheten och uthålligheten inom de verksamheter i samhället som har betydelse i krig.

I begreppet riskhänsyn ingår både oavsiktliga och avsiktliga händelser, men tyngdpunkten ligger oftast på de oavsiktliga händelserna.

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen är ett brett begrepp, som i slutänden handlar om att bygga ett robust samhälle i vid bemärkelse. Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen är en viktig del i samhällsutvecklingen som syftar till att i fred tillgodose totalförsvars-, krisberedskaps- och olycksperspektivet. Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen kan i olika processer förenkla, reducera kostnader och minska behovet av särskilda beredskapsåtgärder som bara är avsedda för totalförsvaret. Det innebär i sin tur att samhällets samlade kostnader för att tillgodose totalförsvarets intressen minskar.

En robust samhällsutveckling kan också ge positiva effekter för samhället i fredstid, till exempel genom att olycksriskerna minskar och att förmågan att hantera olyckor och kriser ökar.

”Samhällsplanering” i det här sammanhanget syftar på planering och beslut för att ta initiativ till och lokalisera verksamheter genom bland annat fysisk planering, byggande av infrastruktur, tillståndsgivning och beslut om utformning och dimensionering.

Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen

Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen syftar främst på de behov i samhällsplaneringen som är specifika för totalförsvaret. Skyddet av mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvarets intressen är i denna vägledning framför allt reglerade av 3 kap. 9 § miljöbalken, se kapitel 6.

”Samhällsplanering” i det här sammanhanget är beslut om att lokalisera verksamheter genom bland annat fysisk planering, byggande av infrastruktur samt lovgivning enligt exempelvis miljöbalken eller plan- och bygglagen.

Figur 1. Illustration av hur de olika begreppen förhåller sig till varandra, MSB bedömer att beredskapshänsyn i samhällsplaneringen täcker in de övriga områdena. Läs mer om respektive begrepp under begreppsdefinitionerna.

Beredskapshänsyn i fysisk planering

Med fysisk planering menas främst den områdesplanering som sker med stöd av plan- och bygglagen samt havsplaneringen. Att ta beredskapshänsyn i fysisk planering betyder alltså att ha ett brett beredskapstänkande för att bygga robust inom det geografiskt avgränsade område som planen omfattar, och inom den juridiska avgränsning som planinstrumentet har.

Totalförsvarets intressen i fysisk planering

Totalförsvarets intressen i fysisk planering är ett smalare begrepp än beredskapshänsyn i fysisk planering. I beredskapshänsyn i fysisk planering ingår även olycksperspektivet och krisberedskapsperspektivet. Begreppet syftar främst på totalförsvarets specifika behov i en geografiskt avgränsad plan enligt plan- och bygglagen.

Ansvar för att bevaka mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvarets intressen är framförallt reglerade av 3 kap. 9 § miljöbalken, se kapitel 6.

Samhällsplanering

Samhällsplanering omfattar styrning och utveckling av bebyggelse, service, kommunikationer, infrastruktur och miljö för att möta och tillgodose människors behov på kort och lång sikt.

2. Återupptagen totalförsvarsplanering

Det här kapitlet ger en översiktlig beskrivning av bakgrunden till den återupptagna totalförsvarsplaneringen och vad totalförsvaret är. Sveriges geografiska läge och vår alltmer digitaliserade värld gör oss sårbara. Den återupptagna totalförsvarsplaneringen utgår från att det finns intresse att skada Sveriges kärnvärden på olika sätt. För att möta många av hoten är det viktigt att bevaka totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, och att bygga ett robust samhälle.

Våra grundläggande regler om totalförsvar

Sveriges ansvarsfördelning för totalförsvaret framgår bland annat av 15 kap. regeringsformen, som handlar om beslut vid krig och krigsfara. Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap reglerar bland annat höjd beredskap (antingen högsta beredskap eller skärpt beredskap) och totalförsvarets innebörd. Myndigheters beredskapsplanering regleras i förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Det ingår i myndigheternas uppdrag att utifrån sitt ansvarsområde och mandat minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter, både under krissituationer under fredstid och inför och vid höjd beredskap.

2.1 Totalförsvaret förbereder Sverige för krig

Sverige har beslutat att återupprätta ett modernt totalförsvar för att kunna hantera de utmaningar och hot som följer av det förändrade säkerhetspolitiska läget.

Totalförsvaret är det civila försvaret och militära försvaret. I totalförsvarspropositionen 2020/21:30 framgår att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

2.1.1 Militärt försvar

Militärt försvar består av Försvarsmakten samt ett antal andra myndigheter som har till huvuduppgift att stödja det militära försvaret. Försvarsmakten har till uppgift att försvara vårt territorium och våra gränser. Målet för det militära försvaret är enligt totalförsvarspropositionen 2020/21:30 att självständigt eller i samverkan med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att ha förmåga att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

2.1.2 Civilt försvar

Civilt försvar är den verksamhet som ansvariga aktörer genomför för att samhället ska kunna hantera situationer när beredskapen höjs. Det civila försvaret är alltså inte en organisation, utan handlar om att planera för att säkerställa att samhällets viktiga delar fungerar. Det civila försvarets verksamhet bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, regioner, privata företag och frivilligorganisationer.

Målen för det civila försvaret är enligt totalförsvarspropositionen 2020/21:30 att ha förmåga att

- värna civilbefolkningen,
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- upprätthålla en nödvändig försörjning,
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Regeringen har beslutat att planeringen för det civila försvaret ska återupptas och genomföras utifrån en helhetssyn där hotskalan omfattar såväl fredstida samhällsstörningar som höjd beredskap. Helhetssynen gäller också vilka aktörer som deltar i planeringen. Planeringen sker därför i samverkan mellan statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner, regioner, frivilligorganisationer, det privata näringslivet med flera.

Planeringsarbetet utgår från att förmågan att kunna hantera fredstida samhällsstörningar också är den grundläggande förmåga som ska uppnås för att kunna hantera situationer vid krig. De strukturer och processer som används inom det fredstida arbetet ska så långt möjligt även användas i planeringen av det civila försvaret.

Bidrag till det militära försvarets förmåga

Vid en väpnad konflikt kan det militära försvaret behöva koncentreras till olika delar av landet för att möta ett väpnat angrepp. Sverige kan vid ett väpnat angrepp erhålla militärt och civilt stöd från andra nationer, t.ex. inom ramen för EU solidaritetsklausul. Den omfattande militära verksamheten kräver stöd från det civila försvaret för att få full effekt.

Några exempel på bidrag:

- mat till avlämningspunkt från kommunala storkök
- försörjning av förstärkningsvaror, torrvaror, konserver, förbandsutrustning m.m.
- förläggning av personal
- beredning av hamn och lastkapacitet – vid mottagande av militärt stöd (värdlandsstöd)
- röjning eller konstruktion av hinder
- akutsjukvård.

2.1.3 Åtta viktiga områden för totalförsvarsplaneringen

I totalförsvarspropositionen 2020/21:30 har viktiga samhällsfunktioner inom åtta områden identifierats. Det betyder att Sveriges totalförsvarsförmåga ska öka inom dessa områden under planeringsperioden. De åtta områdena är

- ordning och säkerhet, t.ex. polis, SÄPO, tull och kustbevakning
- skydd av civilbefolkningen, t.ex. skyddsrum, utrymning och inkvartering samt varningssystem
- hälso- och sjukvård, t.ex. beredskapssjukhus, lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmaterial
- livsmedel och dricksvatten, t.ex. lagerhållning och transportkedjor, reservvattentäkter
- finansiell beredskap, t.ex. alternativa betalningssystem
- transporter, t.ex. allmänna vägar och järnvägar, flygplatser och hamnar
- energiförsörjning, t.ex. försörjning av el, drivmedel fjärrvärme och fjärrkyla
- elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas.

2.2 Nationella säkerhetsstrategin

Regeringens nationella säkerhetsstrategi från 2017 beskriver hoten mot landets säkerhet. Regeringen har det övergripande ansvaret för Sveriges säkerhet, både civilt och militärt.

I den nationella säkerhetsstrategin definieras åtta hot som kan påverka Sveriges säkerhet. Strategin beskriver också hur regeringen har tänkt hantera och möta hoten.

De identifierade hoten är:

- militära hot
- informations- och cybersäkerhet, digitala risker
- terrorism och våldsbejakande extremism
- organiserad brottslighet
- hot mot energiförsörjningen
- hot mot transporter och infrastruktur
- hälsohot
- klimatförändringar och dess effekter.

Arbetet med att möta hoten mot Sveriges säkerhet följs upp varje år i en rapport från regeringen.

Du kan läsa mer om regeringens arbete mot hot och nationella säkerhetsintressen på www.regeringen.se.

2.3 Hot enligt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen beskriver båda en bred hotbild mot Sveriges säkerhet. Utvecklingen mot ökad globalisering och digitalisering påverkar stabiliteten och säkerheten, framför allt genom det som händer på andra håll i världen. Hotet mot Sveriges demokrati och statsapparat är därför komplext. Ibland drabbas Sverige av händelser som en del av ett kollektiv, till exempel genom europeiskt samarbete eller partsgemensamt arbete, och ibland är händelser och hot direkt riktade mot Sverige.

2.3.1 Andra länders underrättelseverksamhet i Sverige

En stor del av de händelser som inträffar är hackerattacker eller andra störningar i system som är svåra att spåra. Trots det är det klarlagt att vissa länder aktivt arbetar med traditionell underrättelseverksamhet i Sverige, till exempel Ryssland och Kina. Stabiliteten mellan Kina och andra länder påverkar även Sverige på andra sätt. Kinas ökade ekonomiska närvaro i Europa kan påverka oss strategiskt genom att kinesiska bolag får ökat inflytande, både i Sveriges närområde och globalt. De senaste åren har Ryssland dessutom agerat militärt. Ett exempel på detta är annekteringen av Krim.

2.3.2 Investeringar, påverkan och underrättelse

Sverige förbereder sig för att möta det som kallas hybridkrigföring. Hybridkrigföring innebär ett brett spektrum av verktyg och omfattar såväl handel som investeringar och kontroll av teknik. Det kan också innebära påverkansoperationer och underrättelseinhämtning både inom och utom Europa. Det arbete och den bevakning som Sverige bedriver sker inte bara i Sverige, utan genomförs också i samarbete med andra länder.

> Säkerhetsaspekter som rör hybridkrigföring är svåra att koppla till samhällsplaneringsbeslut och fysisk planering. Därför handlar det mer om att bevaka marköverlåtelser och ägarskap som kan behöva kontrolleras av stat eller kommun i vissa strategiskt viktiga områden.

FOI:s typfall

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av MSB tagit fram planeringsunderlag i form av typfall. Typfallen är exempel på scenarier som kan användas i planeringen för totalförsvaret. Scenarierna kan användas för olika ändamål, till exempel övningar. De ger även gemensamma förutsättningar när det gäller aktörernas planering inför höjd beredskap.

Du kan läsa mer om de olika typfallen i FOI Memo 5089, och mer om planeringsunderlag på www.msb.se.

Du kan läsa mer om hot mot Sverige på www.forsvarsmakten.se, www.sakerhetspolisen.se. I SOU 2019:34 kan du läsa mer om förbättrat skydd för totalförsvaret.

Styrning av totalförsvaret

För att den föreslagna försvarspolitiken ska verkställas omsätter regeringen försvarspropositionen i sin styrning till de berörda myndigheterna. Främst handlar det om instruktioner och regleringsbrev till myndigheterna, men det kan också vara särskilda regeringsbeslut som exempelvis rör planeringsanvisningar inom totalförsvaret.

Du kan läsa mer om Försvarspropositionen och Försvarsberedningens rapporter på www.regeringen.se. Se även Om krisen eller kriget kommer på www.msb.se.

2.4 Återetablering

Totalförsvarspropositionen 2020/21:30 konstaterar att det inte går att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Det går inte heller att utesluta att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i vårt närområde.
Sedan tidigare har Försvarsberedningen konstaterat att Stockholmsområdet, Gotland, Öresundsregionen samt Västkusten med Göteborg, västra Svealand och delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga geografiska områden i händelse av en kris eller krig. Därför har regeringen i Totalförsvarspropositionen 2020/21:30 föreslagit att organisationsenheter återinrättas i Arvidsjaur, Göteborg, Kristinehamn, Uppsala, Falun och Sollefteå med utbildningsdetachement i Östersund.

3. Samhällets krisberedskap och totalförsvar

Det här kapitlet ger en kortfattad beskrivning av hur Sverige arbetar med beredskapsfrågor. Arbetet med krisberedskap och totalförsvar handlar om att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera kriser och krig. Ansvaret för dessa uppgifter delas mellan ett stort antal offentliga och privata aktörer som myndigheter, kommuner, regioner och företag.

3.1 Krisberedskap – förebygga, motstå och hantera kris

Sveriges civila del av totalförsvaret och arbetet med detta utgår från samhällets krisberedskap. Förmågan att hantera fredstida kriser i samhället ger en grundläggande uthållighet och förmåga att hantera krigssituationer. Samtidigt stärker utvecklingen av det civila försvaret också samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fredstid.

Enligt regeringen kan samhällets krisberedskap beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Mål för samhällets krisberedskap är att

- minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet samt
- värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.

En viktig del i arbetet med att förbereda samhället för en kris är att öka kunskapen om alla aktörers roller och mandat. Med roller och mandat följer också ansvar. Ansvar att agera är en viktig pusselbit för att klara av att hantera händelser som riskerar att eskalera till en kris.

Tre grundläggande principer för krisberedskap

Samhällets arbete med krisberedskap bygger på tre principer:

- Ansvarsprincipen – den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har också motsvarande ansvar vid störningar i samhället. Det innebär att samma aktörer även har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Principen innebär i förlängningen också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra.
- Närhetsprincipen – samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar, och av dem som är närmast berörda och ansvariga.
- Likhetsprincipen – aktörer ska inte göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

Läs mer om den enskildes ansvar i broschyren ”Om krisen eller kriget kommer” www.msb.se.

3.1.1 Reglering av området

Arbetet med samhällets krisberedskap på nationell, regional och lokal nivå regleras bland annat i förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Utifrån dessa författningar har MSB också gett ut föreskrifter om hur arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser ska rapporteras.

3.2 Krisberedskapens aktörer

Samhällets arbete med krisberedskap omfattar alla, det vill säga såväl myndigheter som företag och enskilda individer. Enskilda individer och företagare har ansvar för sin egen beredskap, medan myndigheter ansvarar för de allmänna och gemensamma frågor som behöver fungera vid kris.

Enskilda individers ansvar är inte lika tydligt uttryckt i lagar och förordningar som ansvaret hos kommuner, regioner och statliga myndigheter. Däremot finns det beskrivet i broschyren ”Om krisen eller kriget kommer”.

Myndigheters ansvar fördelas både geografiskt och tematiskt. Geografiskt områdesansvar har till exempel kommuner och länsstyrelser, medan andra myndigheter har ansvar utifrån sitt förvaltningsområde.

3.2.1 Kommuner, regioner och myndigheter analyserar risker och sårbarheter

Alla kommuner och regioner i Sverige ska analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid. De ska också identifiera samhällsviktiga verksamheter och beroenden, analysera risker och sårbarheter samt identifiera behov av åtgärder. Resultatet av processen dokumenteras i en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Arbetet kan ligga på olika organisatoriska enheter, i detta dokument benämner vi dock rollen beredskapssamordnare.

Statliga myndigheter har även de i uppdrag att arbeta med samhällets krisberedskap. Liksom kommuner och regioner ska de dokumentera sitt arbete i en RSA. Utifrån de grundläggande principerna ska dessa myndigheter se till att deras verksamhet kan fortgå eller omplaneras för att stödja samhället under en kris. En del myndigheter har också i sin instruktion ansvar för att verka för krisberedskapen inom sitt ansvarsområde. Exakt hur detta ansvar ser ut och hur långt det sträcker sig skiljer sig dock åt mellan olika myndigheter. Vidare ska de myndigheter som anges i bilagan till krisberedskapsförordningen samt ytterligare myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall redovisa sin RSA till MSB och Regeringskansliet utifrån MSB:s RSA-föreskrifter.

3.3 Krisberedskapens verktyg

3.3.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Risk- och sårbarhetsanalys (RSA), är en process som syftar till att identifiera risker och åtgärda sårbarheter i en verksamhet eller inom ett område. Begreppet används i många sammanhang, men här avses de analyser statliga myndigheter, kommuner och regioner har i uppdrag att genomföra och dokumentera. Ansvaret gäller både den egna verksamheten och ansvarsområdet, exempelvis en kommuns geografiska område.

Det övergripande målet med en RSA är att skapa underlag för organisationens beredskapsplanering. Analyserna är därför breda och omfattar ett allriskperspektiv där samhällsviktig verksamhet, hot, risker, förmåga, sårbarheter och identifierade åtgärder ingår. Den metod som man väljer som stöd för sin analysprocess kan variera mellan olika aktörer och är inte reglerad.

Kommuner redovisar sina RSA-er till länsstyrelserna. De myndigheter som anges i bilagan till förordning 2015:1052, samt de som MSB beslutar i enskilda fall, skickar in sammanfattande redovisningar av sina RSA-er till MSB och Regeringskansliet.

I många fall omfattas risk- och sårbarhetsanalyserna av sekretess enligt OSL (kap 15, 2§ eller kap 18, 13§) eftersom de innehåller information om sårbarheter och brister som kan utnyttjas av antagonister.

3.3.2 Samhällsviktiga sektorer, funktioner och verksamheter

Vårt samhälle måste fungera även vid samhällsstörningar, det vill säga olyckor, kriser eller krig. För att kunna upprätthålla samhällets funktionalitet oavsett störning är vissa verksamheter viktigare än andra – de är samhällsviktiga. Arbetet med att identifiera och skydda den samhällsviktiga verksamheten delas mellan ett stort antal aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Samhällsviktig verksamhet bedrivs av både offentliga och privata aktörer och återfinns i flertalet viktiga samhällsfunktioner. I MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet ges exempel på olika viktiga samhällsfunktioner inom elva samhällssektorer.

Krisberedskaps-förordningen

Enligt krisberedskapsförordningen (2015:1052) ska varje statlig myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krissituationen. Myndigheterna ska dessutom samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation. Det finns också utpekade ”bevakningsansvariga myndigheter” i samma bilaga som har uppgift att planera inför situationer med höjd beredskap.

Samhällssektor	Exempel på viktiga samhällsfunktioner
Energiförsörjning	Produktion av el, distribution av el, produktion och distribution av fjärrvärme, produktion och distribution av bränslen och drivmedel.
Finansiella tjänster	Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel.
Handel och industri	Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri.
Hälso- och sjukvård samt omsorg	Akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor.
Information och kommunikation	Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier.
Kommunalteknisk försörjning	Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, väghållning.
Livsmedel	Distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel, tillverkning av livsmedel.
Offentlig förvaltning	Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet.
Skydd och säkerhet	Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll, bevaknings- och säkerhetsverksamhet.
Socialförsäkringar	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.
Transporter	Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik.

Figur 2. Lista med elva sektorer och exempel på viktiga samhällsfunktioner. Utifrån dessa sektorer och exempel på funktioner kan samhällsviktiga verksamheter identifieras. Läs mer i MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet på www.msb.se.

Figur 3. En samhällssektor består av flera viktiga samhällsfunktioner, som upprätthålls av flera samhällsviktiga verksamheter.

Figur 3 visar på hur förhållandet mellan samhällsviktig verksamhet, viktiga samhällsfunktioner och samhällssektorer är. Till exempel matbutiken X är en samhällsviktig verksamhet som upprätthåller den viktiga samhällsfunktionen distribution av livsmedel som är en del av samhällssektorn Livsmedel.

Det finns även verksamheter som är samhällsviktiga på olika nivåer i samhället. På lokal nivå kan till exempel ett produktionskök, förskoleverksamheten eller ett äldreboende vara lokalt samhällsviktigt. På regional nivå kan exempelvis ett sjukhus, elnätbolag eller en större dricksvattenproducent vara regionalt samhällsviktig. På nationell nivå kan till exempel ett livsmedelslager, en viktig knytpunkt för transport och en viktig nod för elektronisk kommunikation vara nationellt samhällsviktig.

3.3.3 Kontinuitetshantering fokuserar på att upprätthålla verksamheten vid störningar

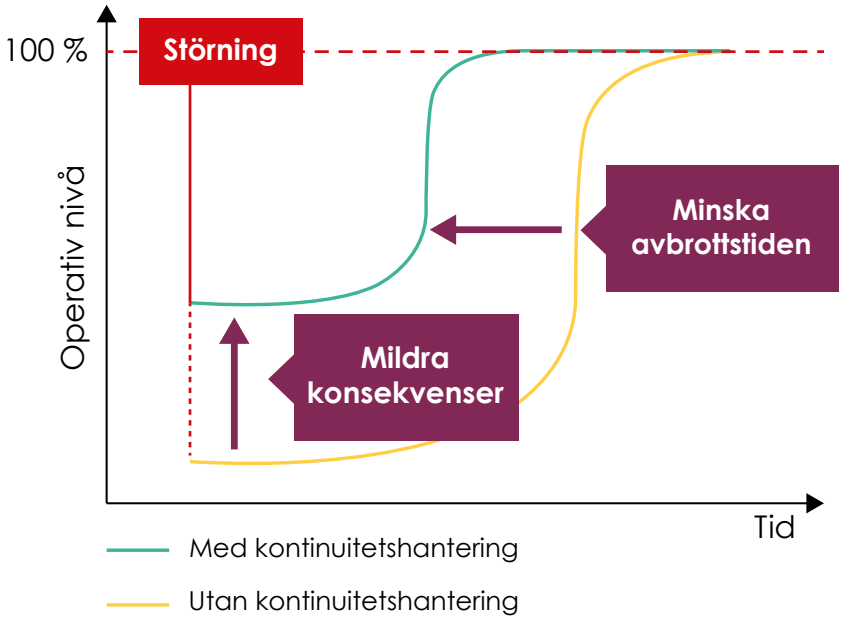
Kontinuitetshantering handlar om att planera för att kunna upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå oavsett vilken störning den utsätts för. Det kan till exempel vara när personalen inte kommer till jobbet, lokalerna inte går att använda, leveranser av viktiga varor och tjänster inte når fram eller när det blir strömavbrott. Figur 4 visar hur arbetet med kontinuitetshantering både mildrar konsekvenserna av störningen och minskar störningsperioden. Arbetet med kontinuitetshantering kan identifiera åtgärder som behöver beaktas i den fysiska planeringen för att öka samhällets robusthet.

Kommunernas och regionernas krisledningsnämnder

En extraordinär händelse är en händelse som avviker från det normala och innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, vilket kräver skyndsamma insatser av kommunen eller regionen.

Enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap måste det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser. En sådan nämnd kallas krisledningsnämnd.

Krisledningsnämnden kan överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i den utsträckning som behövs med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning. När förhållandena medger det lämnar krisledningsnämnden tillbaka uppgifterna till ordinarie nämnd.



Figur 4. Med kontinuitetshantering kan organisationer snabbare återhämta sig från och mildra konsekvenserna av en inträffad händelse.

3.4 Krisberedskapens roll i totalförsvaret

En av utgångspunkterna för det civila försvaret är att det ska bygga vidare på arbetet med krisberedskap. Vid både krig och kris kan det bli tal om elavbrott, många skadade människor, otjänligt dricksvatten, utrymning, inkvartering, livsmedelsbrist, sanering av radioaktivt nedfall med mera. Om aktörerna inom krishanteringssystemet klarar av att hantera utmaningarna redan i fredstid blir det lättare att säkerställa en förmåga vid krig. På samma sätt kommer aktörernas åtgärder inom det civila försvaret att bidra till en ökad krisberedskapsförmåga.

3.4.1 Likheter och skillnader mellan krisberedskap och civilt försvar

Krishanteringssystemet har till största del anpassats efter händelser som stormar, skogsbränder och oljeutsläpp. Behoven vid krig är andra eftersom det då finns en kvalificerad motståndare som aktivt försöker påverka landet med andra medel. Det ställer höga krav på förmåga och förberedelser, eftersom utmaningarna är mer komplexa.

Arbetet med krisberedskap och civilt försvar bedrivs till stor del av samma aktörer och människor med samma kunskaper, färdigheter, sociala nätverk, utrustning, lokaler och stödsystem. Ur operativ synvinkel kan man därför se den kärnan som ett enda sammanhängande system. Detta gör det möjligt att minska kostnader och tillvarata synergieffekter i förebyggande och förberedande arbete,

samt öka förmågan att gå från normal beredskap till höjd beredskap utan förmågesvackor. Detta möter behovet av att kunna hantera gråzonen med samma effektivitet oavsett gällande regelverk. Det väpnade angreppet är dimensionerande för den förmåga som samhället behöver bygga upp, men planeringen behöver ta hänsyn till alla slags påfrestningar.

Samtidigt skiljer lagstiftningen sig åt mellan normal beredskap och höjd beredskap, genom den så kallade beredskapslagstiftningen som träder i kraft vid höjd beredskap. För aktörerna handlar dessa skillnader om ansvar, roller och mandat. En annan skillnad mellan krisberedskap och civilt försvar är Försvarsmaktens roll. Vid kriser i fredstid, som skogsbränder eller stormar, kan civila aktörer begära stöd från Försvarsmakten i form av personal eller materiel. Vid krigsfara eller krig är rollerna ombytta. Då ska istället det civila samhället bidra till Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige.

Läs mer om beredskapslagstiftningen på www.krisinformation.se.

4. Samhällsplanering

Det här kapitlet ger en översiktlig bild av vad samhällsplanering är och hur beredskapsfrågor samt arbetet med krisberedskap och totalförsvar kan bidra i samhällsplanerarens olika processer. I arbetet med samhällsplanering samlas också fakta som kan vara relevant för arbetet med samhällets krisberedskap.

4.1 Kort om samhällsplanering

Regeringens övergripande mål för samhällsplanering syftar till att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas.

De nationella målen för samhällsplaneringsområdet anges årligen i budgetpropositionen som regeringen överlämnar till riksdagen. Målen med samhällsplaneringen kan sammanfattningsvis sägas vara hållbar utveckling utifrån given budget. För det krävs att alla delar av vårt samhälle fungerar parallellt, effektivt och energisnålt.

Utöver dessa mål innehåller den berörda lagstiftningen också övergripande nationella mål inom respektive område.

Samhällsplanering omfattar styrning och utveckling av bebyggelse, service, kommunikationer, infrastruktur och miljö för att möta och tillgodose människors behov på kort och lång sikt. Några exempel på planering som kan räknas in i samhällsplaneringen är:

- fysisk planering
- havsplanering
- energiplanering
- infrastrukturplanering
- bostadsplanering
- totalförsvarsplanering
- näringslivsutveckling
- hälso- och sjukvårdsplanering.

4.2 Samhällsplaneringens aktörer

Samhällsplaneringen omfattar olika beslut som fattas främst på tre nivåer: nationell nivå (statliga myndigheter), regional nivå (länsstyrelser, regioner) och lokal nivå (kommuner, invånare). Inom alla dessa tre nivåer finns även näringslivet representerade.

Samhällsplanering sker genom politiska och privata beslut bland annat genom tillstånd och planer eller genom att olika typer av resurser som ställs till förfogande för olika ändamål. Näringslivet står för en stor del av de privata besluten inom samhällsplaneringen. Privata beslut kan handla om etablering och nedläggning av företag och verksamheter i tätort och på landsbygd.

Bland de aktörer som ofta är involverade i samhällsplaneringen finns politiken, myndigheter, näringsliv, invånare och intresseorganisationer. Kommunen har ett särskilt stort ansvar för planeringen eftersom alla typer av verksamheter sker i och påverkar en kommun och dess befolkning.

De många olika aktörerna som deltar i samhällsplaneringen har olika roller och funktion, bland annat utifrån vilken typ av planering det handlar om. Aktörernas olika uppgifter, kunskaper, befogenheter, resurser och möjligheter att påverka gör det nödvändigt att samverka i samhällsplaneringen.

Samverkan eller deltagande inför myndighetsbeslut sker ofta genom samråd eller remissförfaranden, där det finns tillfälle att utbyta synpunkter på ett planeringsförslag eller att tillföra ny kunskap i ett ärende. Samverkan kan också ske i mer utvecklade former genom att viktiga aktörer aktivt deltar i arbetsgrupper. Det finns dock olika typer av beslut och processer inom samhällsplaneringsområdet som inte innehåller obligatorisk samverkan utanför den egna organisationen, till exempel budgetbeslut och näringslivets beslut.

4.3 Olika roller inom samhällsplaneringen

4.3.1 Statliga myndigheter bistår med planeringsunderlag

Statliga myndigheter ska bistå kommuner och länsstyrelser med planeringsunderlag exempelvis enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Många av dessa finns samlade på Geodataportalen eller på Planeringskatalogen.

Utöver uppdraget att delge planeringsunderlag ska MSB även hålla uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden för totalförsvarets civila del enligt 2 § hushållningsförordningen. Att vara riksintressemyndighet innebär ansvar för att identifiera riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, MSB har ansvar för totalförsvarets civila del och Försvarsmakten för den militära delen. Läs mer om riksintressen i kapitel 6.

Läs mer om Geodataportalen på www.geodata.se.

Läs mer om Planeringskatalogen på www.planeringskatalogen.se.

4.3.2 Länsstyrelsen ger råd, utövar tillsyn och samordnar regionalt

Länsstyrelsens uppdrag är att ge en regional överblick över länet samt ge övergripande råd om hur plan- och bygglagen ska tillämpas. En viktig uppgift är att tillhandahålla planerings- och kunskapsunderlag till kommuner och myndigheter som ska fatta beslut om hur mark- och vattenområden ska användas. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället samt bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen.

Länsstyrelsen har också tillsyn över kommunernas detaljplanering i frågor som gäller

- riksintressen
- mellankommunala intressen
- miljökvalitetsnormer
- strandskydd
- hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om kommunen inte beaktar dessa frågor tillräckligt i planeringen kan länsstyrelsen ingripa i sin tillsynsroll och överpröva detaljplanen. Länsstyrelsen ska också företräda och samordna statens intressen, som exempelvis riksintressen, i den kommunala planeringen.

4.3.3 Kommunens roll

Kommunerna ansvarar för planläggningen av mark- och vattenområden inom sina geografiska gränser enligt plan- och bygglagen. Det är kommunen som har befogenhet att anta planer och bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte.

Kommunen ska i sin fysiska planering placera bebyggelse inom mark- och vattenområden som är lämpliga för ändamålet. Enligt 2 kap. plan- och bygglagen ska kommunerna bland annat ta hänsyn till allmänna intressen och riksintressen.

Arbetet innefattar hänsyn till exempelvis tekniska olyckor, naturolyckor inklusive klimatförändring och frågor om samhällets robusthet och försörjning samt åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar.

Kommunen har också geografiskt områdesansvar enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Det innebär bland annat att kommunen ska analysera vilka extraordinära händelser som kan inträffa i fredstid samt identifiera samhällsviktiga verksamheter och beroenden inom kommunen. Dessutom ska kommunen analysera risker och sårbarheter samt identifiera vilka åtgärder som behövs för att reducera riskerna och sårbarheterna. Detta är viktiga ingångsvärden i samhällsplaneringen och den fysiska planeringen.

> Om beredskapssamordnaren kommer in tidigt i processer för samhällsplanering och särskilt fysisk planering blir det lättare för samhällsplaneraren att ta hänsyn till beredskapssamordnarens information om olika anläggningar och verksamheter samt om verksamheternas behov. Det är viktigt att samhällsplaneraren har som rutin att bjuda in beredskapssamordnaren till uppstarts- eller arbetsmöten.

4.4 Fysisk planering styrs av plan- och bygglagen

Fysisk planering handlar om hur mark- och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska ligga och hur den bör vara utformad. Fysisk planering syftar ofta på kommunal fysisk planering, men det finns olika typer av fysiska planer:

- regionplaner
- översiktsplaner
- detaljplaner
- områdesbestämmelser.

Plan- och bygglagen styr kommunernas fysiska planering. Regionplaner (för Skåne län och Stockholms län) samt havsplaner (beslutas av regeringen 2021) planerar mark- och vattenanvändning på en övergripande nivå.

4.4.1 Kommunens översiktsplan anger hur mark och vatten ska utvecklas

Översiktsplanen ska täcka hela kommunens yta och hållas aktuell. Aktualiteten ska prövas en gång per mandatperiod. Den visar i grova drag hur kommunen vill att mark- och vattenområden ska utvecklas, vilka områden som bedöms vara lämpliga för ny bebyggelse och var det inte bör byggas av olika skäl. Översiktsplanen vägleder detaljplanering och bygglov, men är inte bindande.

I översiktsplaneprocessen har staten via länsstyrelsen en dialog med kommunen om olika intressen inom kommunen. Översiktsplanen är sedan tillsammans med länsstyrelsens granskningsyttrande vägledande för efterföljande beslut.

Om kommunen tar tydlig ställning i översiktsplanen skapas en förutsägbarhet och trygghet inför det fortsatta arbetet med detaljplaner, bygglov och tillståndsgivning enligt miljöbalken och andra bestämmelser. Förutsägbarheten består i att staten och kommunen i översiktsplanen med länsstyrelsens granskningsyttrande visar hur man ser på de olika mark- och vattenanspråken i kommunen, vilka intressen som kan samverka och vilka intressen som kan behöva få företräde till ett visst område.

Planeringstrategi

1 april 2020 infördes ändringar i plan- och bygglagen där aktualitetsprövningen ersatts av planeringsstrategi. I och med ändringen får kommunfullmäktige krav att ta fram en planeringsstrategi varje mandatperiod. Läs mer om de nya reglerna på Boverkets hemsida.

4.5 Avvägning mellan olika intressen

Under samhällsplaneringsprocesser vägs olika intressen mot varandra. Det är vanligt att tala om enskilda intressen, allmänna intressen och riksintressen. Vissa allmänna intressen och riksintressen ska staten genom länsstyrelsen bevaka genom tillsyn i planeringsprocessen. Läs mer om totalförsvarets intressen i kapitel 6.

4.5.1 Allmänna intressen

Det som enligt plan- och bygglagen räknas som allmänna intressen beskrivs i lagens andra kapitel. Allmänna intressen är bland annat människors hälsa och säkerhet, natur- och kulturaspekter, utformningen av bebyggelse samt de bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden som framgår av miljöbalkens tredje och fjärde kapitel, 1–8 §§.

Kommunerna ska ta hänsyn till de allmänna intressena vid planläggning och lovgivning. I kommunens översiktsplan redovisas de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i plan- och bygglagen kan ha en väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

4.5.2 Totalförsvarets intressen kan väga tyngre

I avvägningen mellan olika intressen kan totalförsvaret väga tyngre än andra intressen. Om hela eller delar av området behövs för en anläggning av riksintresse för totalförsvaret ska försvarsintresset få företräde. Allmänna intressen kan inte medföra intrång på riksintresseanspråk för totalförsvaret, om det är så att det allmänna intresset gör det påtagligt svårare att använda anläggningen för riksintresset.

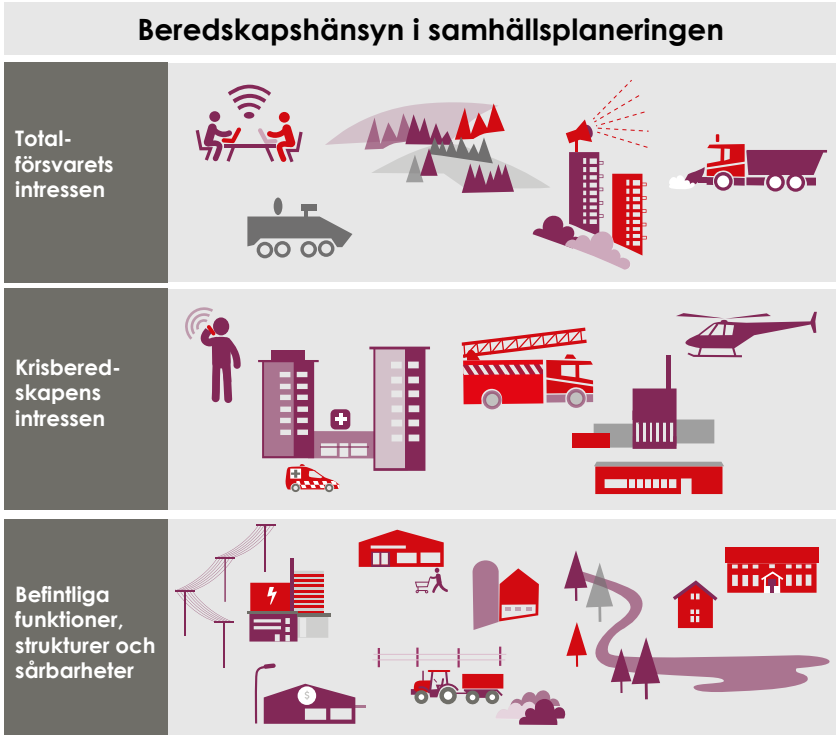
Om mark- och vattenområden behövs för totalförsvaret ska totalförsvarsintresset ges företräde, se 3 kap. 10 § miljöbalken. Riksintressen enligt 4 kapitlet innebär inget hinder för anläggning av riksintresse för totalförsvaret se 4 kap. 1 § miljöbalken.

> Som samhällsplanerare är det många olika hänsynstaganden som ska göras. Det viktiga är att veta var man ska vända sig för att ta del av den information som är relevant. Länsstyrelserna ska bland annat förse kommunerna med statligt planeringsunderlag. Beredskapssamordnaren behöver i sin tur ta del av planinformationen för att kunna meddela om det finns några risker eller intressen som samhällsplaneraren behöver ta hänsyn till. Det är först då alla intressen och behov redovisas som kommunen kan göra de avvägningar som behövs för att kunna bidra till ett robustare samhällsbyggande.

5. Totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen

Det här kapitlet beskriver mer utförligt vad som menas med totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen. Kapitlet riktar sig till berörda aktörer på regional och lokal nivå. Kapitlet innehåller också en fördjupning av området befolkningsskydd som är en viktig del av totalförsvarets intressen och särskilt reglerad i plan- och bygglagen.

5.1 Totalförsvaret i samhällsplaneringen



Figur 5. Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen bygger på att totalförsvarets intressen och krisberedskapens intressen beaktas i den fysiska planeringen, samtidigt som de befintliga funktionerna och strukturerna i samhället bevakas och sårbarheter beaktas. Robusthet och resiliens är exempel på resultat av att arbeta med beredskapshänsyn i samhällsplaneringen.

Samhällsplanering och beredskapsplanering behöver ha en nära koppling till varandra. Anledningen till detta är att samhällets förmåga att möta fredstida störningar är grundläggande för möjligheten att verka under kriser och i krig. Beredskapshänsyn i samhällsplanering innebär att vi tar hänsyn till olika faktorer som kan påverka samhällets robusthet, det innebär hänsyn till olycksperspektivet, krisberedskapsperspektivet och totalförsvarets behov.

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen innebär att vi förbereder och bygger ett robust samhälle som kan möta alla olika typer av hot och störningar.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Kombattanter

2 § Som kombattanter anses de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation, om de inte tillhör sjukvårds- eller själavårdspersonalen enligt 8 eller 12 §. Förordning (1995:645).

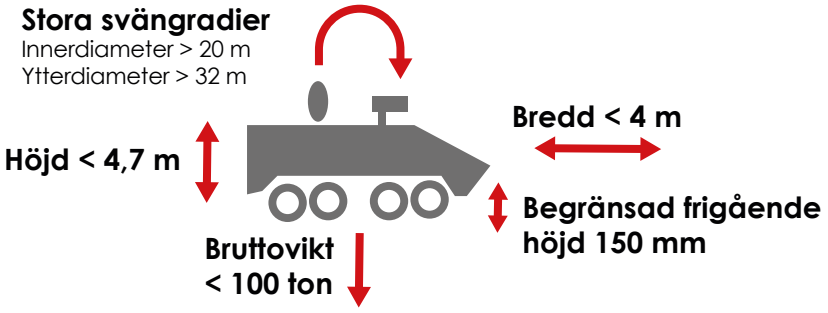
3 § Utöver vad som följer av 2 § ska följande anses som kombattanter.

1. Polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar.
2. De som tjänstgör som skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305).
3. Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.
4. Medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

5.1.1 Exempel på åtgärder som tillgodoser totalförsvarets intressen

Kommunens planering för att stärka totalförsvaret omfattar både möjliga åtgärder för att förhindra att befolkningen drabbas av konsekvenser av ett väpnat angrepp och åtgärder för att begränsa de skador som kan uppstå. Exempel på åtgärderna i detta sammanhang är att

- planera samhället så att objekt som kan tänkas utsättas för angrepp inte placeras i närheten av befolkningscentrum och verksamheter som är svåra att utrymma
- befolkningen kan informeras och larmas vid behov
- befolkningen kan utrymma från särskilt farliga områden eller objekt som kan tänkas utsättas för angrepp
- beakta bebyggelse som riskerar att utsättas för hot – till exempel genom reglering av användningsområde och egenskapsbestämmelse i detaljplan
- beakta tillgänglighet och behov av framkomlighet för både utryckningsfordon och militära transporter
- bevaka robusthetsaspekter i infrastrukturen
- underhålla och eventuellt bygga särskilda skydd, till exempel skyddsrum eller andra skydd i bebyggelsen, antingen i byggnaden som sådan eller i form av andra särskilda skydd
- undvika placering av känslig bebyggelse i nära anslutning till de som kan bli kombattanter i krig, till exempel polis och tull.



Figur 6. Exempel på särskilda behov för framkomlighet för vissa av Försvarsmaktens transporter. För mer information om lokala behov av hänsynstaganden kontakta den berörda Militärregionen. För mer information om framkomlighet för utryckningsfordon se Boverkets hemsida.

5.2 Flera aktörer har ansvar för samhällets robusthet

Ansvaret för att bevaka att samhällsplaneringsbeslut beaktar totalförsvarets intressen ligger på många olika aktörer. Ytterst vilar ansvaret på den aktör som fattar beslutet, men även medverkande myndigheter och aktörer ska bevaka frågan utifrån sina uppdrag och roller.

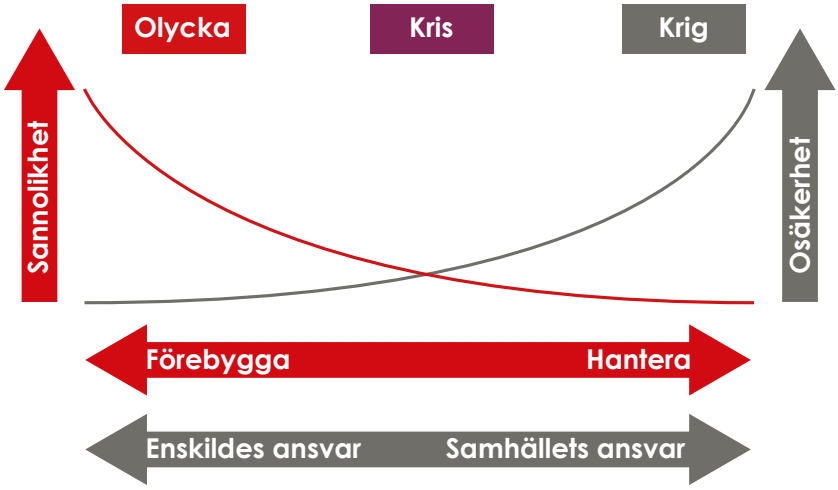
5.2.1 Glidande skalor

Det är inte alltid helt tydligt när en olycka övergår till en kris, exempelvis när en osläckt brasa blir en ohanterlig skogsbrand. På samma sätt kan det vara otydligt när en omfattande politisk kris övergår i krigshandling. Detta kallas för gråzonsproblematik. Trots att verkligheten kan innebära glidande skalor är Sveriges lagstiftning tydlig. Till exempel krävs beslut om att räddningstjänst ska råda. Det krävs också beslut för att inrätta en krisledningsnämnd och för övergång till höjd beredskap.

I skalan från olycka till kris och krig övergår alltmer ansvar för händelsen från den enskilda individen till samhället (se Figur 7). Den enskilda individen, till exempel en fastighetsägare, har alltid ett ansvar att förebygga olyckor på den egna fastigheten och händelser som kan orsaka skada på grannens fastighet. Det ansvaret kan inte samhället ta över. Däremot kan samhället agera när den enskilda individen inte förmår att skydda sin egendom eller reducera risken för skada på grannfastigheten. Mellan kris och höjd beredskap handlar det istället om att samhället behöver samla sina resurser utifrån säkerhetsläget. Där behövs politiska ställningstaganden som samhället ansvarar för.

Vi behöver öva

Trots att höjd beredskap är långt borta i vardagens händelser förbereder sig Sverige och övar inför höjd beredskap. Förmågan inom totalförsvaret som ska skydda Sverige kräver att rätt aktörer har resurser och förmåga att agera. Ansvar och roller under höjd beredskap behöver därför vara övade och tydliga för samhällets ansvariga aktörer.



Figur 7. Totalförsvar under höjd beredskap eller krig är samhällets förmåga att hantera den påfrestning på samhället som har uppstått på grund av yttre hot i hela skalan olycka, kris och krig. Det är landets myndigheter som har det yttersta ansvaret att se till att Sverige har en förmåga att försvara sig, och att Sverige har en robust planering för att hantera händelser. I den förmågan ingår resten av samhället. Det betyder att alla har ett ansvar att bidra till denna förmåga – även näringslivet och Sveriges invånare.

Befolkningsskyddets historia

Fram till 1990-talet hade Sverige en statlig civilförsvarsorganisation som skulle hjälpa till att skydda oss mot krigets verkningar. Under många år gjordes flera tunga investeringar inom detta område. Sverige byggde cirka sju miljoner skyddsrumsplatser, lagrade andningsskydd till hela befolkningen, ordnade skyddade ledningsplatser, byggde upp utomhusvarning i de kommuner som var krigsmål och skaffade en stor mängd materiel för räddningstjänsten under höjd beredskap.

Personer i kommunernas krigsorganisation utbildades med plikt, samtidigt som frivilliga försvarsorganisationer bidrog till personalförsörjningen. Alla dessa satsningar byggde på den hotbild som man ansåg var aktuell under kalla kriget, med risk för markstrider och luftangrepp över i princip hela Sverige.

5.3 Befolkningsskyddet i lagstiftningen

5.3.1 Befolkningsskyddet – allmänt intresse

Befolkningsskyddet är ett allmänt intresse enligt 2 kap. 6 § plan- och bygglagen. Av 2 kap. plan- och bygglagen framgår att vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder på byggnader som inte kräver lov ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på ett sätt som är ”lämpligt med hänsyn till åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar”.

Det innebär att kommunen vid planläggning, lovgivning och övriga byggnationer ska

- beakta placering av utomhusvarningen där det finns behov av sådan
- beakta risker kring strategiska målpunkter för främmande makt
- beakta de skyddsrum och skyddade utrymmen som finns
- beakta särskilda behov i övrigt, t.ex. för räddningstjänst under höjd beredskap (exempelvis släckvattenkapacitet).

5.3.2 Varningar

Varning till allmänheten består av två system, utomhusvarning samt Viktigt Meddelande till Allmänheten, VMA.

Utomhusvarning

Systemet för utomhusvarning (populärt kallat ”Hesa Fredrik”) finns för att kunna varna allmänheten både under höjd beredskap och i fredstid. Hela systemet för utomhusvarning är skyddat för elektromagnetiska pulser och klarar av strömavbrott upp till 7 dagar.

Det är MSB som äger systemet för utomhusvarningen, men på uppdrag från MSB sköter kommunen om drift och underhåll, samt även ansvarar för utplaceringen av de ljudsändare som finns i kommunen. Ljudsändarna sitter främst i kommunens tätort, men kan även förekomma på andra ställen i kommunen, beroende på var kommunen anser att varning bör finnas i enlighet med genomförd risk och sårbarhetsanalys.

VMA

VMA är ett system för att varna människor om att något allvarligt har hänt som omedelbart hotar liv, hälsa, egendom eller miljö.

Ett VMA sänds alltid i radio och TV samt upprepas efter 5–10 minuter. Varningen kan också skickas ut som sms till människor som befinner sig i ett visst område. Det har gjorts sedan den 1 juli 2017 och blir ett allt vanligare komplement till radio och TV.

Denna tjänst positionerar de mobiltelefoner som befinner sig i området, och man behöver inte anmäla sitt nummer någonstans för att få dessa meddelanden.

Samhällsplaneringen kan göra så att utomhusvarnings-systemet behöver byggas ut, till exempel genom att farlig verksamhet lokaliseras i närheten av bostäder eller arbets-platser eller tvärtom. Om det uppstår behov av utökad utomhusvarning kan MSB bekosta en sådan installation. Läs mer om utomhusvarningssystemet på MSB:s webbplats.

5.3.3 Fysiskt skydd – skyddsrum och andra skyddade utrymmen

Ett skyddsrum är en del av en byggnad eller fristående byggnad med förstärkta väggar och dörrar som kan stå emot tryckvågor från bomber, brand och bråte från rasande hus. Det har speciell ventilation och luft-sluss för att minimera verkan från giftiga gaser, partiklar m.m.

I Sverige finns cirka 64 000 skyddsrum med plats för ungefär sju miljoner människor. Skyddsrummen finns spridda i olika typer av byggnader, till exempel skolor, bostadshus och industrifastigheter.

Skyddsrummen ska så långt möjligt bevaras och kapaciteten säkerställas, oftast är det fastighetsägaren som har ansvar för detta. Uppdraget och ansvarsområdena finns klarlagda i lag (2006:545) om skyddsrum samt förordning (2006:638) om skyddsrum.

Skyddsrummen ska kunna användas för sitt ändamål

Riksdagen har särskilt konstaterat att det skyddsrumsbestånd som finns är en resurs som ska bevaras och kontrolleras för att i framtiden kunna användas för sitt ändamål, om det skulle uppstå ett behov av fysiskt skydd i krig. Skyddsrum får inte tas ur drift, avvecklas eller rivas utan beslut av MSB. Det måste finnas särskilda skäl om ett skyddsrum ska avvecklas.

Det finns ett stort antal skyddsrum, oftast i vanliga bostadshus. Det är upp till fastighetsägarna att i fredstid använda dem som exempelvis förråd, cykelrum eller föreningslokaler. Skyddsrummen får användas till vad som helst så länge det går att iordningställa dem på 48 timmar. Det finns också ett fåtal riktigt stora skyddsrum som oftast används som parkeringsgarage. Det har inte byggts några nya skyddsrums-platser i Sverige sedan 2002. Dock byggs nya skyddsrum fortfarande för att vidmakthålla beståndet, t.ex. i samband med rivningar av fastigheter. Många av de skyddsrum som finns behöver moderniseras.

Avsikten är att tills vidare behålla de skyddsrum som finns. MSB bedriver tillsyn över skyddsrummen för att se till att de behåller sin funktion.

Regeringen har föreslagit en utredning som ska se över hur ett modernt befolkningsskydd ska vara utformat i Sverige.

Varnings-anläggningar

Det finns cirka 4200 varningsanläggningar fördelade på 234 av landets 290 kommuner. De kommuner som har utomhusvarning är de som var krigsmål under andra världskriget

Systemet för utomhus-varning har 4 olika typer av signaler

I fredstid

- Viktigt Meddelande (7 sekunder långa ljud-stötar med 14 sekun-ders paus emellan upprepas 6 gånger)
- Faran över (30 sekun-ders lång ljudstöt)

Vid höjd beredskap

Vid omedelbar krigsfara eller luftangrepp kan kommunerna som har utomhusvarning sända signalerna för flyglarm och beredskapslarm för att varna befolkningen.

- Flyglarm (2 sekunder långa ljudstötar med 2 sekunders paus emellan upprepas under 1 minuter)
- Beredskapslarm (30 sekunder långa ljudstötar med 15 sekunders paus emellan upprepas under 2 minuter)

> För att inte fördröja eller fördyra planeringsprocessen eller lovgivningsprocessen är det viktigt att beakta de skyddsrum som finns. Det görs enklast genom att använda skyddsrumskartan som finns på MSB:s webbplats. Det går alltid att kontrollera uppgifterna via MSB. Grundprincipen är att den skyddsrumskapacitet som finns idag ska bevaras. Tänk på att skyddsrum kan beröras även vid ombyggnation av grannfastigheten eller annan byggnad.

5.3.4 Utrymning och inkvartering i strategiskt viktiga områden

I vissa fall är utrymning ett sätt att skydda befolkningens liv och hälsa. Det kan ske i olika skala – allt från enstaka hus (t.ex. vid brand) till hela samhällen eller stadsdelar. De områden man vill utrymma kan exempelvis ligga i anslutning till tänkbara militära mål eller i riskområdet för översvämningar och andra omfattande olyckor. Detta kan vara mer aktuellt i områden där skyddsrum saknas. En planering för utrymning bör övervägas för vissa områden.

Kommunen behöver även vara medveten om möjligheten att delar av befolkningen kan tänkas utrymma spontant och okontrollerat vid allvarligare händelser och om det finns några åtgärder som minskar konsekvenserna av detta.

Att inkvartera utrymmande befolkning eller flyktingar är en mycket resurskrävande verksamhet. Förutom tak över huvudet behöver man även säkerställa sådant som värme, livsmedel, dricksvatten, sanitet, ordning och säkerhet, avfallshantering mm för många människor under en kortare eller längre tid. Detta kräver planering, resurser och personal.

> Det är viktigt att samhällsplanerare och övriga delar av kommunen känner till information om planerad utrymning och inkvartering, så att de kan ta hänsyn till detta i kommunens utveckling.

5.3.5 Räddningstjänst under höjd beredskap

Kommunens handlingsprogram enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innehåller de kompletterande åtgärder som behövs för räddningstjänst under höjd beredskap, det vill säga när Sverige är i krig eller krigsfara.

Länsstyrelserna tar fram ett planeringsunderlag som ska ligga till grund för kommunernas planering av sin räddningstjänst under höjd beredskap. Det kan vara till exempel mål- och riskanalyser som beskriver vilken militär hotbild som är aktuell för kommunen. Planeringsunderlaget handlar inte om sannolikheten för krig, utan istället om vilken hotbild som kommunen bör kunna hantera med sin

räddningstjänst. Det är grunden för dimensioneringen av räddningstjänsten under höjd beredskap. I många kommuner finns inga tydligt utpekade militära mål, men kommunen ska ändå planera för räddningstjänstens förmåga att hålla kapacitet och beredskap.

> I vissa tätorter och på landsbygden kan det finnas rester av tidigare planering för räddningstjänst under höjd beredskap. Det kan exempelvis vara branddammar som har byggts för att stödja räddningstjänsten vid höjd beredskap eller vid omfattande brand i fredstid. Ägarskapet för dessa kan bli en komplicerande faktor vid planärenden och lovgivning. Därför är det viktigt att ta hänsyn till att branddammar och liknande finns, och att dammar och nedgrävda kassuner för släckvatten inte glöms bort.

6. Totalförsvarets civila intressen

Det här kapitlet beskriver totalförsvarets civila mark- och vattenanspråk, inom det som kallas enskilda intressen, allmänna intressen och riksintressen.

6.1 Enskilda intressen

Enskilda intressen är en mycket stor del av totalförsvarets totala intressen. Vid höjd beredskap är all verksamhet som bedrivs förutom den militära delen, det vill säga den civila delen, en del av totalförsvaret. Det medför att det är svårt att precisera vilka dessa enskilda intressen är i fredstid eftersom många enskilda intressen vid höjd beredskap blir allmänna intressen och viktiga för totalförsvaret. Exempel på dessa är ofta kopplade till näringslivet och de varor och tjänster de levererar som är viktiga för samhällets funktionalitet.

6.2 Allmänna intressen

Med allmänna intressen avses oftast det som ingår i 2 kap. plan- och bygglagen. Med allmänna intressen för totalförsvarets civila del avses dels 3 kap. 9 § miljöbalken (områden av betydelse) som kan sammanfattas av sektorsbeskrivningen i lokal kontext, läs mer om sektorsbeskrivningen under 6.3. Därutöver ingår de anläggningar och installationer som tillhör befolkningsskyddet enligt 2 kap. 6 § plan- och bygglagen som allmänna intressen för totalförsvarets civila del. Nedan följer en del av sektorsbeskrivningen som kan användas för att identifiera allmänna intressen för totalförsvarets civila del:

> 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 Sveriges omvärld.
>
> I de fall totalförsvarets intressen är beroende av existerande eller framtida mark- och vattenanspråk som innebär svårigheter att omlokalisera, och de direkt eller indirekt har stor betydelse för totalförsvaret så är berörda mark- och vattenområden av allmänt intresse för totalförsvaret och ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som motverkar totalförsvarets intressen.
>
> Källa: msb.se

6.2.1 Samhällsviktiga sektorer enligt totalförsvarspropositionen (2020/21:30)

MSB bedömer att mark- och vattenområden som behövs för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner i kommunen och länet som bidrar till bibehållen eller ökad totalförsvarsförmåga är av allmänt intresse enligt 3 kap. 9 § miljöbalken (områden av betydelse). På nationell nivå bedöms dessa samhällsviktiga funktioner framförallt finnas inom dessa åtta prioriterade områden

- ordning och säkerhet, t.ex. polis, SÄPO, tull och kustbevakning
- skydd av civilbefolkningen, t.ex. skyddsrum, utrymning och inkvartering samt varningssystem.
- hälso- och sjukvård, t.ex. beredskapssjukhus, lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmaterial.
- livsmedel och dricksvatten, t.ex. lagerhållning och transportkedjor, reservvattentäkter.
- finansiell beredskap, t.ex. alternativa betalningssystem.
- transporter, t.ex. allmänna vägar och järnvägar, flygplatser och hamnar.
- energiförsörjning, t.ex. försörjning av el, drivmedel fjärrvärme och fjärrkyla
- elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas.

Utöver denna lista bör det finnas ett underlag som tydliggör hur länsstyrelsen bedömer att totalförsvarets intressen ska tas tillvara på regional nivå.

Exempel på allmänna intressen 3 kap. 9 § miljöbalken

- Mark- och vattenområden som behövs för de samhällsområden där totalförsvarsförmågan ska öka
- Evakuerings- och inkvarteringsförutsättningar
- Tänkbara strategiska mål
- Totalförsvarsviktig verksamhet, civila leverantörer av tjänster inom totalförsvaret som inte är enskilda intressen

Exempel på allmänna intressen 2 kap. 6 § plan- och bygglagen

- Skyddsrum (skyddsrumstätorter)
- Utomhusvarning
- Markanspråk för räddningstjänst under höjd beredskap, (ytor eller anläggningar)

6.3 Riksintressen

För att tydliggöra och precisera vilka utgångspunkter riksintressemyndigheten har för när ett mark- eller vattenområde kan komma ifråga som riksintresse för sektorn tar varje riksintressemyndighet fram en sektorsbeskrivning med kriterier. En sektorsbeskrivning är en avgränsning av ett riksintresseområde som beskriver vad som är av nationellt värde inom området. Läs mer om arbetet med totalförsvarets riksintressen på MSB:s webbplats för den civila delen, och på Försvarsmaktens webbplats för den militära delen.

Här är den sektorsbeskrivning och de kriterier som är utgångspunkten för MSB:s arbete med att riksintressen för totalförsvarets civila del:

> 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.
>
> Källa: msb.se

Fem kriterier (se nedan) identifierar de geografiska områden som kan vara av riksintresse för totalförsvarets civila del. Underpunkterna förtydligar syftet med kriteriet och tydliggör vad som avses. Tillsammans uttrycker kriterierna villkoren för att en anläggning ska räknas som nationellt intresse och dess omgivande mark- eller vattenområde ska kunna ses som 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,
   - upprätthålla en nödvändig försörjning,
   - bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,
   - upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,

- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

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 genom att det är 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 av dessa civila aktörer:

   - civil myndighet
   - kommun eller region
   - 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 som det innebär avsevärda svårigheter att omlokalisera.
   - Alternativa områdens 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 påverkar omgivningen eller är beroende av ytor som sträcker sig utanför den egna fastigheten.
   - Verksamheten som bedrivs på området kan påverkas av eller är känslig 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 som svårligen kan placeras på annan plats vid höjd beredskap.

7. Strategisk miljöbedömning

Det här kapitlet ger exempel på hur totalförsvarets intressen kan beaktas vid strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Här föreslår MSB att de lagar som har en koppling till 3 kap. 9 § miljöbalken även tar upp frågan om totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, både vid behovsbedömning och vid konsekvensbeskrivning. Miljöbedömningsprocessen kan bidra till val av robusta lösningar och alternativ. I slutet av kapitlet finns ett förslag till ingångsvärden vid en sådan bedömning.

7.1 Planer och program

När planer och program av olika slag tas fram ska det i många fall göras en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Det betyder att de flesta planer och program inom samhällsplaneringen ska genomgå en strategisk miljöbedömning.

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planeringen och beslutsfattandet, för att främja en hållbar utveckling. Totalförsvarets intressen kan påverka planens genomförande och därmed vara viktig att inkludera i miljöbedömningen.

För att veta om planen kan antas ha betydande miljöpåverkan ska en undersökning göras. I vissa fall behövs inte undersökningen, undantag för detta anges i 6 kap. miljöbalken.

7.1.1 Undersökningar och miljökonsekvensbeskrivningar ska göras tidigt

Undersökningen av betydande miljöpåverkan ska göras tidigt i processen. Om det krävs en miljökonsekvensbeskrivning ska den också påbörjas tidigt. Undersökningen och miljökonsekvensbeskrivningen ska sedan samrådas med kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som kan antas bli berörda av planen eller programmet på grund av sitt särskilda miljöansvar.

För mer information om specifik miljö bedömning, se Naturvårdsverkets hemsida (www.naturvardsverket.se).

Totalförsvaret – en faktor i bedömning av miljöeffekter

Behovet av robusthet kan påverka planens miljöpåverkan. Flera åtgärder som vidtas för ökad robustheten kan tillsammans ha en betydande miljöpåverkan. Detta kan leda till kumulativa effekter som ingår i miljöbedömningsprocessen. Kumulativa effekter handlar om att olika typer av effekter från en och samma verksamhet samverkar eller att effekter från olika verksamheter samverkar. Med stöd av bedömning av kumulativa effekter går det att nå längre i bedömningen av de förväntade samlade miljöeffekterna av en åtgärd eller plan.

Genom att beakta totalförsvarsperspektivet kan både yttre händelsers påverkan på området vara viktiga perspektiv liksom de potentiella risker för miljöeffekter som generas genom genomförandet av planen. Totalförsvarsperspektivet kan påverka behovet av åtgärder för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa sådana negativa miljöeffekter.

Frågor som rör totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen är viktiga att ta med tidigt i processen. Den typen av frågor kan bidra i avvägningen om lokaliseringen av bostäder och olika verksamheter är lämpliga utifrån beredskapsaspekten. Att ta med totalförsvarets intressen som en faktor i eller del av den strategiska miljöbedömningen kan bidra till val av robusta lösningar och alternativ.

7.2 Kommunal planering

När kommuner tar fram en ny detaljplan eller ett nytt program ska de avgöra om en miljökonsekvensbeskrivning krävs. Det gör kommunen genom en undersökning om betydande miljöpåverkan (BMP). De flesta kommuner har egna mallar för detta. I avsnitt 7.3 nedan finns en lista med frågor som är kopplade till totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen, som kommunen kan lyfta in i mallen för undersökning om BMP. Listan kan också användas separat i samband med undersökningen.

Översiktsplanen bedöms nästan alltid medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att det i de flesta fall behövs en miljökonsekvensbeskrivning, och att undersökningen om betydande miljöpåverkan därmed inte behöver genomföras.

7.3 Exempel på ingångsvärden

Nedan följer exempel på frågeställningar som bör ingå i undersökningen om betydande miljöpåverkan. För ytterligare exempel på planeringsunderlag som kan användas inför denna undersökning se kapitel 9. Listan bör kompletteras utifrån lokal kontext. Utifrån undersökningen kan det tillkomma behov av att utöka kunskap och att ta fram ytterligare underlag. Tänk på att det i vissa fall kan röra sig om säkerhetskyddsklassad information.

Gå igenom och besvara frågorna med hjälp av kommunens beredskapssamordnare om planen kräver det. Det är viktigt att fundera på om alla frågor och svar ska redovisas öppet tillsammans med planen, eller om de behöver behandlas med sekretess.

MSB anser att frågorna i listan ändå ska lyftas in i arbetet med den strategiska miljöbedömningen, eller tas om hand i planen på annat sätt. Om informationen är säkerhetsskyddsklassificerad ska den bara fungera som ett underlag och inte delas öppet i planarbetet.

Mer om strategisk miljöbedömning går att läsa på www.naturvardsverket.se och på www.boverket.se.

Börja såhär

Ta kontakt med beredskapssamordnaren!

Börja med att säkerställa om planen på något sätt berör någon av frågorna. Om någon av frågorna är berörda, kryssa i ”förekomst”. Är det inte berört kan du lämna den frågan obesvarad. Om planen påverkar någon av frågorna är det viktigt att också skriva en kommentar, så att andra också kan förstå varför det bedöms påverka mycket, lite eller inte alls.

Fundera över om det finns fler frågor inom beredskapsområdet som är lämpliga att ta upp för er kommun eller myndighet inom planen.

Förekomst	Totalförsvarets intressen i samhällsplanering	Planens påverkan				Kommentar
		Betydande	Ja	Osäkert	Nej	
☐	**Finns det tänkbara mål (militära eller civila) inom planområdet?** T.ex. militära flygplats, militära hamnar, ledningsfunktioner, reservbaser, förråd m.m., civil infrastruktur av särskild betydelse (el, elektroniska kommunikationer och väg eller järnväg).	☐	☐	☐	☐	Undvik att placera bebyggelse i närheten eller utforma bebyggelse som riskerar att utsättas för hot så att den är motståndskraftig mot splitter och andra följdverkningar. Detta kan ske genom val av byggnadskonstruktioner och byggnadsmaterial.
☐	**Finns det verksamheter som medför risk för omgivningen inom planområdet?** T.ex. placering och lokalisering av bostäder i närheten av farlig verksamhet.	☐	☐	☐	☐	Undvik att placera bebyggelse i närheten eller utforma bebyggelse som riskerar att utsättas för hot så att den är motståndskraftig mot splitter och andra följdverkningar. Detta kan ske genom val av byggnadskonstruktioner och byggnadsmaterial.
☐	**Finns det svårutrymda verksamheter inom planområdet?**	☐	☐	☐	☐	Tänk på att beakta möjligheten till utrymningen.
☐	**Finns det skyddsobjekt inom planområdet?**	☐	☐	☐	☐	
☐	**Finns det samhällsviktig verksamhet (verksamhet, tjänst eller infrastruktur) inom planområdet?**	☐	☐	☐	☐	
☐	**Berör planen installationer av utrustning för utomhusvarning?**	☐	☐	☐	☐	gisapp.msb.se/apps/kartportal/
☐	**Innebär planen behov av att analysera utbyggnad av utomhusvarning?**	☐	☐	☐	☐	
☐	**Berör planen befintliga skyddsrum?**	☐	☐	☐	☐	gisapp.msb.se/apps/kartportal/
☐	**Berör planen andra frågor med koppling till befolkningsskyddet, t.ex. utrymning och inkvartering?**	☐	☐	☐	☐	
☐	**Bidrar planen till ökad robusthet?**	☐	☐	☐	☐	

8. Skydd av anläggningar och information

Det här kapitlet ger en kortfattad beskrivning av det skydd som olika anläggningar eller information kan behöva samt vikten av att hantera informationen på rätt sätt.

8.1 Säkerhetsskydd skyddar mot brott

Säkerhetsskydd handlar om att skydda den information och de verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och vissa andra hot. I säkerhetsskydd ingår också sekretess och signalskydd. Ansvaret för säkerhetsskydd finns beskrivet i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Säkerhetsskydd behöver bevakas i både planprocessen och plandokument för att säkerställa att inte säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter röjs.

Om vissa myndigheter, kommuner och företag i Sverige utsätts för ett angrepp, kan det orsaka allvarliga konsekvenser för landets säkerhet. Det kan till exempel handla om verksamheter inom

- totalförsvaret
- rättsväsendet
- energi- eller vattenförsörjning
- telekommunikation
- transportsektorn.

Dessa verksamheter kan i sitt uppdrag behöva hantera uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Om uppgifterna röjs, förstörs eller ändras kan det inverka på säkerheten i landet.

Som stöd i detta arbete har Säkerhetspolisen tagit fram vägledningar inom området.

> Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan finnas i olika planeringsunderlag till exempel i utredningar och kartor. Tänk på att det kan vara den aggregerade informationen som röjer uppgifter om en säkerhetskänslig verksamhet.

Skyddsobjekt

Skyddsobjekt kan vara vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt som enligt skyddslagen har behov av åtgärder för förstärkt skydd mot:

- sabotage,
- terroristbrott enligt 2 § terroristlagen (2003:148),
- spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller
- grovt rån.

Följande är exempel på typer av byggnader, anläggningar, områden eller objekt som får beslutas vara skyddsobjekt:

- Viktiga residens för Sveriges ledning
- Viktiga byggnader för att leda stat och kommun
- Viktiga byggnader för att upprätthålla lag- och ordning
- Viktiga byggnader för Sveriges beredskap
- Viktiga byggnader för ledning i kris och krig
- Försvarsmakten får besluta om skyddsobjekt som gäller byggnader, anläggningar, fartyg (och flygfartyg) och områden.

Läs mer i skyddslagen (2010:305)

8.2 Skyddsobjekt

Länsstyrelsen eller Försvarsmakten kan besluta att anläggningar som är av stor betydelse för samhället ska vara skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Syftet med lagen är att förstärka anläggningarnas skydd, vilket både innebär skyldigheter och rättigheter för den som äger anläggningen.

Det är länsstyrelsen som fattar beslut om civila skyddsobjekt och Försvarsmakten som fattar beslut om de militära skyddsobjekten. Den som äger eller nyttjar ett civilt skyddsobjekt är ansvarig för att avgöra behovet av skydd. Det gäller också för de objekt och anläggningar som bedöms som särskilt samhällsviktiga.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom ett särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Förbudet kan också gälla avbildning via obemannade farkoster, som till exempel drönare.

Polis, militär personal eller annan särskilt utsedd personal får anlitas för att bevaka skyddsobjekt. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polis benämns skyddsvakt.

Information om vilka anläggningar i länet som är skyddsobjekt kan vara relevant för en samhällsplanerare. Det är framförallt viktigt om verksamheten har särskilda behov som behöver tillgodoses i den fysiska planeringen, eller har ett beslut om avbildningsförbud.

8.3 Rätt att ta del av handlingar

Risk- och sårbarhetsanalyser, planer, inriktningar med mera kan innehålla uppgifter som gör att dessa handlingar kan behöva sekretessmarkeras och i vissa fall även säkerhetsskyddsklassificeras. Det innebär att handlingarna behöver hanteras enligt särskilda regelverk såsom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) och säkerhetsskyddslagen.

8.3.1 Offentlighetsprincipen ger allmänheten rätt att ta del av handlingar

Offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen. Den innebär bland annat att allmänheten, i form av enskilda individer och företrädare för media har rätt till tillgång till information om statens och kommunens verksamhet.

För att allmänheten ska få tillgång till information krävs dock att informationen finns i en handling som är allmän och offentlig. När en handling är allmän regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105). Om det har konstaterats att det är fråga om en allmän handling blir nästa steg att pröva om den allmänna handlingen också är

offentligt. Rätten att få ta del av handlingen begränsas om handlingen innehåller information som är belagd med sekretess enligt en sekretessregel i OSL. I så fall anses handlingen inte vara offentlig.

Allmänheten har rätt att begära av en kommun eller myndighet att få ta del av information. En sådan begäran ska hanteras skyndsamt. Den som begär ut en handling har rätt att vara anonym under förutsättning att handlingen inte innehåller sekretessreglerade uppgifter. Kommunen eller myndigheten ska vid en begäran först ta ställning till om handlingen är allmän och sedan pröva om informationen i handlingen är belagd med sekretess. Om kommunen eller myndigheten, vid framtagandet av ett underlag, vet att underlaget innehåller uppgifter som omfattas av en sekretessregel i OSL ska underlaget sekretessmarkeras. Underlag som tagits fram i arbetet med kriser och höjd beredskap kan behöva sekretessmarkeras.

De sekretessparagrafer som ofta är tillämpliga i arbetet med kris- och krigsberedskap är bland andra 15 kap. 2 § OSL och 18 kap. 13 § OSL, men fler paragrafer kan aktualiseras beroende på område. Om information beläggs med sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL är det viktigt att komma ihåg att den handling som informationen ingår i alltid ska hanteras enligt reglerna i säkerhetsskyddslagen.

Se till att ha beredskap för om allmänheten begär ut det underlag som är knutet till planeringsarbetet. Om underlaget är sekretessmarkerat kan detta vara till hjälp vid sekretessprövningen. Ni måste dock alltid göra en ny sekretessprövning vid varje enskild begäran eftersom resultatet av prövning kan variera beroende på vem som begär ut informationen. Vid behov, sök stöd från myndighetens eller kommunens jurister för frågor om offentlighet och sekretess. Om informationen är säkerhetsskyddsklassificerad är det viktigt att informationen hanteras i lokaler som är godkända för den aktuella säkerhetsnivån, och att bara personer med behörighet har åtkomst till lokalerna och handlingarna.

9. Checklistor

Det här kapitlet innehåller exempel och checklistor som ett stöd för att beakta robusthetsfrågor och särskilt totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen. Fokus ligger på de processer som rör fysisk planering. Dessa checklistor och exempel är stöd och ska inte ses som fullständiga utan bör i varje ärende kompletteras utifrån lokal kontext.

9.1 Exempel på planeringsunderlag

Exempel på källor är www.planerings-katalogen.se och www.geodata.se.

Nedan följer exempel på olika planeringsunderlag som kan användas för att bevaka samhällets robusthet i fysisk planering. Många av dessa planeringsunderlag återfinns i länsstyrelsernas sammanställning av regionalt planeringsunderlag, se respektive länsstyrelse. Det finns även underlag hos respektive myndighet samt lokalt hos kommunerna. För vissa delar av landet finns regionalt planeringsunderlag hos regionerna.

Ta hänsyn till befintliga strukturer, noder, byggnader och risker, till exempel

- Farlig verksamhet (som efter länsstyrelsens beslut omfattas av 2 kap. 4 § i lagen om skydd mot olyckor)
- Naturolyckor (översvämningar, ras- och skred mm)
- Tekniska olyckor (farligt godsleder, sevesoverksamhet mm)
- Tillgänglighet för blåljusaktörer (insatstider, höjd, bredd, mm)
- Framkomlighetsbegränsningar för fordon (bärighet, översvämningsrisker mm)
- Rakel (nätverket av master och sändare)

Ta hänsyn till planeringsunderlag kopplat till samhällets krisberedskap

- Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) (täckning, särskilda anläggningar som kärnteknisk anläggning)
- Samhällsviktig verksamhet (identifieras under RSA processen på olika nivåer)
- Slutsatser från egen RSA process (beroenden och sårbarheter, mm)
- Skyddsobjekt (beslutas av länsstyrelsen enligt Skyddslagen)
- Dammbrottsstudier (t.ex. dammar som omfattas av förordning (2014:214) om dammsäkerhet)

Ta hänsyn till totalförsvarets planeringsunderlag

- Totalförsvarets militära intressen (se Försvarsmaktens hemsida, www.forsvarsmakten.se)
- Åtta prioriterade områden med samhällsviktiga funktioner för totalförsvarsplaneringen, viktiga anläggningar i kommunen, länet och nationellt (se kap 3)
- Utrymning/inkvartering (se kap 5)
- Skyddsrum (skyddsrumstätorter, se MSB:s hemsida, www.msb.se)
- Utomhusvarning och VMA (se MSB:s hemsida, www.msb.se)
- Räddningstjänst under höjd beredskap (se kommunens handlingsplan enligt lag om skydd mot olyckor)
- Tänkbara strategiska mål
- Totalförsvarsviktig verksamhet, försörjningsberedskap (”K-företag”)

9.2 Checklistor för ökad samverkan och samordning

9.2.1 Checklistor för totalförsvarets intressen i fysisk planering

Prioriterade områden enligt totalförsvarsprop (2020/21:30)

Prioriterade områden för den återupptagna totalförsvars-planeringen	**Ordning och säkerhet** t.ex. polis, SÄPO, tull och kustbevakning.
	Skydd av civilbefolkningen t.ex. skyddsrum, utrymning och inkvartering samt varningssystem.
	Hälso- och sjukvård t.ex. beredskapssjukhus, lagerhållning av läkemedel och sjukvårdsmaterial.
	Livsmedel och dricksvatten t.ex. lagerhållning och transportkedjor, reservvattentäkter.
	Finansiell beredskap t.ex. alternativa betalningssystem.
	Energiförsörjning t.ex. försörjning av el, drivmedel fjärrvärme och fjärrkyla.
	Transporter t.ex. allmänna vägar och järnvägar, flygplatser och hamnar.
	Elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas.

Figur 8. Sedan 2015 har bevakningsansvariga myndigheter, regioner och kommuner arbetat för att öka kunskapen om och förståelsen för vad som behöver göras i händelse av höjd beredskap eller krig. Nu går utvecklingen från att bygga kunskap till konkret planläggning. Figuren listar de prioriterade områdena i arbetet.

Checklista för tematiska områden för totalförsvaret i översiktsplaneringen

- Har planen beaktat de prioriterade områdena inom totalförsvaret?
- Har planen beaktat de fysiska intressen som totalförsvaret har inom området?
- Finns det planeringsunderlag med identi ierade samhällsviktiga verksamheter som ett ingångsvärde till den fysiska planeringen?
- Har kommunen en riskvärderingspolicy/strategi för att hantera risker för den fysiska planeringen?

Checklista för stärkt informationsutbyte mellan arbete med detaljplaner och kommunens arbete med beredskapssamordning

- Berör planen direkt eller indirekt verksamheter inom de prioriterade områden som är viktiga för totalförsvaret?
- Berör planen anläggningar som är viktiga för befolkningsskyddet?
- Ligger planen i nära anslutning till strategiskt viktiga mål?
- Kan det finnas behov av att utöka befolkningsskyddet i området?
- Finns slutsatser i risk- och sårbarhetsanalyser som påverkar planens genomförande?

9.3 Checklistor för informationsutbyte

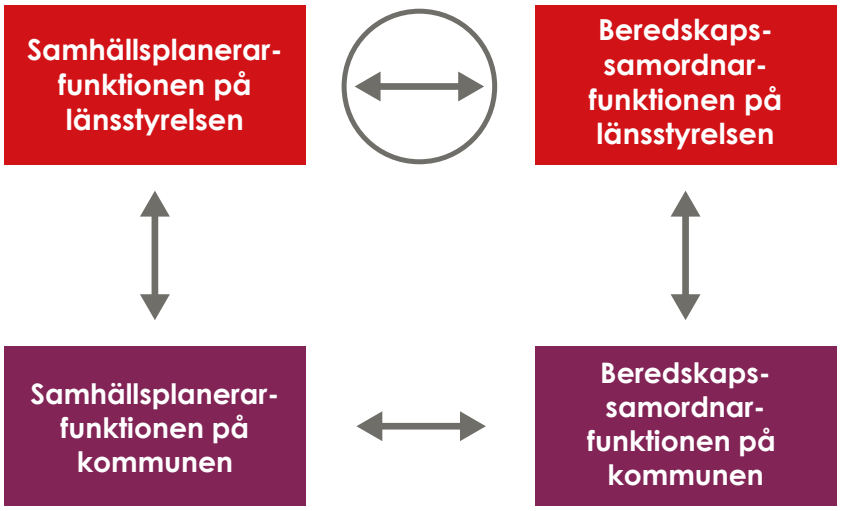
Fysisk planering ⟷ **Beredskaps-samordning**

Checklista för stärkt informationsutbyte mellan översiktsplan och kommunens arbete med beredskapssamordning

- Är slutsatser om viktiga flöden, noder och beroenden likvärdiga mellan de olika processerna?
- Beaktas de sårbarheter som identifieras i kommunens översikts-planeprocess i arbetet med beredskapssamordning?
- Finns det planeringsunderlag med identifierade samhällsviktiga verksamheter som ett ingångsvärde till den fysiska planeringen?
- Finns det planeringsunderlag med viktiga skyddsobjekt eller särskilt sårbara verksamheter ur ett beredskapsperspektiv?
- Finns det ett planeringsunderlag med farliga verksamheter, som även fångar in scenarier med mål för antagonistiska hot (angrepp mot säkerhetskänslig verksamhet)?
- Har kommunen en riskvärderingspolicy/strategi för att hantera risker för den fysiska planeringen?

9.4 Checklistor för ökad samverkan och samordning

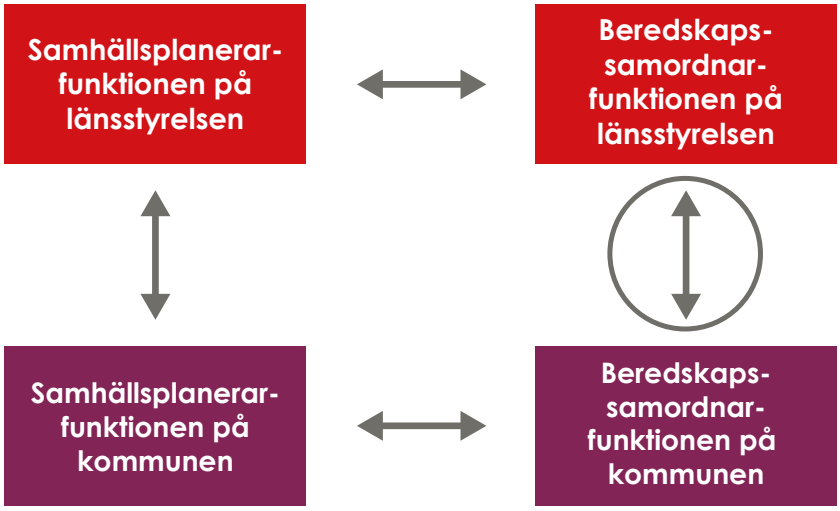
9.4.1 Checklista för att stärka samverkan på regional nivå



Checklista för stärkt samverkan på regional nivå

- Har alla handläggare möjlighet att ta del av säkerhetsklassad information?
- Finns det rutiner eller funktioner som möjliggör samordning och samverkan i form av regelbundna möten eller samverkansforum för att arbeta med stöd till kommunerna enligt 7 § länsstyrelseinstruktionen?
- Bidrar länsstyrelsen till att regionalisera de nationella målen för totalförsvaret, så att de kan användas i samhällsplaneringsbeslut i kommunen?
- Har länsstyrelsen sammanställt de fysiska sårbarheter som finns i länet i form av statligt planeringsunderlag för naturolyckor, tekniska olyckor, framkomlighetsbegränsningar på väg (höjd, bredd, vikt) osv som bör vara ett underlag för risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetshantering och översiktsplaneringen?
- Har länsstyrelsen sammanställt de nationella intressen som finns inom totalförsvaret i länet, i form av öppet och hemligt statligt planeringsunderlag?
- Har länsstyrelsen sammanställt och regionaliserat ett planeringsunderlag med de slutsatser som nationella myndigheter har identifierat i sina risk- och sårbarhetsanalyser, och som framgår av den nationella risk- och förmågebedömningen?
- Har länet några nationellt samhällsviktiga verksamheter som bör beaktas i samhällsplaneringen? Är det några av dessa som är särskilt viktiga och bör lyftas som ett riksintresse för totalförsvaret enligt 4 § hushållningsförordningen?
- Har länsstyrelsen sammanställt ett planeringsunderlag, t.ex. med de skyddsobjekt som har betydelse för den fysiska planeringen på kommunal nivå, och de ärenden som länsstyrelsen handlägger i övrigt enligt 3 kap. 9 § miljöbalken?
- Har länsstyrelsen rutiner för att bevaka totalförsvarets intressen enligt 3 kap. 9 § miljöbalken i beslut och ärenden som hanteras av myndigheten?

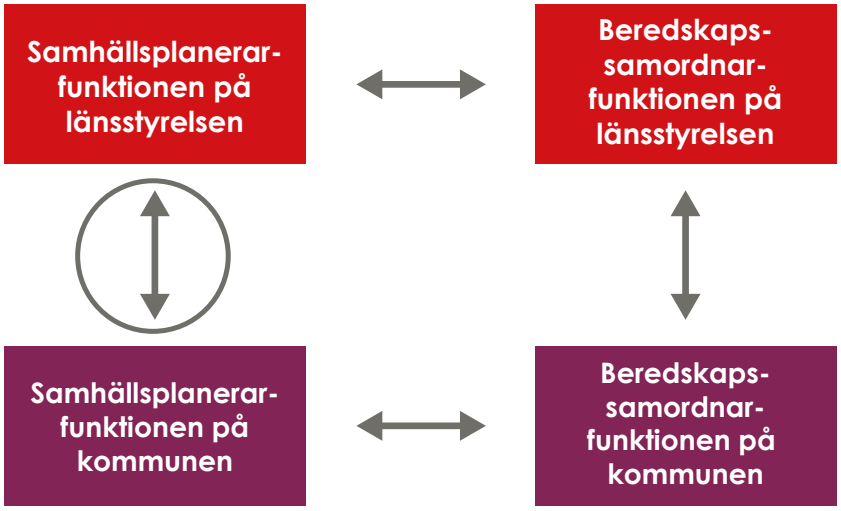
9.4.2 Checklista för att stärka samverkan mellan regional och lokal nivå inom arbetet med samhällets krisberedskap



Checklista för stärkt samverkan mellan regional och lokal nivå

- Finns det rutiner eller funktioner som möjliggör samordning och samverkan i form av regelbundna möten eller samverkansforum där samhällsplaneringsfrågor kan diskuteras?
- Har länsstyrelsen sammanställt de fysiska sårbarheter som finns i länet i form av statligt planeringsunderlag för naturolyckor, tekniska olyckor, framkomlighetsbegränsningar på väg (höjd, bredd, vikt) osv som bör vara ett underlag för risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetshantering och översiktsplaneringen?
- Bidrar länsstyrelsen till att regionalisera de nationella målen för totalförsvaret så att de kan användas i samhällsplaneringsbeslut i kommunen?

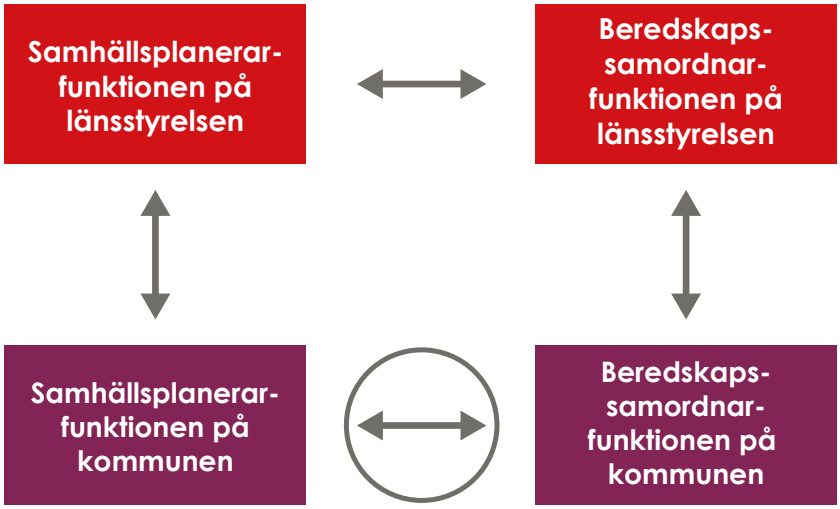
9.4.3 Checklistor för att stärka samverkan mellan regional och lokal nivå inom arbetet med samhällsplanering



Checklista för stärkt samverkan på regional nivå inom samhällsplaneringen

- Har alla berörda handläggare möjlighet att ta del av säkerhets-klassad information?
- Finns det rutiner eller funktioner som möjliggör samordning och samverkan i form av regelbundna möten eller samverkansforum, där även länsstyrelsens beredskapssamordnare kan delta?
- Har länsstyrelsen sammanställt de nationella intressen som finns inom totalförsvaret i länet, i form av öppet och hemligt statligt planeringsunderlag?
- Har länsstyrelsen sammanställt och regionaliserat ett planerings-underlag med de slutsatser som nationella myndigheter har identifierat i sina risk- och sårbarhetsanalyser, och som framgår av den nationella risk- och förmågebedömningen?
- Har länsstyrelsen som geografiskt områdesansvarig myndighet sammanställt regionala risk- och sårbarhetsanalyser till ett planeringsunderlag för fysisk planering?

9.4.4 Checklista för att stärka samverkan på lokal nivå inom arbetet med samhällets krisberedskap och samhällsplanering



Checklista för stärkt samverkan på lokal nivå

- Har alla handläggare möjlighet att ta del av säkerhetsklassad information?
- Finns det rutiner eller funktioner som möjliggör samordning och samverkan i form av regelbundna möten eller samverkansforum?
- Har kommunen tillgängliggjort sig de nationella intressen som finns inom totalförsvaret i kommunen, i form av öppet och hemligt statligt planeringsunderlag?
- Har kommunen identifierat de fysiska sårbarheter som finns i kommunen i form av naturolyckor, tekniska olyckor, framkomlighets-begränsningar på väg (höjd, bredd, vikt) osv som bör vara ett underlag för risk- och sårbarhetsanalyser, kontinuitetshantering och översiktsplanering?

Referenser

Webb

PBL kunskapsbanken, www.boverket.se

MKB, www.naturvardsverket.se

www.planeringskatalogen.se

www.geodata.se

Säkerhetsskydd, Säkerhetspolisen
https://www.sakerhetspolisen.se/sakerhetsskydd.html

MUST årsöversikt 2019
https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/rapporter/must-arsoversikt-2019.pdf

Försvarsberedningen Värnkraft, Ds 2019:8
https://www.regeringen.se/49f10c/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/slutrapport-14-maj/ds-20198-varnkraft---inriktningen-av-sakerhetspolitiken-och-utformningen-av-det-militara-forsvaret-2021-2025.pdf

Försvarsberedningen Motståndskraft, Ds 2017:66
https://www.regeringen.se/4b02db/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/ds-2017-66-motstandskraft-inriktningen-av-totalforsvaret-och-utformningen-av-det-civila-forsvaret-2021-20252.pdf

Säkerhet i offentlig miljö – Skydd mot antagonistiska hot och terrorism
https://rib.msb.se/filer/pdf/28917.pdf

SOU

SOU 2019:34 om förbättrat skydd för totalförsvaret

Propositioner

Totalförsvarspropositionen 2020/21:30

Utredningar och rapporter

Räddningstjänst under höjd beredskap, vägledning, MSB, 2020

En introduktion till totalförsvar, Länsstyrelsen Kalmar län, 2019

Äldre vägledningar

Beredskapshänsyn i samhällsplaneringen, Totalförsvarets chefsnämnd, 1987

Civil beredskap i fysisk planering, ÖCB, Boverket, 1989

Den oslagbara staden – Grannskapet i den oslagbara staden, expertgruppen för säkerhet i förvaltning, ny- och ombyggnad, tillhandahålles för ÖCB, 1995

Den oslagbara staden, expertgruppen för säkerhet i förvaltning, ny- och ombyggnad, tillhandahålles för ÖCB, 1997

Den oslagbara staden – Robusthet på grannskapsnivå, expertgruppen för säkerhet i förvaltning, ny- och ombyggnad, tillhandahålles för ÖCB, 2000

Riskhantering i ett samhällsperspektiv, Räddningsverket, 1998

Robusthet i den fysiska miljön, ÖCB, Boverket, 1998

Bilaga, lagar och förordningar

Plan- och bygglag (2010:900)

2 kapitlet

5 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. **människors hälsa och säkerhet,**
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. **möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,**
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. **risken för olyckor, översvämning och erosion.**

6 § Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

…

2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
3. åtgärder för att **skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,**

…

9 kapitlet

13 § Det krävs marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering i ett område utanför detaljplan, om

1. 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.

10 kapitlet

17 § Om samrådet avser en befintlig byggnad som innehåller ett skyddsrum, ska byggnadsnämnden ge den myndighet som avses i 3 kap. 1 § lagen (2006:545) om skyddsrum tillfälle att yttra sig.

11 kapitlet

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

13 kapitlet

14 § Ett beslut om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 9 kap. 13 § får överklagas av

1. Transportstyrelsen, om beslutet rör en civil flygplats,
2. Strålsäkerhetsmyndigheten, om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller annan kärnteknisk anläggning, och
3. **Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**, i andra fall än de som anges i 1 och 2.

Åtgärder för totalförsvaret

15 § Bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för **totalförsvaret och som är av hemlig natur**. Sådana åtgärder ska föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om …

Miljöbalken (1998:808)

2 kapitlet

Rimlighetsavvägning

7 § Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en **totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret,** ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§. Lag (2018:1407).

3 kapitlet

Riksintressen

9 § 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.

Avvägning mellan oförenliga riksintressen

10 § Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall 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.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

4 kapitlet

1 § De områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riks- intresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och
2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av **anläggningar som behövs för totalförsvaret**. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket. Lag (2001:437).

Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

1 § De statliga myndigheter som anges i denna förordning har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

…

4 § Länsstyrelsen ska underrätta Boverket och andra berörda myndigheter som anges i 2 § om länsstyrelsen anser att

1. ett ytterligare mark- eller vattenområde bör anges som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, eller
2. klassificeringen eller avgränsningen i stort av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas.

Förordning (2008:232).

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

7 § Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Lag (2016:319) om skydd för geografisk information

1 § I denna lag finns bestämmelser till skydd för uppgifter av betydelse för totalförsvaret.

7 § Försvarsmakten ska lämna Sjöfartsverket och Lantmäteriet de upplysningar som dessa myndigheter behöver för att kunna bedöma om spridningen kan antas medföra skada för totalförsvaret. Försvarsmakten ska samråda med Säkerhetspolisen innan uppgifterna lämnas.

Om Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har upplysningar som kan vara av betydelse för bedömningen, ska även den myndigheten lämna sådana upplysningar till Sjöfartsverket och Lantmäteriet.

9 § Om inte något annat följer av 10 eller 11 §, är det förbjudet att sprida en sammanställning av geografisk information

1. om förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde som avser Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, eller
2. över andra delar av svenskt territorium, om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om tillstånd till spridning enligt första stycket.

Tillstånd ska ges om spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Efter medgivande från den som söker tillstånd får retuscheringsåtgärder i sammanställningen göras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att kunna meddela ett tillstånd.

Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 **www.msb.se**
Publ.nr MSB1646 - januari 2021 ISBN 978-91-7927-086-5