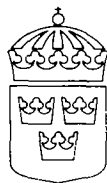


Försvarsutskottets yttrande

1985/86:6 y

över motioner om reservanordningar vid störningar i elförsörjningen



FöU
1985/86:6 y

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har berett försvarsutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1985/86:N406, N413, N415 – N416, N427, N436 och N449.

Motionsförslag hos näringsutskottet

1985/86:N406 av Bengt Kindbom (c) och Lennart Brunander (c). Motionärerna föreslår att riksdagen begär en utredning av frågan om jordbrukets beredskap för avbrott och störningar i elproduktionen. De anser att jordbrukets blockorganisation bör tillföras reservkraft och att statliga stödåtgärder bör prövas för att garantera en tillgång på reservkraftverk.

1985/86:N413 av Marianne Karlsson (c). Motionären önskar att riksdagen skall uttala sig för att lantbrukare skall kunna få förmånliga lån för inköp av reservaggregat för elström. Att anskaffa reservaggregat så att livsmedel kan produceras även under ofredstider och under långa elavbrott i fred är enligt hennes mening inte enbart lantbrukarnas egen angelägenhet.

1985/86:N415 av Rune Evensson m. fl. (s). Motionärerna föreslår att riksdagen skall begära en översyn av medborgarnas säkerhet vid el- och teleavbrott. De anser att en bättre säkerhet kan åstadkommas genom förbättringar av distributionsnät och anläggningar. Fler reservaggregat behövs enligt deras mening.

1985/86:N416 av Evert Hedberg (s) och Ulla-Britt Åbark (s). Motionärerna anser att samhällets åtgärder för att höja beredskapen mot elavbrott bör påskyndas och eventuellt kompletteras samt att riksdagen bör uttala sig härom. Reservanordningar för vitala samhällsfunktioner bör enligt deras mening ges förtur i det fortsatta arbetet.

1985/86:N427 av Rolf Kenneryd (c) och Ivar Franzén (c). Enligt motionärerna bör riksdagen begära förslag av regeringen om statsbidragsregler för investeringar i reservkraftverk vid vårdinrättningar och inom jordbrukets animalieproduktion. De betonar att förbättringar bör komma till stånd snarast.

1985/86:N436 av Ivar Franzén (c). Motionären föreslår att riksdagen skall besluta om ett 25-procentigt statsbidrag till anskaffning av lämpliga reservkraftverk för att trygga livsmedelsförsörjningen. Kostnaden bör enligt hans mening belasta anslag till försvarsändamål.

1985/86:N449 av Gullan Lindblad (m) och Göthe Knutson (m). Motionä-

terna föreslår att riksdagen skall begära åtgärder som radikalt förbättrar beredskapen mot elavbrott. De betonar att beredskapshänsyn måste tas vid samhällets utbyggnad och efterlyser anvisningar till länsstyrelserna om bättre beredskapsplanering på området. Vidare erinras om den nyligen inledda verksamheten avseende kommunala riskanalyser för fred, kris och krig.

Uttalanden i motioner hos försvarsutskottet

1985/86:Fö201 av Bengt Westerberg m. fl. (fp). Motionärerna framhåller att sårbarheten i samhället har ökat i flera avseenden. Som påtagliga exempel nämns elförsörjningen och telekommunikationerna. Särskilt i större tätorter behöver sårbarheten enligt motionärerna minska också för andra funktioner, exempelvis när det gäller fjärrvärme.

1985/86:Fö202 av Lennart Blom m. fl. (m). Motionärerna påminner om förslaget (SOU 1984:57) från 1982 års provplanläggningskommitté att ökad uppmärksamhet skall ägnas åt reservanordningar inom den kommunaltekniska försörjningen. De anser att åtgärder snarast bör vidtas för att förbättra tillgången på sådana reservanordningar och föreslår att riksdagen skall uttala sig härom (yrkande 9).

1985/86:Fö203 av Lars Werner m. fl. (vpk). Motionärerna hävdar att sårbarhetsfrågorna inför 1987 års försvarsbeslut måste få en helt annan tyngd i den samlade försvarsdebatten. De anser att 1984 års försvarskommitté har gjort en förtjänstfull uppräknig av problemen (SOU 1985:23).

1985/86:Fö205 av Karin Söder m. fl. (c). Enligt motionärerna måste i samhällsplaneringen läggas stor vikt vid att bemästra sårbarhetsproblemen inom t. ex. el-, data-, elektronik- och livsmedelssektorerna.

Bakgrund

Under hösten 1981 behandlade riksdagen en motion om användning av reservkraftaggregat hos det militära försvaret och civilförsvaret vid fredstida elbortfall för lantbrukare med djurhållning (FöU 1981/82:3). Motionen avslogs.

I samband med 1982 års försvarsbeslut (prop. 1981/82:102, FöU 18, rskr. 374) uppmärksammades samhällets sårbarhet främst med avseende på den fortgående datoriseringen och i fråga om resurserna för sjukvård.

En stor störning i landets elförsörjning inträffade den 27 december 1983. Regeringen tillsatte en kommission med uppgift att utreda elförsörjningens sårbarhet och lämna förslag i ämnet. I sitt betänkande i augusti 1984 (SOU 1984:69) uttalade kommissionen bl. a. att flertalet viktiga samhällsfunktioner klarar elavbrott under 12–24 timmar med befintlig och planerad reservkraft utan större negativa samhällseffekter. "Längre elavbrott medför växande problem. Ökad uppmärksamhet bör därför ägnas elavbrott på upp till 2–3 dygn."

Kommissionen föreslog flera nya utredningsuppdrag på området. Beträffande jordbruket fann kommissionen "önskvärt att fler djurhållande lantbruk anskaffar reservkraft. Detta är också ett starkt beredskapsintresse, särskilt vad avser mjölkproduktionen. Kommissionen finner dock att det

från dess utgångspunkter inte finns tillräckliga motiv att föreslå direkt statligt bidrag till sådan anskaffning. Detta kan övervägas inom det ekonomiska försvarets ram. Anskaffningen bör dock stimuleras genom att investeringar som enbart avser reservkraft får utgöra låneunderlag för statsgaranterade lån.”

Ett annat förslag från kommissionen var att kommunerna skulle få ansvaret för att genomföra en planering för att möta långvariga elavbrott.

Provplanläggningskommittén – civilförsvaret och kommunerna (ProCK) – lämnade i juli 1984 betänkandet Kommunerna i totalförsvaret (SOU 1984:57). Kommittén fann det vara nödvändigt att ägna ökad uppmärksamhet åt reservanordningar för den kommunaltekniska försörjningen. Riksnämnden för kommunal beredskap (RKB) har år 1985 utgivit allmänna råd för kommunal beredskapsplanläggning avseende bl. a. sådana reservanordningar. Planläggningen skall landet runt vara genomförd vid utgången av år 1986.

Enligt lagen (1964:63) om kommunal beredskap är primärkommuner och landstingskommuner skyldiga att redan i fredstid vidta reservanordningar för bl. a. elförsörjningen, om länsstyrelsen förordnar därom (6 §). Skyldigheten är dock beroende av att statsbidrag med minst 90 % utgår för skäliga kostnader (15 §). Några medel har inte anvisats för sådana statsbidrag.

Beredskapen mot störningar i elförsörjningen togs upp i proposition 1984/85:120 om riktlinjer för energipolitiken. Härvid tog regeringen ställning till kommissionens förslag samt till andra förslag och synpunkter, framförda bl. a. i remissyttranden. Riksdagen (NU 1984/85:30, rskr. 362) godkände i propositionen angivna riktlinjer för elförsörjningen och godkände föreslagna grunder för stöd för anskaffande av reservkraftverk inom jordbruket. Grunderna innebar att statliga lånegarantier kan lämnas för investeringar i reservkraft.

Regeringen gav våren 1985 tre uppdrag som gällde fredstida störningar i eltilförseln. Uppdragen ställdes

- till statens energiverk (STEV) att utreda behovet av åtgärder för att förebygga långa elavbrott i fred och för att begränsa konsekvenserna av sådana elavbrott,
- till socialstyrelsen att inventera reservkraften vid landets sjukhus m. m.,
- till transportrådet att utreda drivmedelsförsörjningen vid elavbrott i fred.

Statens energiverk har redovisat resultaten av sitt uppdrag i januari 1986. STEV uttalar att avbrott i regionala och lokala elnät är vanligare än storstörningar i stamnätet av den typ som inträffade i december 1983. Snö och storm kan orsaka lokala och regionala störningar som kan bli långvariga och medföra större konsekvenser för drabbade elabbonnenter än korta avbrott i stamnätet. Enligt verkets uppfattning har det svenska elförsörjningssystemet en hög driftsäkerhet som successivt ökar ytterligare genom ny- och ombyggnader av elnäten. Viktigast nu är att förbättra beredskapen för åtgärder vid långvariga elavbrott hos eldistributörer, kommuner och elförbrukare så att man kan reducera konsekvenserna av avbrott som trots allt inträffar.

På grundval av enkätsvar konstaterar STEV i rapporten att beredskapen mot långa elavbrott är mycket låg i de flesta kommuner. ”Det beror till stor

del på att det råder osäkerhet om ansvarsfördelningen och om vad planeringen skall ha för syfte och innehåll. För vattenverk, avloppsanläggningar, värmeverk m. m. saknas i många fall erforderliga reservverk.”

Enligt STEV måste störningskänsliga elabonnetter själva planera och förbereda åtgärder för att lindra negativa konsekvenser vid elavbrott. Då det gäller störningskänsliga lantbruk finns stora behov av reservverk. Verket har därför tillsammans med berörda parter låtit utarbeta en kravspecifikation för traktordrivna reservverk. Elverk som har konstruerats för att uppfylla denna specifikation kommer att typprovas av statens maskinprovningar under vintern 1986. Ca 18 000 lantbruk beräknas ha behov av sådana reservverk.

Ett viktigt syfte med den kommunala elavbrottsplaneringen är enligt rapporten från STEV att skapa en mental beredskap för långvariga elavbrott och att uppnå en grundberedskap för att minska negativa följder vid avbrott. Verket anser att kommunerna, mot bakgrund av ansvaret för sina invånare, bör säkra väsentliga samhällsfunktioner och planera för ”värmestugor”, som behövs för att trygga invånarnas överlevnad vid långa elavbrott. Enligt verket torde många kommuner finna det naturligt att utarbeta sådana planer i samband med sin planläggning för beredskaps- och krigsförhållanden.

STEV anser att kommunernas åtgärder för att anskaffa reservverk i första hand bör ske för nödlägen i fred. Merkostnaden för reservverk för krig kan inte anges förrän fredsbehovet är kartlagt. Enligt energiverket torde investeringsbehovet för krig bli begränsat i jämförelse med investeringsbehovet för störningar i fred.

Såväl planering och övning för långvariga elavbrott i fred som anskaffning av nödvändig reservutrustning bör enligt STEV utgöra ett normalt inslag i kommunernas ansvar för sina invånares välfärd. Kostnaderna bör därför enligt verkets uppfattning finansieras på samma sätt som andra normala kommunala kostnader.

Socialstyrelsens inventering har bl. a. visat att flertalet reservkraftaggregat vid landets sjukhus ger otillfredsställande effekt och att omkring en tredjedel av alla sjukhus helt saknar reservkraft. I rapporten föreslås att en arbetsgrupp bildas för att stödja och stimulera landstingskommunerna i fråga om säkerhetsåtgärder på området.

Transportrådets utredning visar att det, med undantag för försvarsmakten, i huvudsak saknas reservaggregat för drivmedelpumpar. Ett elavbrott under två till tre dagar bedöms medföra väsentliga problem även för prioriterade förbrukarkategorier. Risken för sabotage i ett skymningsläge mellan fred och krig anses öka behovet av beredskapsåtgärder.

Den bästa beredskapsåtgärden för drivmedelsförsörjningen är enligt transportrådet att skaffa batteridrivna pumpar. Enligt rådets uppfattning bör oljeföretagen själva svara för anskaffning av drivmedelpumpar till sina försäljningsställen, utöver dem som överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) håller i lager för krigsbruk.

Regeringen uppdrog i april 1985 åt ÖEF att bl. a. översiktligt bedöma behovet av särskilda reservanordningar för den kommunaltekniska försörjning som behövs under krig och krigsfara samt överväga ändrade principer för finansiering av sådana reservanordningar.

ÖEF lämnade en första rapport i november 1985. Enligt denna kan ifrågavarande behov inte bedömas centralt eftersom de lokala förhållandena varierar avsevärt. Bedömningarna måste göras lokalt. Verket redovisade en handlingsplan som inkluderade metoder för s. k. kommunal riskanalys för fred, kris och krig. Beträffande finansieringsprinciper uttalade ÖEF bl. a. att pågående utveckling av analysmetoder m. m. och kommunernas pågående planläggning bör kunna ge underlag att år 1987 översiktligt bedöma det totala behovet av reserv- och skyddsanordningar för kommunalteknisk försörjning. Verket ansåg sig inte dessförinnan ha underlag för att föreslå finansieringsprinciper.

De nu nämnda myndighetsrapporterna bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I perspektivstudien för det ekonomiska försvaret, fas B, har ÖEF för skydds- och reservanordningar som avser den kommunaltekniska försörjningen avsatt totalt 215 milj. kr. för perioden 1987/88–1991/92. Redan för budgetåret 1986/87 avsatte ÖEF i sin anslagsframställning 30 milj. kr. av sin särskilda medelsram. Verket menade att även om det tar tid att precisera vilka åtgärder som behöver genomföras så är det en stor fördel att kunna ta upp diskussion med berörda parter om beredskapsåtgärder redan när andra åtgärder skall genomföras. Att medel finns tillgängliga för angelägna projekt ökar enligt ÖEF intresset hos företag och kommuner att medverka i planeringen. I budgetpropositionen 1986 (bil. 14 s. 159) har inte beräknats några medel för ändamålet.

1984 års försvarskommitté skall enligt sina direktiv (dir. 1984:14) analysera den svenska samhällsutvecklingen från sårbarhets- och resurssynpunkt. Kommittén skall bl. a. i fråga om elförsörjningen föreslå ambitionsnivå beträffande den säkerhet som bör eftersträvas och lämna förslag till finansiering av de beredskapsåtgärder som behöver vidtas i fred.

Försvarskommittén har i januari 1986 lämnat ett särskilt expertuppdrag om principer för finansiering av beredskapsåtgärder inom den civila delen av totalförsvaret. Uppdraget skall redovisas till kommittén senast den 1 september 1986.

Försvarskommittén har nyligen i en skrivelse (Ds Fö 1986:1) föreslagit att i totalförsvarets planering för perioden 1987–1992 skall läggas särskild vikt vid att tillgodose en tillräcklig funktionssäkerhet inom bl. a. funktionen Energiförsörjning vad gäller elkraft och kommunalteknisk försörjning.

Regeringen föreskrev i beslut den 20 februari 1986 att försvarskommitténs skrivelse skall utgöra underlag för den fortsatta planeringen.

Försvarsutskottet

Vårt samhälle är sårbart. I ett modernt samhälle som är mycket beroende av el och elektronik och där verksamheten av ekonomiska och andra skäl i regel drivs med snäva marginaler finns risk för mer eller mindre allvarliga störningar. Även händelser som ansetts helt osannolika har visat sig kunna inträffa.

Om risken för en viss typ av störning är liten, men konsekvenserna är stora om den trots allt inträffar, kan samhället inte underlåta att dels söka minska

riskan ytterligare, dels verka för att mildra befarade konsekvenser. En viktig förebyggande åtgärd blir att påverka den mentala beredskapen hos invånarna och hos de myndigheter, företag m. m. som bör vidta beredskapsåtgärder.

Kortvariga avbrott i eldistributionen är kända företeelser och har i allmänhet måttliga konsekvenser. För känslig verksamhet som kan drabbas hårt redan av sådana elavbrott måste enligt utskottets mening den som svarar för verksamheten i eget intresse anskaffa reservanordningar som säkerställer verksamheten.

Försvarsutskottet behandlar i det följande främst långvariga elavbrott och syftar då på avbrott under omkring ett dygn eller längre tid. Sådana kan inträffa redan under fredsförhållanden och drabba större eller mindre områden. Beroende på övriga omständigheter vid avbrottet – årstid, väder, trafiksituation, m. m. – kan störningarna bli allvarliga. Människoliv och väsentliga samhällsfunktioner äventyras.

Som framgår av redogörelsen i det föregående har det påbörjats och delvis genomförts ett omfattande utredningsarbete för att ytterligare öka säkerheten i elleveranserna och minska konsekvenserna av elavbrott. Eftersom vårt samhälle är mycket beroende av eltillförsel är det synnerligen angeläget att arbetet utan onödig fördröjning leder till konkreta resultat.

Försvarsutskottet anser att det finns två grundläggande orsaker till att läget nu är otillfredsställande. Den ena är att beredskapshänsyn på många håll länge har varit en okänd företeelse i den ordinarie verksamheten. Redan fattade beslut och pågående arbete inom regeringskansliet och hos bl. a. totalförsvarets chefsnämnd måste snabbt leda till förbättringar i detta avseende. Utskottet har alltså samma uppfattning som i denna del framförs i motion N449.

Den andra huvudorsaken till det nuvarande läget är att det råder osäkerhet om ansvarsfördelningen beträffande reservanordningar. Förhoppningar om statsbidrag till investeringar för försvarsberedskap kan ha avhållit från nödvändiga åtgärder i syfte att möta störningar i fredstid. För att påskynda utvecklingen bör riksdagen nu ställa sig bakom följande principiella inriktning beträffande reservanordningar för elavbrott.

I första hand bör anskaffas reservanordningar som tillgodoser nödvändiga behov vid störningar i fredstid. För varje samhällsviktig verksamhet bör vederbörande företag, kommun, affärsdrivande verk eller statlig myndighet ställa sig frågan hur verksamheten påverkas av ett långvarigt elavbrott. Ansvar för att beredskapsåtgärder vidtas i fråga om en viss verksamhet – även kostnadsansvaret – åvilar den som svarar för verksamheten under ostörda förhållanden. Som stimulans till planering, investeringar m. m. utanför den statliga sektorn kan staten ta initiativ till vissa åtgärder – främst rörande utbildning och övningar men också t. ex. sådana som statens energiverk i samråd med andra har vidtagit för att underlätta anskaffning av traktordrivna reservverk. Statsbidrag för investeringar eller andra beredskapsåtgärder bör dock inte påräknas.

En tillfredsställande beredskap för långvariga elavbrott i fredstid måste kompletteras med åtgärder för lägen som kan inträffa vid yttre hot eller fiendlig verksamhet mot vårt samhälle. Såvitt gäller kommunerna anser statens energiverk att merkostnaderna för reservverk för ett krigsbehov

inte kan anges förrän fredsbehovet är kartlagt. Verket bedömer att investeringsbehovet för krig blir begränsat i jämförelse med investeringsbehovet för störningar i fred.

Beträffande krigsbehoven bör riksdagen enligt försvarsutskottets mening uttala sig för att ansvarsförhållanden och ambitionsnivåer bestäms under år 1987, om möjligt i samband med riksdagens långsiktiga försvarsbeslut. Resultat av de kommunala riskanalyserna och av försvarskommitténs överväganden bör först tillföras underlaget i denna del. Beträffande kostnadsansvaret bör ett huvudalternativ vara att liksom för fredsbehoven utgå från varje sektors eget intresse av att ha tillgång till reservkapacitet.

Försvarsutskottet har därmed förordat att riksdagen nu dels uttalar sig om ansvaret för reservanordningar som behövs redan i fredstid, dels uttalar sig om när ansvar m. m. för ytterligare reservanordningar bör bestämmas. Utskottet övergår därefter till att särskilt kommentera några av de frågor beträffande elförsörjning som tas upp i ifrågavarande motioner.

Ett genomgående tema i motionerna är att elsäkerheten bör förbättras och att beredskapen inför elavbrott snarast bör stärkas. Som framgår av det föregående har försvarsutskottet samma uppfattning.

Flera motioner gäller särskilt lantbrukares beredskap mot avbrott i elförsörjningen. Frågan är viktig från flera synpunkter. Försvarsutskottet anser att lantbrukare vars verksamhet är känslig för elavbrott i eget intresse bör sörja för att ha tillgång till reservkraft. Det kan inte förutsättas att kommunerna har möjlighet att hjälpa lantbrukare vid elavbrott. Något statsbidragssystem bör inte tillskapas men åtgärder som underlättar anskaffningar och samarbete mellan flera lantbruk bör stödjas.

Beträffande kommunerna anser försvarsutskottet det vara angeläget att ÖEF:s studie om reserv- och skyddsanordningar bedrivs med hög prioritet. Studien genomförs i samarbete med centrala myndigheter, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet samt vissa länsstyrelser och kommuner. Detaljerade studier genomförs i fyra kommuner. Underlag för en samlad översiktlig behovsanalys beräknas föreligga under år 1987. Enligt utskottets mening bör eftersträvas att till underlag för försvarskommittén redovisa preliminära resultat under hösten 1986. Med detta uttalande har försvarsutskottet också ställt sig bakom vad som i motion 1985/86:Fö202 anförs om att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt reservanordningar inom den kommunaltekniska försörjningen. Reservanordningar för vårdinrättningar, radiosändare, lagercentraler, vägstationer, m. m. måste också tillkomma i ökad utsträckning. Reservpumpar för drivmedel behövs både vid stationer som är öppna för allmänheten och hos myndigheter, förctag m. fl. som har egna drivmedelsanläggningar.

Försvarsutskottet har i denna fråga yttrat sig mot bakgrund av sina beredningsuppgifter, som bl. a. gäller freds räddningstjänsten och civila delar av totalförsvaret samt frågor om samordning inom totalförsvaret. Efter samråd med näringsutskottet överlämnas yrkande 9 i motion 1985/86:Fö202 till näringsutskottet för att behandlas tillsammans med de motioner som försvarsutskottet har erbjudits att yttra sig över och som delvis gäller den kommunaltekniska försörjningen.

Enligt försvarsutskottets mening bör riksdagen med anledning av ifrågava-

rande motionsyrkanden som sin mening ge regeringen till känna vad som har FöU 1985/86:6 y
anförts i detta yttrande.

Stockholm den 18 mars 1986

På försvarsutskottets vägnar

Lennart Blom

Närvarande: Lennart Blom (m), Olle Göransson (s), Roland Brännström (s), Åke Gustavsson (s), Kerstin Ekman (fp), Gunnar Björk i Gävle (c), Ingemar Konradsson (s), Ingvar Björk (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Christer Skoog (s), Barbro Evermo (s), Ingegerd Anderlund (s), Ingbritt Irhammar (c) och Sten Andersson i Malmö (m).

Avvikande mening

Gunnar Björk i Gävle (c) och Ingbritt Irhammar (c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Flera motioner" och slutar med "bör stödjas" bort ha följande lydelse:

Flera motioner gäller särskilt lantbrukares beredskap mot avbrott i elförsörjningen. Frågan är viktig från flera synpunkter. Försvarsutskottet anser att lantbrukare vars verksamhet är känslig för elavbrott i eget intresse bör sörja för att ha tillgång till reservkraft. Det kan inte förutsättas att kommunerna annat än undantagsvis har möjlighet att hjälpa lantbrukare vid elavbrott. Redan nu kan statliga lånegarantier lämnas för investeringar i reservkraft till jordbruk. Under en övergångstid bör utgå statsbidrag för anskaffning av reservaggregat till lantbrukare med djurhållning, förslagsvis till 25 % av kostnaderna för aggregat och installation. Andra åtgärder som underlättar anskaffningar och samarbete mellan flera lantbruk inom varje block bör stödjas.