

# Regeringens skrivelse

## 2000/01:52

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred      Skr.  
2000/01:52

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 december 2000

*Göran Persson*

*Björn von Sydow*  
(Försvarsdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnas den årliga redovisningen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Underlaget för redovisningen är främst de pågående departementala sektorsgenomgångar om svåra påfrestningar på samhället i fred som regeringen beslutade om den 4 mars 1999. Enligt beslutet skall inom Regeringskansliet departementsvis utföras en genomgång av behov av åtgärder och författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

1	Inledning.....	5
1.1	Svåra påfrestningar på samhället i fred.....	5
1.2	Planeringen av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.....	6
2	Kommunal räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polisverksamhet.....	11
2.1	Kommunal räddningstjänst (Försvarsdepartementet).....	11
2.1.1	Ansvarsförhållanden.....	11
2.1.2	Bedömning av läget för beredskapen.....	12
2.1.3	Behov av åtgärder på författningsområdet.....	13
2.1.4	Förmågan att klara störningar inom el, tele och IT.....	14
2.2	Hälso- och sjukvård (Socialdepartementet).....	15
2.2.1	Ansvarsförhållanden.....	15
2.2.2	Bedömning av läget för beredskapen.....	15
2.2.3	Behov av åtgärder på författningsområdet.....	17
2.2.4	Behov av övriga åtgärder.....	17
2.2.5	Förmågan att klara störningar inom el och IT m.m.....	18
2.3	Polisverksamhet (Justitiedepartementet).....	18
2.3.1	Ansvarsförhållanden.....	18
2.3.2	Bedömning av läget för beredskapen.....	19
2.3.3	Behov av åtgärder på författningsområdet.....	19
2.3.4	Behov av övriga åtgärder.....	22
2.3.5	Förmågan att klara störningar inom el och IT.....	23
2.3.6	Polisens hantering av information vid svåra påfrestningar.....	24
3	Stöd med totalförsvarsresurser.....	25
3.1	Militärt försvar (Försvarsdepartementet).....	25
3.2	Civilt försvar (Försvarsdepartementet och övriga berörda departement).....	28
4	Informationsfrågor.....	29
5	Redovisning av hittills prioriterade fall.....	32
5.1	Terrorism (Justitiedepartementet).....	32
5.1.1	Hotens och riskernas karaktär.....	32
5.1.2	Ansvarsförhållanden.....	33
5.1.3	Bedömning av läget för beredskapen.....	35
5.1.4	Behov av åtgärder.....	36
5.2	Elförsörjning (Näringsdepartementet).....	36
5.2.1	Hotens och riskernas karaktär.....	36
5.2.2	Ansvarsförhållanden.....	37
5.2.3	Bedömning av läget för beredskapen.....	38
5.2.4	Behov av åtgärder på författningsområdet.....	38
5.2.5	Behov av övriga åtgärder.....	38
5.2.6	Förmågan att klara störningar inom el, tele och IT.....	39

5.3	Telekommunikationer (Näringsdepartementet).....	39	Skr. 2000/01:52
5.3.1	Hotens och riskernas karaktär.....	40	
5.3.2	Ansvarsförhållanden.....	40	
5.3.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	41	
5.3.4	Behov av åtgärder på författningsområdet .....	46	
5.3.5	Behov av övriga åtgärder.....	47	
5.4	Radio och TV (Kulturdepartementet).....	48	
5.4.1	Hotens och riskernas karaktär.....	48	
5.4.2	Ansvarsförhållanden.....	48	
5.4.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	51	
5.4.4	Behov av åtgärder på författningsområdet .....	52	
5.4.5	Behov av övriga åtgärder.....	53	
5.5	Försörjning med vatten (Jordbruksdepartementet).....	53	
5.5.1	Hotens och riskernas karaktär.....	53	
5.5.2	Ansvarsförhållanden.....	54	
5.5.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	54	
5.5.4	Behov av åtgärder på författningsområdet .....	55	
5.5.5	Behov av övriga åtgärder.....	55	
5.5.6	Förmågan att klara störningar inom el och IT.....	55	
5.6	Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige (Utrikesdepartementet) .....	55	
5.6.1	Områdets karaktär.....	56	
5.6.2	Ansvarsförhållanden.....	56	
5.6.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	56	
5.6.4	Behov av åtgärder.....	57	
5.7	Översvämningar och dammbrott (Näringsdeparte- mentet, Miljödepartementet och Försvarsdeparte- mentet) .....	58	
5.7.1	Hotens och riskernas karaktär.....	58	
5.7.2	Ansvarsförhållanden.....	58	
5.7.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	59	
5.7.4	Behov av åtgärder.....	59	
5.7.5	Förmågan att klara störningar inom el och IT.....	60	
5.8	Allvarlig smitta (Socialdepartementet och Jordbruksdepartementet).....	61	
5.8.1	Hotens och riskernas karaktär.....	61	
5.8.2	Ansvarsförhållanden.....	61	
5.8.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	62	
5.8.4	Behov av åtgärder på författningsområdet .....	63	
5.8.5	Behov av övriga åtgärder.....	64	
5.8.6	Förmågan att klara störningar inom el och IT.....	64	
5.9	Nedfall av radioaktiva ämnen (Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet och Försvarsdepartementet) .....	65	
5.9.1	Hotens och riskernas karaktär.....	65	
5.9.2	Ansvarsförhållanden.....	65	
5.9.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	66	
5.9.4	Behov av åtgärder på författningsområdet .....	68	

5.9.5	Förmågan att klara störningar inom el och IT.....	69
5.10	Kemikalieolyckor och större olyckor till sjöss med allvarigare utsläpp som följd (Försvarsdepartementet) ...	69
5.10.1	Hotens och riskernas karaktär.....	69
5.10.2	Ansvarsförhållanden.....	70
5.10.3	Bedömning av läget för beredskapen .....	71
5.10.4	Behov av åtgärder på författningsområdet .....	73
5.10.5	Behov av övriga åtgärder.....	74
6	Redovisning av fall utöver de hittills prioriterade.....	75
6.1	Oljeförsörjningen (Näringsdepartementet).....	75
6.1.1	Hot .....	75
6.1.2	Lagring och andra beredskapsåtgärder .....	75
6.1.3	Ansvar.....	75
6.1.4	Beredskapsläget, behov av åtgärder .....	76
6.2	Kraftiga störningar på samhällsekonomin (Finansdepartementet).....	76
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2000 .....	78

# 1 Inledning

Riksdagen beslutade i maj 1997 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11, bet. 1996:FöU5, rskr. 1996/97:203). Enligt propositionen skall regeringen varje år lämna en redovisning till riksdagen om läget när det gäller olika slag av påfrestningar. Redovisningar har lämnats i skr. 1997/98:4 avsnitt 5, skr. 1998/99:33 och prop. 1999/2000:30 avsnitt 7.3.

## 1.1 Svåra påfrestningar på samhället i fred

Regeringen har i skr. 1998/99:33 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred redovisat regeringens uppfattning om vad som avses med svåra påfrestningar på samhället i fred.

I skrivelsen finns en redogörelse för övervägandena och förslagen i rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv. utan är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationer och därmed begränsa konsekvenserna.

Svåra påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) är exempel på sådana situationer. Exemplifieringen är givetvis inte heltäckande men tillsammans täcker situationerna ett brett spektrum av möjliga händelser. Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära svåra påfrestningar på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns.

Regeringen angav i skrivelsen att regeringen i allt väsentligt inte hade något att invända mot vad som redovisats i rapporten och att det i dag inte finns något behov av en mer preciserad definition av begreppet svåra påfrestningar på samhället i fred. Riksdagen hade ingen erinran mot regeringens bedömning (bet. 1998/99:FöU3, rskr. 1998/99:161).

## 1.2 Planeringen av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Skr. 2000/01:52

Regeringen uttalade i prop. 1996/97:11 att en god beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred är en viktig del av vår säkerhetspolitik.

I propositionen angavs vidare att man bör gå fram på två vägar för att säkerställa en god beredskap när det gäller svåra påfrestningar.

Den ena vägen är att ange konkreta exempel på påfrestningar som det bör finnas en särskilt hög ambition för att möta. I propositionen anges ett tiotal områden inom vilka det bör finnas en särskilt god beredskap. Dessa exempel är, efter ett par justeringar i skr. 1998/99:33 och prop. 1999/2000:30, radioaktivt nedfall, elförsörjning, telekommunikationer, försörjning med vatten, radio och TV, översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige, allvarlig smitta, terrorism, kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen till sjöss samt övergripande informationssäkerhet. Regeringen betonade i propositionen 1996 att dessa exempel aldrig kan bli heltäckande men genom att välja ut många olika tänkbara situationer kan en god grundberedskap fås även för andra situationer. Urvalet av situationer kommer naturligtvis att förändras över tiden. Vidare framhölls att beredskapen i allmänhet mot svåra påfrestningar måste uppmärksammas mer än hittills.

Den andra vägen är att förbättra den generella beredskapen på områden som har stor betydelse oavsett vilken svår påfrestning som inträffar. Som exempel nämndes myndigheters krishanteringsförmåga och informationsberedskap.

Planering mot svåra påfrestningar har nu pågått under några år. De erfarenheter som vunnits är enligt regeringen bl.a. följande.

- Allvarliga fredstida risker och hot har fått betydligt ökad uppmärksamhet. Vissa oklarheter i ansvarsförhållanden och svagheter i förmågan på uppenbart viktiga områden har uppdagats. En omfattande övningsverksamhet som avser svåra påfrestningar äger numera rum inom kommuner och hos centrala och regionala myndigheter. Övningsverksamheten ger dessutom positiva effekter för förmågan i krig.
- Planeringen mot svåra påfrestningar skall vara en del av myndigheternas reguljära ansvarsområde och inte avse totalförsvarsverksamhet, även om särskilt Försvarmakten kan bidra med betydande resurser då en svår påfrestning inträffat. Detta innebär bl.a. att några särskilda ekonomiska resurser motsvarande den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret inte finns avsatta. Åtgärder som vidtas inom ramen för det civila försvarets planering för höjd beredskap har emellertid, t.ex. på el- och teleområdena, ofta stor betydelse för beredskapen mot svåra fredstida påfrestningar.
- Planeringen på området har i vissa fall upplevts som svår att skilja från det civila försvarets planering.

Regeringen anser att det är värdefullt att det som en konsekvens av det vidgade säkerhetsbegreppet och mot bakgrund av sårbarheten i samhället nu finns en statsmaktsambition av mer generell natur för extrema fredstida situationer. Det gäller en hotdimension som tidigare har varit föga uppmärksammas på viktiga områden. Det bör framhållas att detta

slag av ambition inte är något som bara gäller Sverige utan har sin motsvarighet i många andra europeiska länder. Planeringen befinner sig ännu i en utvecklingsfas och det finns självfallet betydande utrymme att utveckla den ytterligare. Detta gäller inte minst utbildning och övning.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (dir. 1999:63) har till uppgift att analysera och lämna förslag till principer för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen skall redovisa sin rapport senast den 1 maj 2001. Utredningen skall enligt sina direktiv bl.a. överväga hur planeringen för civilt försvar skall utformas för att samhället skall få bästa möjliga beredskapsförmåga, vilken organisatorisk och strukturell indelning som bör finnas, hur finansieringssystemet bör utformas samt behovet av samordning.

Beredskapen mot svåra påfrestningar är inte något eget politikområde utan är ett verksamhetsområde som sträcker sig över flera politikområden. Ambitionen på detta område kan i likhet med civilt försvar, som är en del av politikområdet Försvarspolitik, sägas utgöra ett tvärperspektiv avseende beredskapen i samhället inför en viss nivå av hot och som går igenom ett stort antal politikområden.

#### *Departementala sektorsgenomgångar om svåra påfrestningar på samhället i fred*

Mot bakgrund av bl.a. det förslag som lämnades i rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred beslutade regeringen i mars 1999 att berörda departement skulle genomföra en sektorsvis genomgång av behovet av åtgärder och en översyn av författningsreglering m.m. inom de områden som kan bli berörda vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Sektorsgenomgångarna har enligt regeringsbeslutet till syfte att klargöra om det författningsstöd som finns för olika tänkbara händelser och påfrestningar är tillräckligt. De skall inte avgränsas till att granska lagstiftning i snäv mening, utan även bl.a. inbegripa en genomgång av ansvarsförhållanden mellan myndigheter, rutiner för beslutsfattande och möjligheter till åtgärder vid olika typer av händelser. Genomgångarna skall avse men inte begränsas till de ovan nämnda situationer som särskilt framhållits som väsentliga av statsmakterna. Sektorsgenomgångarna fokuserar på krishanteringsförmågan hos viktiga samhällsorgan.

Det resultat som hittills framkommit i de departementala sektorsgenomgångarna har utgjort en del av underlaget till denna skrivelse.

I rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred behandlas särskilt frågan om komplettering av respektive sektorslagstiftning med de särskilda befogenheter och skyldigheter som kan erfordras vid svåra fredstida påfrestningar. Denna fråga kommer att särskilt uppmärksammas i det fortsatta arbetet.

Försvarets forskningsanstalt (Totalförsvarets forskningsinstitut fr.o.m. den 1 januari 2001) bedriver på uppdrag av regeringen projektet *Strukturer för krishantering*. Inom ramen för projektet har belysts ett antal länsstyrelser, centrala myndigheters och departements syn på samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. I studien prövas också i vad mån den syn på hanteringen av samhällspåfrestningar som förs fram i internationellt ledande krishanteringsforskning återspeglas i det svenska synsättet och praktiska förberedelsearbetet. En relativt omfattande forskning kring krishantering bedrivs också vid Förvarshögskolans Centrum för Krishanteringsstudier, CRISMART.

En övergripande problematik berör den väsentliga insikten att nationell, regional och lokal krishantering avser betydligt mer än akuta, reaktiva-operativa insatser. Planering och förberedelser måste även omfatta åtgärder i förebyggande syfte, kommunikation med olika berörda målgrupper, efterarbete av många olika typer och uppföljning i syfte att dra för framtiden berikande lärdomar från en enskild krishanteringsinsats.

En av de slutsatser som kan dras från detta forskningsprojekt är att internationella kunskapsutblickar och komparativa studier behövs. För att bygga upp en svensk krishanteringsförmåga fordras att man uppmärksammar och kan ta tillvara internationell erfarenhet och kompetensuppbyggnad på området. Kunskap behövs både om andra länders krishanteringsstrukturer och om den reella förmågan att hantera olika typer av kriser inom dessa nationella system.

### *Infrastruktur- och IT-system som har särskilt stor betydelse för samhällets funktion*

Funktionssäkerheten hos infrastrukturssystem, som t.ex. elförsörjning och telekommunikationer, har avgörande betydelse för att samhället i övrigt skall kunna upprätthålla verksamheten.

El, tele och IT har i tidigare redovisningar till riksdagen hänförs till exempel på områden där det är särskilt viktigt att det finns en tillräcklig beredskap.

Åtgärder måste kontinuerligt vidtas för att minska sårbarheten. Särskilt i en situation där samhället är utsatt för något slag av sabotage eller terrorism kan man emellertid inte räkna med en helt störningsfri funktion. Detta är ett förhållande som användarna av systemen måste motverka genom att investera i reservförfaranden av olika slag.

I dag är såväl infrastrukturssystem som företags, myndigheters och andra organisationers dagliga verksamhet ofta beroende av IT-system. IT-system utgör inget infrastrukturssystem men kan i sig vara beroende av fungerande elförsörjning och telekommunikationer.

Telekommunikationerna och elsystemen skiljer sig åt i olika hänseenden.

Telekommunikationssystemets själva innebörd är att åstadkomma en sammanknytning mellan olika punkter. Systemet består av ett nät som numera är mycket förgrenat, flexibelt och stryktåligt. Nätet är givet och



enskilda användare har mycket begränsade möjligheter att på egen hand kompensera ett bortfall i förbindelsen.

När det gäller elförsörjningen kan installation av reservkraft ha mycket stor betydelse på många områden men det är inte möjligt att långsiktigt ersätta bortfall av tillförsel av el.

Elförsörjning och telekommunikationer behandlas i avsnitt 5.2 resp. 5.3.

IT-systemen kan sägas utgöra en verksamhet där användarna i hög grad har möjlighet att själva minska störningskänsligheten. Som regeringen framhöll i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) måste härutöver informationssäkerhetsarbete också ske hos de myndigheter, företag och organisationer som har det normala verksamhetsansvaret. I det fortsatta arbetet med beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och i de nu aktuella sektorsgenomgångarna anser regeringen att frågan om beroende av IT-system och IT-säkerhetsfrågor skall prioriteras och lyftas fram i redogörelserna och därmed inte behandlas som ett enskilt område. Inom t.ex. telekommunikationsområdet är beroendet av fungerande IT-system starkt. Detta belyses särskilt i avsnitt 5.3.4 om telekommunikationer.

Enligt regeringen utgör IT-säkerheten ett av de viktigaste områdena i det civila sårbarhets- och säkerhetsarbetet vilket bl.a. motiverar vissa övergripande åtgärder. Således skall Sårbarhets- och säkerhetsutredningen enligt direktiven föreslå utformning av en tvärsektoriell samordning för IT-säkerhet och skydd mot informationskrigföring. Utredaren skall senast den 1 maj 2001 redovisa sina överväganden och förslag. Vidare har regeringen i november 1999 uppdragit åt Post- och telestyrelsen att utreda förutsättningarna för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering. Uppdraget redovisades den 28 november 2000 och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En redovisning av regeringens politik på området återfinns i propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86).

### *Aktörer inom geografiskt område*

Den samhällseliga verksamheten kan något förenklat sägas bedrivas dels i primär- och landstingskommuner, dels i sektorer. En krissituation drabbar alltid en kommun eller flera men mer omfattande störningar i samhällsfunktioner innebär per definition att också sektorer berörs.

En särskilt under senare år diskuterad fråga är relationen mellan områdes- och sektorsvisa perspektiv i krishantering. Till den områdesvisa samverkan och samordningen brukar då också hänföras länsstyrelserna samt ytterst regeringen. Sådan samordning och samverkan aktualiseras då flera myndigheter och samhällssektorer är involverade.

I samband med de departementala sektorsgenomgångarna övervägs i vilken utsträckning som kommuners och länsstyrelser uppgifter inför och vid svåra fredstida påfrestningar behöver regleras. Då det gäller kommuner har Svenska Kommunförbundet i en skrivelse till regeringen hemställt att regeringen vidtar de lagändringar som erfordras för att kommunernas kompetens och befogenhet vid extraordinära händelser samt vid svåra påfrestningar på samhället skall klarläggas (dnr

Ju1999/2929). Svenska Kommunförbundets hemställen bereds för Skr. 2000/01:52 närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen avser vidare att i förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion föra in en föreskrift om att vid svåra påfrestningar på samhället i fred skall länsstyrelsen hålla sig underrättad om händelseutvecklingen och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas.

### *Regeringskansliets krishanteringsförmåga*

Regeringskansliet bör enligt regeringen förbättra sin förmåga att hantera extrema fredstida situationer eller svåra påfrestningar på samhället i fred. Därför bör varje departement analysera vilka krav som kan komma att ställas i sådana situationer inom respektive ansvarsområde. Regelbunden seminarie- och övningsverksamhet bör bedrivas i samverkan med berörda myndigheter och andra departement. Det kan i sammanhanget nämnas att frågan om krishantering på nationell och lokal nivå behandlas av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04).

### *Proposition våren 2002*

Regeringen avser att våren 2002 lämna en proposition till riksdagen om frågor rörande civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. I propositionen kommer att behandlas resultatet av dels Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, dels de departementala sektorsgenomgångarna om svåra fredstida påfrestningar.

Propositionen kommer att behandla de viktigaste principiella frågorna på det civila beredskapsområdet när det gäller fredstida extrema situationer eller svåra påfrestningar på samhället i fred samt krig. Den centrala frågan kommer att gälla hur en helhetssyn i beredskapsarbetet skall kunna förverkligas.

Regeringen avser att till riksdagen hösten 2001 lämna en proposition om den fortsatta utformningen av totalförsvaret. I försvarsbeslutspropositionen 2001 kommer regeringen också att behandla vissa frågor som specifikt rör det civila försvaret. Ambitionen är att vissa övergripande principfrågor från den ovan nämnda utredningen kommer att redovisas i denna proposition.

### *Innehållet i denna skrivelse*

I skrivelsen redogörs för aktuellt läge för de hittills särskilt prioriterade situationerna avseende svåra påfrestningar på samhället i fred. Det arbete som bedrivs inom ramen för de departementala sektorsgenomgångarna om svåra påfrestningar på samhället i fred har härvid utgjort ett viktigt underlag.

I skrivelsen redovisas särskilt förmågan inom olika områden att klara störningar i fråga om elförsörjning, telekommunikationer och IT.

Kapaciteten hos räddningstjänsten, hälso- och sjukvården samt polisen har avgörande betydelse vid så gott som alla påfrestningar på samhället i fred och det är enligt regeringen av största vikt att det på dessa områden

finns en beredskap och förmåga att klara även extraordinära situationer. Skr. 2000/01:52  
Dessa frågor behandlas i avsnitt 2.

För var och en av de hittills prioriterade situationerna diskuteras i skrivelsen bedömda hot och risker. Det är främst fråga om dels katastrofartade olyckor, dels olika konsekvenser för bl.a. samhällsviktiga infrastruktursystem till följd av sabotage och terrorism.

Avslutningsvis redogörs också för oljeförsörjningen och kraftiga störningar på samhällsekonomin. Någon sådan tidigare redovisning har inte lämnats i redogörelserna till riksdagen.

## 2 Kommunal räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polisverksamhet

Räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polisverksamhet utgör grundläggande verksamheter för att minska konsekvenserna för samhället om en svår fredstida påfrestning skulle inträffa. Detta gäller vid så gott som alla slag av svåra påfrestningar. Det är enligt regeringen av största vikt att planeringen inom dessa verksamheter beaktar detta slag av situationer.

### 2.1 Kommunal räddningstjänst (Försvarsdepartementet)

Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller i miljön. Det bör påpekas att det inte finns någon övre gräns för hur stora olyckshändelser som omfattas av räddningstjänstens ansvar. De ansvariga myndigheterna skall ha en beredskap för att snabbt kunna ingripa med personal och materiel vid alla typer av händelser. Det innebär vidare att de skall kunna leda verksamheten och att en samordning skall kunna ske av de olika åtgärder som andra myndigheter och ibland företag, organisationer eller enskilda vidtar. Både inom den kommunala och statliga räddningstjänsten har en räddningsledare med stöd av räddningstjänstlagen (1986:1102) befogenheter att begära bistånd från myndigheter inom andra verksamhetsområden i samhället.

#### 2.1.1 Ansvarsförhållanden

Räddningstjänsten är främst en kommunal angelägenhet. Kommunernas ansvar inbegriper dock inte fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer, miljöräddningstjänst till sjöss eller räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Staten har genom polisen, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och länsstyrelserna ansvaret för dessa slag av räddningstjänst. I kommunernas ansvarsområden ingår även att vidta förebyggande åtgärder mot brand. Kommunerna skall också främja annan olycks- och skadeförebyggande verksamhet.

I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder för räddningstjänsten och en räddningskår. Nämnden skall se till att den verksamhet som kommunen har ansvar för genomförs och kan i egenskap av tillsynsmyndighet meddela förelägganden och förbud.

Räddningskåren utför de räddningsinsatser som kommunen ansvarar för och räddningskåren består av en räddningschef och en eller flera räddningsstyrkor. För varje kommun skall det finnas en räddningstjänstplan som antas av kommunfullmäktige och som innehåller uppgifter om bl.a. räddningskårens organisation, insatstider och om hur allmänheten skall varnas och informeras vid allvarliga olyckshändelser.

### **2.1.2 Bedömning av läget för beredskapen**

Inom den kommunala räddningstjänsten finns stora resurser. Ca 4 100 brandmän är samtidigt i tjänst vid knappt 750 brandstationer. Personalen går i skift. Vid omfattande räddningstjänstinsatser inom en kommun kan resursförstärkning ske genom att personal från fria skift inkallas och genom att bistånd begärs från andra kommuner. Detta har bl.a. skett i samband med de översvämningar som ägt rum under sommaren och hösten 2000.

Det finns möjlighet att förstärka räddningskåren med personer som organiserats i räddningsvårn eller andra frivilliga (uttagning kan ske med tjänsteplikt enligt 44 § räddningstjänstlagen) samt med personer som utbildats för räddningstjänst under höjd beredskap och med vilka avtal slutits. Ytterligare en möjlighet är att efterfråga resurser från olika myndigheter, främst Försvarsmakten.

Många kommuner har ännu inte säkerställt att kommuninnevånarna regelbundet kan informeras om på vilket sätt de skall nås av varning och information i samband med allvarliga olyckshändelser.

Räddningstjänstens resurser är en strategisk tillgång även vid andra fall än rena räddningstjänstinsatser. Många kommuner har valt att utnyttja räddningstjänstens ledningsorganisation för t.ex. den samordning som kommunen kan behöva utöva när lokala kriser uppstår. Denna form av samutnyttjande ger en god beredskap och stadga åt samhällets åtgärder på den lokala nivån mot olika former av påfrestningar på samhället.

I det sammanhanget kan även nämnas att en arbetsgrupp med representanter för Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen arbetar med att söka förbättra de tre organisationernas gemensamma förutsättningar vid insatser i samband med avsiktliga hot. Under år 2000 har ett arbete i form av länsvisa seminarier bedrivits för att utveckla det regionala och lokala samarbetet på detta område. Målgruppen har varit räddningschefer, räddningsledare, polisinsatschefer, övriga operativa chefer, ledningsläkare, ambulansöverläkare, ambulanschefer samt övrig berörd ledningspersonal, länsstyrelsepersonal samt personal från SOS Alarm. Totalt har över 1 000 personer deltagit i seminarierna. Syftet med seminarierna har varit att bedöma behovet av effektivitetshöjande samverkansåtgärder inom länet. Seminarierna avses följas upp med regionala och lokala övningar för att utveckla och fördjupa samverkansformerna i samband med insatser kopplade till avsiktliga hot.

### 2.1.3 Behov av åtgärder på författningsområdet

Skr. 2000/01:52

Räddningstjänstlagen (1986:1102) tillkom i mitten av 1980-talet som en följd av ett omfattande utredningsarbete med syfte att effektivisera räddningstjänsten och åstadkomma en sammanhållen lagstiftning för samhällets räddningstjänst. Räddningstjänstlagen innehåller bestämmelser om hur samhällets räddningstjänst skall organiseras och bedrivas med både olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Lagen innehåller också bestämmelser som rör enskilda, bl.a. avseende tjänsteplikt. Vid en räddningsinsats kan räddningsledaren bereda sig och medverkande personal tillträde till andras fastigheter, använda egendom eller företa andra ingrepp i annans rätt om det behövs för att hindra fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön. Sådana ingrepp får också företas av den kommunala nämnden eller, i fråga om statlig räddningstjänst, av den myndighet som svarar för räddningstjänsten. Därutöver reglerar räddningstjänstlagen frågor rörande sanering efter radioaktiva utsläpp.

Räddningstjänstlagen reglerar även hur bistånd kan begäras från respektive lämnas till utländska myndigheter. Det finns även bestämmelser om ledning, ersättning till kommuner för medverkan i räddningstjänst, tillsyn, ansvar, räddningstjänst under krig m.m.

Sedan räddningstjänstlagens tillkomst har lagen med tillhörande förordning ändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen, men någon övergripande översyn har inte genomförts. Regeringen har bl.a. mot bakgrund av detta i november 1999 uppdragit åt en särskild utredare att senast den 1 juni 2001 lämna förslag till en reformerad räddningstjänstlagstiftning (dir. 1999:94). Utredaren skall bl.a. beakta möjligheterna att minska detaljregleringen av den kommunala räddningstjänsten och i övrigt modernisera bestämmelserna i lagstiftningen i syfte att skapa en effektiv räddningstjänst på såväl det kommunala som statliga området. Exempel på områden som skall utredas är kommunala räddningstjänstplaner och ledningen vid stora olyckshändelser. Lagstiftningen måste även med minskad detaljreglering tillgodose det behov av reglering som krävs för att stat och kommun skall kunna utöva tillsyn m.m. på ett ändamålsenligt sätt.

Utredaren skall analysera om en reformerad räddningstjänstlagstiftning med en minskad grad av detaljreglering aktualiserar behovet av inledande bestämmelser med nationella mål för verksamheten. Utredarens förslag skall precisera skyldigheterna inom räddningstjänstområdet för olika statliga myndigheter, kommunerna och enskilda men räddningstjänstbegreppet skall, med undantag för vad som sägs om miljöräddningstjänst till sjöss, inte utvidgas jämfört med vad som följer av nuvarande räddningstjänstlag. Ekonomiska konsekvenser av det offentliga åtagandet för såväl stat som kommun skall övervägas och redovisas.

Utredarens förslag skall vidare bl.a. omfatta de bestämmelser som krävs för att kommunernas olycks- och skadeförebyggande verksamhet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

Räddningstjänstens förmåga att för den egna verksamheten klara störningar inom elområdet är förhållandevis bra. Mer än hälften av landets brandstationer har någon form av större reservverk som kan strömförsörja prioriterade system och anläggningsdelar. Vidare är utalarmering och sambandsutrustning alltid försedda med batteri-back-up med uthållighetstider på ca 4 – 10 timmar. I kommuner där nya räddningscentraler byggs har dessutom sambandsnätets relästationer försetts med avbrottsfri kraft och reservkraft med minst en veckas kapacitet.

Räddningsverket har under 1999 bedrivit en försöksverksamhet vad gäller reservkraft för brandstationer. Detta har skett mot bakgrund av att det i olika räddningstjänstregioner kan finnas behov av att säkra funktionen hos de brandstationer som ligger i kommuner som inte omfattas av utbyggnaden av räddningscentraler för höjd beredskap. Dessa brandstationer kan utgöra viktiga noder för samband inte bara för räddningstjänsten utan även för kommunal ledning, då olika centralutrustningar för intern och extern kommunikation finns placerade där. I regel utgör brandstationen även kommunledningens reservledningsplats i händelse av höjd beredskap eller annan påfrestning i samhället. Den genomförda försöksverksamheten har haft som syfte att utarbeta riktlinjer för framtida åtgärder och statsbidrag. Tillämpningen har varit att staten lämnat bidrag med upp till 50 procent av kostnaderna för reservkraftåtgärder till brandstationer ingående i kommunernas organisation för höjd beredskap.

Erfarenheterna från genomförd försöksverksamhet i Göteborg och Jönköping är så goda att Räddningsverket beslutat att permanenta stödet. Det har visat sig att det, vid sådana händelser och olyckor i samhället där resursförstärkning erfordras från räddningstjänsten, är viktigt att brandstationerna kan fungera och understödja såväl insatta som vilande räddningsstyrkor för att på bästa sätt kunna stödja samhället med olika lednings- och räddningsinsatser.

Alarmeringsfunktionen är av vital betydelse för räddningstjänsten och ett antal andra funktioner i samhället. Alarmeringsfunktionen består av tre viktiga delar; Teleoperatörerna, SOS Alarm AB och kommunernas räddningstjänster. I samband med IT-omställningen inför skiftet till år 2000 ägnades alarmeringsfunktionen särskild uppmärksamhet. Teleoperatörernas roll kommenteras inte vidare här då den behandlas under avsnitt 5.3 Telekommunikationer. SOS Alarm AB har sedan 1994 ett avtal med staten som syftar till att säkerställa en effektiv SOS-tjänst. Inför skiftet till år 2000 vidtog SOS Alarm AB en rad åtgärder i syfte att säkerställa att IT-omställningen inför år 2000 inte skulle påverka alarmeringsfunktionen. I samband med det genomfördes omfattande genomgångar av hårdvara, operativsystem och applikationer. De tekniska problem som därvid identifierades klarades ut. Genomgångarna har inneburit att SOS Alarm AB:s förmåga att klara IT-störningar förbättrats.

I den kommunala räddningstjänstens planering ingår att ta hänsyn till förutsägbara komplikationer vid el-, tele- och datorbortfall. Som nämnts ovan har kommunerna reservvägar för ingående och utgående alarmering för att kunna hantera störningar i el- och teletrafiken.

I räddningstjänstens planering ingår att ta hänsyn till förutsägbara komplikationer vid el-, tele- och datorbortfall så att verksamheten ändå kan fungera. Däremot påverkas räddningstjänsten av allmänhetens förmåga att larma räddningstjänsten eftersom allmänheten är beroende av fungerande tele- och mobilnät för att snabbt kunna larma räddningstjänsten om fara uppstår. Räddningstjänstens förmåga att i samband med mer allvarliga olyckor i fred kunna nå ut med varning och information till en bredare allmänhet är dessutom beroende av att TV, radio och andra media fungerar.

## 2.2 Hälsa- och sjukvård (Socialdepartementet)

### 2.2.1 Ansvarsförhållanden

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall landstingen (motsvarande) erbjuda god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen. Om någon som vistas inom landstingskommunen utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, skall landstingskommunen erbjuda sådan vård (§ 4). Landstinget svarar också för att det finns en ändamålsenlig organisation för sjuktransporter (§ 6). Landstingen baserar sin centrala katastrofplanering på framför allt denna lag men också på anvisningar från Socialstyrelsen och utförda hot- och riskanalyser.

Det övergripande ansvaret för psykiskt och socialt omhändertagande vid svåra olyckor och katastrofer, s.k. POSOM-verksamhet, ligger inom Socialstyrelsens ansvarsområde medan Räddningsverket svarar för vissa utbildningsinsatser. Myndigheterna har ett nära samarbete inom området genom en särskild samarbetsgrupp. Därutöver finns vid de flesta akutsjukhusen särskilda krisgrupper med psykologisk-psykiatrisk kompetens.

### 2.2.2 Bedömning av läget för beredskapen

Landstingens normala resurser räcker i dag för "vardagliga" olyckor i mindre eller medelstor omfattning. De förändringar som hälso- och sjukvården genomgått under de senaste åren har inneburit att sjukvårdsstrukturen blivit alltmer heterogen. Den s.k. ÄDEL-reformen innebar att kommunerna tog över en hel del av landstingens sjukvård. Till detta har kommit den hälso- och sjukvård som nu bedrivs i form av kooperativ, aktiebolag eller i annan privat regi. Vidare har man genom rationaliseringar och andra åtgärder minskat marginalerna inom akutsjukvården. Dessa förändringar har påverkat förutsättningarna för att sjukvården skall kunna klara en ökad belastning vid en svår fredstida påfrestning eller i krig.

Katastrofberedskapen för fred och i krig hör inte till de prioriterade och "lönsamma" verksamheterna inom hälso- och sjukvården utan betraktas snarare som samhällets försäkring för det oväntade. Regeringens nyligen lagda proposition Sjukhus med vinstsyfte (prop. 2000/01:36) skall också ses i detta sammanhang. Den fredstida katastrofberedskapens möjligheter

att möta mera omfattande påfrestningar måste ha en acceptabel grund att stå på. Enligt regeringens bedömning har den svenska akutsjukvården både betydande resurser och en hög grundberedskap att utgå ifrån. Med minskade resurser inom hälso- och sjukvården ökar betydelsen av en genomtänkt katastrofplanering. För att patienterna skall få en adekvat vård i en katastrofsituation krävs planering både för behandling och vård av ett kraftigt ökat antal patienter samt att också lokaler, utrustning och bemanning säkerställs.

Socialstyrelsen ställde 1999 till samtliga sjukvårdshuvudmän (landsting) frågan; "Med den fredstida katastrofberedskapen som grund - hur klarar sjukvården svåra påfrestningar på samhället i fred". Svaren visade att landstingen har en planering för sjukvårdens beredskap inför större olyckor och katastrofer. Förutom centrala katastrofplaner har majoriteten av landstingen epidemiberedskapsplaner, särskild planering för radioaktivt nedfall och kemikalieolyckor, medan endast ett fåtal landsting hade särskilda planer för en massflyktssituation. Samtliga landsting hade särskilda ledningscentraler för en katastrofsituation både för ledning på enskilt sjukhus och för central ledning av alla sjukhus inom ett landsting. Landstingen hade i princip inte något reglerat samarbete med andra landsting för att ta hand om patienter vid en katastrof. Om det förekom, avsåg det oftast samarbete inom det egna landstinget. Reglerat samarbete med andra verksamheter förekom främst vad avsåg kommunernas s.k. POSOM-grupper och den kommunala räddningstjänsten.

För att uppnå balans mellan behov och resurser vid akuta sjukvårdsinsatser såväl vid stora olyckor och katastrofer som vid svåra påfrestningar på samhället krävs en effektiv sjukvårdsledning som optimalt kan utnyttja tillgängliga resurser inom ett landsting. För att detta skall vara möjligt krävs ett väl fungerande ledningssystem med bl.a. utbildad och övad personal och förberedda ledningsplatser både på lokal, regional och central nivå. Till detta skall ett gemensamt tekniskt stöd kunna anslutas/kopplas som kan presentera ett aktuellt beslutsunderlag för ledningsfunktionen. För att åstadkomma detta utvecklar Socialstyrelsen ett IT-baserat ledningssystem (SWEDE) för akuta sjukvårdsinsatser. Systemet skall bl.a. omfatta information om sjukvårdens disponibla kapacitet, sjuktransportdirigering, hänvisning av drabbade till sjukvårdsinrättningar. Avsikten med detta ledningssystem är att det skall innefatta samtliga ledningsnivåer inom ett landsting med möjlighet att samverka med andra landsting samt övergripande samordning mellan landsting på nationell nivå. Systemet skall kunna användas både vid en svår påfrestning i fred och vid höjd beredskap.

Katastrofmedicinskt kunnande utgör grunden för den medicinska beredskapen över hela hotskalan fred-katastrof-krig. Den förändrade hotbilden kräver i större utsträckning än tidigare spetskompetens inom relevanta områden. Det gäller bl.a. områdena strålningsmedicin, mikrobiologi, katastroftoxikologi, internationell katastrofhälsövård samt den allmänna nationella och internationella katastrofmedicinen.

För att nå detta mål krävs en satsning på kunskaps- och forskningscentra inom redan befintliga organisationer. Ett sådant kunskapscenter för strålningsmedicin har inrättats vid Cancercentrum, Karolinska sjukhuset/institutet med uppgift att ge medicinskt underlag



för olyckor inom och utom landet och i samband med användning av kärnvapen. Ett kunskapscenter för mikrobiologisk beredskap har inrättats vid Smittskyddsinstitutet. För att man inom sjukvården skall kunna ta hand om personer exponerade för kemikalier på ett adekvat sätt har särskild personlig skyddsutrustning för sjukvårdspersonal tagits fram. Socialstyrelsen har köpt sådana dräkter för att användas vid höjd beredskap men lånar dem till landstingen för att kunna användas även vid fredstida händelser. Vidare har en speciell saneringsvagn för personsanering tagits fram. Vid sjukvårdsinrättningar pågår en uppbyggnad av saneringsanläggningar för personsanering. Studier pågår för att klargöra saneringsanläggningarnas säkerhet samt metoder för hur personsanering skall utföras.

### **2.2.3 Behov av åtgärder på författningsområdet**

Det är angeläget att vid extrema situationer kunna prioritera resurser mellan olika landsting. I dag finns inte denna möjlighet i fredstid. Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), innehåller i 33 § en bestämmelse om att regeringen bemyndigas att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Bestämmelsen tar således inte sikte på svåra påfrestningar på samhället i fred. Socialstyrelsen kan inte med stöd av denna bestämmelse meddela bindande föreskrifter inom denna del av hälso- och sjukvården.

I dag saknas bestämmelser som ålägger landstingen att ha speciell medicinsk katastrofberedskap. Samtidigt finns det redan i dag bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen som säger att varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även de som inte är bosatta inom landstinget men som vistas där skall erbjudas omedelbar hälso- och sjukvård om dessa behöver detta. I detta ligger enligt regeringens uppfattning en skyldighet för landstingen att ha sådana resurser eller sådan beredskap att dessa kan hantera svåra påfrestningar.

Mot bakgrund av vad som ovan nämnts anser regeringen att det bör prövas om det i hälso- och sjukvårdslagen finns behov av dels ett uttryckligt stadgande som ålägger landstingen att ha en medicinsk katastrofberedskap, dels ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter för landstingens handlingsberedskap ur ett nationellt katastrofmedicinskt perspektiv alternativt att överlåta detta på Socialstyrelsen. Dessa frågor bereds inom ramen för de inledningsvis redovisade departementala sektorsgenomgångarna och behandlas även av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (dir. 1999:63).

### **2.2.4 Behov av övriga åtgärder**

Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att för hälso- och sjukvårdens planering och dimensionering utveckla en riskanalysmodell för olika händelser av svåra påfrestningar samt att med denna som grund genomföra riskanalyser för t.ex. en brännskadekatastrof, en stor kemisk

## **2.2.5 Förmågan att klara störningar inom el och IT m.m.**

Störningar i el- eller vattenförsörjningen innebär en väsentlig risk för hälso- och sjukvården. Inom ramen för sitt funktionsansvar för hälso- och sjukvården inom det civila försvaret lämnar Socialstyrelsen, sedan 1988, bidrag till reservanordningar för sjukhusens tekniska försörjnings-säkerhet. I princip samtliga akut- och närsjukhus har fått bidrag till säkerhetshöjande åtgärder och därmed förbättrat sin tekniska säkerhet. Det gäller såväl reservkraft som reservvatten- och reservvärme-försörjning. Det finns dock sjukhus som har mindre god reservförsörjning.

Vid den riskbedömning som gjordes vid övergången till 2000 bedömde Socialstyrelsen att akutsjukhusen skulle klara anpassningen av sina IT-beroende system så att patientsäkerheten inte skulle äventyras. Samma bedömning gjordes för den kommunala hälso- och sjukvården. Genomgångarna av systemen fick också till följd att säkerheten höjdes.

## **2.3 Polisverksamhet (Justitiedepartementet)**

I Rikspolisstyrelsens allmänna råd för polismyndigheternas organisation, ledning och planering av särskilda händelser (FAP 201-1) ges följande definition av en särskild händelse. "Med en särskild händelse förstås en befarad eller inträffad händelse, som innefattar brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten, och som är så omfattande eller allvarlig att polisen för att kunna lösa uppgiften måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning."

En rad olika åtgärder kan bli aktuella för polisen vid en inträffad särskild händelse. Till polisens uppgifter hör trafikreglering, larm, avspärrning/utrymning, bevakning, eftersökning/genomsökning, registrering, identifiering m.m. En särskild händelse omfattar även de situationer som benämns svåra påfrestningar på samhället i fred.

### **2.3.1 Ansvarsförhållanden**

Den principorganisation som i huvudsak tillämpas för planering, ledning och samordning av en särskild händelse är väl känd inom polisorganisationen. Organisationen finns dokumenterad i Rikspolisstyrelsens rapport 1996:7 "Polisledning. Bedömning och beslutsfattande. Lednings- och fältstaber vid särskild händelse".

Polisen har totalt sett en god förmåga att leda och i övrigt hantera särskilda händelser. Inom polisorganisationen har det under de senaste åren skett stora organisatoriska förändringar. Dessa förändringar har skett bl.a. i syfte att förstärka den organisatoriska ledningsstrukturen och därmed skapa bättre förutsättningar för en operativ ledning vid särskilda händelser. Polisens ledningsfunktioner har koncentrerats och gjorts mer effektiva genom inrättandet av länsvisa staber. I många fall har staberna

samma besättning till vardags som vid inträffade särskilda händelser, medan andra polismyndigheter har myndighetsgemensamma enheter för hantering av bl.a. särskilda händelser.

Av 10 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen följer att Rikspolisstyrelsen vid särskilda händelser på begäran av en polismyndighet får besluta om polisförstärkning från ett eller flera polisdistrikt till andra polisdistrikt.

Betydelsen av detta framgick i samband med polismorden i Malexander. Av Rikspolisstyrelsens utredning om polisinsatserna med anledning därav framgår att det vid en sådan händelse finns behov av att kunna leda och samordna polisinsatserna inte bara över områden som omfattar flera polisdistrikt utan också nationellt. Enligt utredningen visade händelserna också på behovet av en förbättrad kapacitet hos polisen att leda och samordna polisinsatserna över större geografiska områden, liksom nödvändigheten av väl fungerande rutiner för snabba personalförstärkningar.

### **2.3.2 Bedömning av läget för beredskapen**

Läget för beredskapen bedöms generellt sett som god. Vad särskilt gäller beredskapen med avseende på terrorism hänvisas till avsnitt 5.1.

### **2.3.3 Behov av åtgärder på författningsområdet**

Inom ramen för arbetet med redovisningen har en genomgång gjorts av den lagstiftning som bedöms vara relevant dels för polisens möjligheter att förebygga uppkomsten av en sådan situation som är att betrakta som en svår påfrestning i fred, dels för polisens möjligheter att ingripa på olika sätt när en sådan situation uppkommit.

Vad gäller avgränsningen av genomgången i denna del bör framhållas att det i det löpande lagstiftningsarbetet kontinuerligt görs avvägningar mellan olika intressen, exempelvis när det gäller polisens möjligheter att ingripa med tvång i olika situationer. Det är därför inte möjligt, och inte heller önskvärt, att i ett sammanhang omvärdera grundläggande ställningstaganden av detta slag. Genomgången i denna del har därför särskilt inriktats på att identifiera uppenbara brister/luckor i lagstiftningen i nu aktuellt avseende.

Följande författningar har gått igenom inom ramen för de departementala sektorsgenomgångarna:

- Polislagen (1984:387)
- Ordningsslagen (1993:1617)
- Polisregisterlagstiftningen (polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (1998:620) om belastningsregister)
- Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning
- Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål
- Lagen (1980:578) om ordningsvakter

- Lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov. Skr. 2000/01:52

### *Polislagen (1984:387)*

Polislagen ger själva ramen för det polisiära arbetet. I lagen finns således bestämmelser om polisverksamhetens ändamål, polisens uppgifter, dess samverkan med andra myndigheter och polisorganisationen. Närmare bestämmelser om polisens organisation och uppgifter finns i polisförordningen (1998:1558.)

I polislagen finns vidare bestämmelser om de allmänna principer som gäller för polisingripanden och om vissa befogenheter för polismän, såsom användning av våld, tillfälliga omhändertaganden, avlägsnanden, kroppsvisitation, särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder samt särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten.

Vad gäller de allmänna principer som gäller för polisingripanden bör särskilt nämnas behovs- och proportionalitetsprinciperna som kommer till uttryck i 8 § polislagen. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske endast då det är nödvändigt för den aktuella farans eller störningens avvärijande eller undanröjande. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet. Den enskilde polismannen har således att göra en avvägning mellan dessa olika intressen i samband med varje typ av ingripande.

### *Ordningsslagen (1993:1617)*

Ordningsslagen innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser, vid vissa anläggningar och verksamheter samt i viss kollektiv persontrafik.

Vad särskilt gäller polisiära befogenheter finns i lagen bestämmelser om rätt för polisen att under vissa omständigheter inställa och upplösa samt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

### *Polisregisterlagstiftningen*

Polisdatalagen (1998:622), som gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204), reglerar polisens behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

I lagen regleras följande register

- Kriminalunderrättsregister
- DNA- och spårregister
- Fingertrycks- och signalementsregister
- SÄPO-registret.

SÄPO-registret har till ändamål att underlätta spaning i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, underlätta spaning i syfte att bekämpa terrorism och utgöra underlag för registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Enligt polisdatalagen skall Rikspolisstyrelsen föra belastnings- och misstankeregister. Dessa register regleras genom lagen (1998:621) om misstankeregister respektive lagen (1998:620) om belastningsregister.

Polisregisterlagstiftningen är för närvarande föremål för översyn och uppföljning av polisdatautredningen.

### *Hemlig kameraövervakning*

Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, som är tidsbegränsad, trädde i kraft den 1 februari 1996. I lagen regleras de brottsutredande myndigheternas möjligheter att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid förundersökning i brottmål. Reglerna ansluter nära till bestämmelserna om hemlig teleavlyssning. Hemlig kameraövervakning innebär att fjärrstyrda TV-kameror, andra optiskt-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning utan att upplysning om övervakningen lämnas.

Hemlig kameraövervakning får förekomma endast när det gäller viss allvarigare brottslighet. Vidare måste någon vara skäligen misstänkt för brottet, åtgärden vara av synnerlig vikt för utredningen och skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Slutligen får åtgärden avse endast sådan plats där den misstänkte kan komma att uppehålla sig. Frågor om hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Efter den senast gjorda förlängningen gäller lagen till utgången av 2001.

### *Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål*

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innehåller tillägs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Lagen, som är tidsbegränsad, gäller vid förundersökning om dels allmänfarliga brott, t.ex. sabotage och mordbrand, dels vissa högmålsbrott såsom uppror och olovlig kårverksamhet, dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri. Lagen gäller också försök, förberedelse och stämpling till sådana brott om sådan gärning är straffbar. I förhållande till regleringen i rättegångsbalken innebär lagen utvidgade möjligheter att använda tvångsmedlen häktning, beslag, kvarhållande av postförsändelse m.m. samt hemlig teleavlyssning och

hemlig teleövervakning. Den innehåller också bestämmelser som innebär att hemlig kameraövervakning kan ske på mindre stränga villkor än vad som följer av den särskilda lagen om sådan övervakning (se ovan). Efter den senast gjorda förlängningen gäller 1952 års lag till utgången av 2001.

Bestämmelser om polisens möjligheter att tillgripa olika typer tvångsmedel finns också i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser berörs dock inte närmare i detta sammanhang.

#### *Polisens möjlighet att få bistånd av andra organ m.m.*

Bistånd från Försvarmakten; vid sidan av skyldigheten att delta i räddningstjänst får Försvarmakten enligt förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet dessutom åta sig uppgift som främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. Såvitt avser åtagande av uppgifter åt polismyndighet är Försvarmakten skyldig att se till att myndigheten inte kommer att delta – eller ens uppfattas delta i – utövning av våld eller tvång mot den egna befolkningen eller andra civila. Sådan myndighetsutövning är förbehållen polismyndighet.

Annat bistånd - lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov; enligt lagen om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov, får polismyndigheten, om det av särskilda skäl behövs då polisstyrka dras samman för att upprätthålla ordningen, förordna att ägare och innehavare av förnödenheter, transportmedel, rum för personal och annat som är absolut nödvändigt för polisverksamheten, skall vara skyldiga att på begäran tillhandahålla vad som begärs. En förutsättning är att de aktuella resurserna inte går att skaffa fram tillräckligt fort på annat sätt. Full ersättning skall betalas.

*Bedömning;* En preliminär bedömning ger vid handen att gällande lagstiftning är väl avvägd vad gäller polisens möjligheter att förebygga och ingripa mot olika typer av allvarliga händelser. Detta gäller såväl den reglering som styr polisens dagliga arbete som de särskilda bestämmelser som finns för mer extrema situationer, t.ex. dem i 1952 års tvångsmedelslag. Något behov att i detta sammanhang föreslå förändringar synes således inte föreligga.

Möjligheten att använda beredskapspoliser redovisas i avsnitt 2.3.4.

#### **2.3.4 Behov av övriga åtgärder**

Vid Rikspolisstyrelsen pågår för närvarande arbete med att utveckla polisens operativa ledning i samband med särskilda händelser och svåra påfrestningar på samhället i fred. I olika former och på skilda nivåer pågår utbildning som är av betydelse för en effektiv ledning av polisinsatser. Övningsverksamheten bedrivs med inriktning på att befästa färdigheter och utveckla förmågan att hantera särskilda händelser.

En möjlig resurs som har tillkommit när det gäller beredskapen för särskilda händelser är möjligheten att använda beredskapspoliser. Sedan den 1 oktober 1999 kan beredskapspoliser som slutit avtal om detta med

Rikspolisstyrelsen, efter regeringens medgivande, kallas in till tjänstgöring då samhället har utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt.

Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket har gemensamt fått i uppdrag att belysa behovet av och möjligheterna till att samutnyttja sina resurser vid hantering av allvarliga olyckor och särskilda samhälleliga kristillstånd på Gotland. Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2001.

Av stor betydelse för samarbetet vid särskilda händelser är möjligheterna till ett bra radiosamband mellan inblandade myndigheter. Regeringen har därför gett Statskontoret i uppdrag att upphandla ett gemensamt radiokommunikationssystem för all samhällsviktig verksamhet, baserat på s.k. Tetra-standard. Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 februari 2002.

### **2.3.5 Förmågan att klara störningar inom el och IT**

Under de senaste åren har Säkerhetspolisen riktat växande uppmärksamhet mot de risker som följer med informationsteknologins genombrott. Utnyttjandet av teknisk sårbarhet för kriminella eller säkerhetshotande syften är inte förbundet med en särskild kategori av hotaktörer. Snarare har tekniken en utjämnande effekt, så att även en ensam individ eller en liten grupp teoretiskt sett kan åstadkomma skador av en omfattning som förut var förbehållen en främmande stat.

Informationstekniken och datanäten kan i dag sägas utgöra samhällets nervsystem. Praktiskt taget all samhällsviktig infrastruktur bygger på tillförlitligt IT-stöd. Det gäller telenät, datanät, elförsörjning, vattenförsörjning m.m. Att skydda de samhällsviktiga systemen från tekniska störningar och externa angrepp framstår i dag som en fundamental uppgift för säkerhetsskyddet, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer.

En ansevärd del av Säkerhetspolisens verksamhet – både förebyggande säkerhetsskydd och kontrapionage – handlar om informationssäkerhet i vid bemärkelse. I dag innebär detta i praktiken ofta IT-säkerhet, eftersom merparten av all sekretessbelagd eller på annat sätt känslig information framställs, lagras och distribueras på elektronisk väg. Det säger sig självt att inte bara tonåriga ”script-kids”, utan också främmande underrättelsetjänster och konkurrerande utländska företag, är intresserade av vad som finns i svenska myndigheters och företags datasystem.

Polisväsendet har en relativt hög förmåga att fullfölja sin verksamhet i händelse av allvarliga händelser. Inom ramen för sitt funktionsansvar när det gäller planering inför höjd beredskap har Rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter bedrivit ett aktivt arbete med att höja förmågan. I den slutrapport till regeringen i februari 1999 som gjordes vid övergången till år 2000 bedömde Rikspolisstyrelsen att polisväsendet skulle klara sina IT-beroende system så att verksamheten inte skulle äventyras. Detta gällde även sådana funktioner såsom el och tele. Rikspolisstyrelsen arbetade med en bred samverkan från landets samtliga

polismyndigheter. I detta arbete har vägts in att ordningsstörningar kan få en påtagligt större omfattning med en samtidig störning i någon viktig samhällsfunktion. Rikspolisstyrelsen har avseende utrustning, gått igenom bl.a. följande.

- Tillgång till reservkraft och uthålligheten i utrustning
- Tillgång till alternativa ledningsplatser
- Tillgång till alternativa drivmedelpumpar
- Alternativa kommunikationsmöjligheter
- Fastigheter och till dem hörande utrustning
- IT-miljön inom polisen.

I Rikspolisstyrelsens rapport drogs den försiktiga slutsatsen gällande polisen att den har förmåga att klara sina uppgifter under ett kortare störningsförlopp. Denna bedömning gäller fortfarande.

Rikspolisstyrelsen kommer även fortsättningsvis att arbeta för att hålla en hög förmåga som motsvarar de krav som ställs på verksamheten och de särskilda krav som ställs på en beredskapsmyndighet.

### **2.3.6 Polisens hantering av information vid svåra påfrestningar**

Vid särskilda händelser går polisorganisationen på ett i förhand bestämt sätt upp i en stab där olika funktioner är definierade och där det finns en särskild funktion för informationsverksamhet. Utformningen av informationsverksamheten följer de råd och rekommendationer som Styrelsen för psykologiskt försvar arbetat fram.

Vid sidan av den allmänna informationen kommer polismyndigheterna att ha konkreta informationsuppgifter avseende

- utrymning,
- kommunikationsläget, i första hand vad gäller vägtransporter,
- ordningsläget, och
- säkerhetshotande verksamhet.

Målsättningen för polisens informationsverksamhet är att upprätthålla förtroendet för polisens och övriga myndigheters verksamhet, vidmakthålla lugn och ordning i samhället samt att öka kunskaperna om och vaksamheten mot säkerhetshotande verksamhet.

Informationsinsatserna skall så långt som möjligt vara samordnade med övriga berörda myndigheter. Informationen skall vara så snabb, korrekt och fullständig som omständigheterna och kraven på sekretess medger.

Tyngdpunkten i polisens arbete kommer också under krisartade situationer att ligga på lokal nivå. När det bedöms som lämpligt kommer dock Rikspolisstyrelsen att samordna informationsinsatserna inom polisväsendet.



Totalförsvarsresurser skall enligt 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap bl.a. utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

#### 3.1 Militärt försvar (Försvarsdepartementet)

Regeringen redovisade frågor om Försvarsmaktens stöd vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid andra situationer i skrivelsen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred hösten 1998 (skr. 1998/99:33). I avsnittet om militärt försvar redogjorde regeringen för det planeringsarbete som Försvarsmakten tillsammans med bl.a. Överstyrelsen för civil beredskap hade genomfört, liksom för den planering Försvarsmakten genomfört för egna möjliga insatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Försvarsmaktens resurser kan vid svåra påfrestningar komma att utnyttjas för bl.a. ledning, samband, stöd till polisen, transporter, förläggning, sjukvård, el- och vattenförsörjning, räddning och röjning samt infrastrukturarbete som väg- och brobyggen. Regeringen ansåg att Försvarsmaktens redovisning i väsentliga delar kunde ligga till grund för myndighetens fortsatta planering och arbete. I skrivelsen framhölls att stödet till samhället vid olika slag av olyckor och andra allvarliga händelser bör ses i ett sammanhang. I de årliga regleringsbrevens har regeringen givit Försvarsmakten i uppdrag att vidareutveckla sin förmåga i dessa avseenden.

Hösten 1999 behandlade regeringen Försvarsmaktens uppgift att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30). Sammanfattningsvis anförde regeringen att Försvarsmakten skall ha förmåga att samverka med civila myndigheter och ha förmåga att ställa resurser till förfogande. Kraven på förmåga att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred skall inte utgöra utgångspunkt för Försvarsmaktens utformning och omfattning, men beaktas i den operativa och territoriella planeringen. Kraven skall också beaktas vid planeringen av övningsverksamhet och när det gäller tillgänglighet till vissa materiellslag och förnödenheter. Samtidigt som regeringen framhöll att ett effektivt samutnyttjande av resurser med andra myndigheter är viktigt, betonades att samverkansmöjligheter m.m. ställer krav inte bara på Försvarsmakten utan även på de andra myndigheterna.

I propositionen pekade regeringen också på de typfall för händelser som skulle kunna utvecklas till en svår påfrestning på samhället i fred, se prop. 1996/97:11, bet. 1996/97:FöU5, rskr. 1996/97:203. Regeringen anförde att Försvarsmakten tillsammans med de myndigheter som är huvudansvariga om sådana händelser skulle inträffa, bör utveckla förmågan att lämna stöd. Detta borde, enligt regeringen, kunna ske genom i första hand en gemensam planering för de identifierade typfallen. I propositionen redovisade regeringen också de ökade möjligheterna för polisen, Tullverket och Kustbevakningen att utnyttja Försvarsmaktens resurser, till följd av en kommande ändring av

förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Ändringen innebär att Försvarmaktens materiel och personal skall kunna användas även för uppgifter av transportkaraktär som är nödvändiga för att de tre myndigheterna skall kunna utföra sina uppgifter. Riksdagen godkände regeringens förslag till operativ förmåga för Försvarmakten när det gäller att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168).

I budgetpropositionen för 2001 fullföljde regeringen inriktningen från prop. 1999/2000:30 och angav att Försvarmakten vid sidan om skyldigheten att medverka i räddningstjänst enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), skall bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och därvid kunna samverka med andra myndigheter och ställa resurser till förfogande (prop. 2000/01:1). Regeringen angav vidare att Försvarmakten tillsammans med de berörda myndigheterna bör fördjupa planeringen för militära stödinsatser vid det tiotal exempel på svåra påfrestningar som prioriterats av statsmakterna.

Regeringen har i skilda sammanhang understrukt vikten av ett effektivt utnyttjande av statliga resurser och ett militärt-civilt samarbete så att militära resurser kan användas också för angelägna civila ändamål. Det är därför viktigt att Försvarmakten med sina personella och materiella resurser kan stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid andra allvarliga olyckor och händelser. Försvarmakten har redan utvecklat en väsentlig förmåga i dessa avseenden och myndighetens insatser vid t.ex. större räddningstjänstinsatser är ofta av stor betydelse för hur samhället sammantaget skall bemästra händelsen. Regeringen anser emellertid att denna förmåga bör utvecklas vidare på det sätt som angivits i budgetpropositionen. Detta utvecklingsarbete bör bedrivas i nära samverkan mellan Försvarmakten och den myndighet som är huvudansvarig om en händelse, som kan utvecklas till en svår påfrestning, inträffar. Regeringen vill framhålla att den huvudansvariga myndigheten har ett stort ansvar att initiera ett sådant samarbete.

Regeringen noterar att ett aktivt samarbete har inletts mellan Försvarmakten och andra myndigheter när det gäller stöd vid allvarliga händelser. I september 1999 träffade Försvarmakten och Statens strålskyddsinstitut en överenskommelse som innebär att institutet i händelse av en kärnenergiolycka med spridning av radioaktiva ämnen kan begära hjälp från Försvarmakten med flygplan, helikoptrar och en organisation för viss provtagning. I augusti 2000 träffade Försvarmakten och Affärsverket svenska kraftnät en överenskommelse för att på den centrala nivån förbereda stöd från Försvarmakten till elbranschen vid störningar på elsystemet i fred. Svenska kraftnät skall stödja det avropade företaget/samverkansgruppen bl.a. genom att upprätta kontaktvägar på central nivå och kunna förmedla resurslistor och information. Försvarmaktens stöd skall kunna avse bl.a. flyg- och landtransporter av personal och materiel, plogningsresurser samt reservkraftsaggregat.

Mot denna bakgrund avser regeringen att i regleringsbrevet för Försvarsmakten för 2001 lämna fortsatta uppdrag om myndighetens stöd till samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid andra händelser. Huvudinriktning skall därvid vara följande.

- Försvarsmakten skall kunna bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och därvid kunna samverka med civila myndigheter och ställa resurser till förfogande.
- Uppgiften att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred skall beaktas vid den närmare utformningen av försvarsresurserna. Vid militärt och ekonomiskt likvärdiga alternativ skall den lösning väljas där Försvarsmakten bäst kan stödja samhället vid angelägna uppgifter.
- Försvarsmakten och berörda andra myndigheter skall tillsammans fördjupa planeringen för militära stödinsatser vid det tiotal exempel på svåra påfrestningar på samhället i fred som prioriteras av statsmakterna.
- Försvarsmakten skall fortsätta att utveckla sin förmåga att samverka med civila myndigheter och att kunna lämna stöd till samhället inom skilda områden i enlighet med räddningstjänstlagen (1986:1102) och förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Särskild vikt skall därvid läggas vid stöd till räddningstjänsten, sjukvården och polisen. Arbetet skall bedrivas tillsammans med berörda myndigheter.
- Försvarsmakten skall med helikopter upprätthålla beredskap för flyg- och sjöräddning samt regionala och centrala behov enligt särskilda överenskommelser med civila myndigheter.

Försvarsmaktens arbete med att utveckla en förmåga att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred har pågått ett par år. För att regeringen skall få underlag för den fortsatta styrningen av Försvarsmaktens åtgärder m.m. bör det göras en lägesavstämning där genomfört arbete, problemområden m.m. belyses i ett samlat sammanhang. Regeringen avser därför att uppdra åt Försvarsmakten att i budgetunderlaget för 2002 redovisa i huvudsak följande om stöd vid svåra påfrestningar på samhället i fred,

- en lägesredovisning avseende genomfört och pågående arbete,
- inriktningen avseende myndighetens fortsatta arbete och
- identifiering av problemområden med myndigheternas förslag till lösningar.

Försvarsmakten skall härvid beakta Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (Fö 1999:04) arbete.

Regeringen informerade riksdagen i prop. 1999/2000:30 om regeringens inriktning för hur förnödenhetsavvecklingen inom Försvarsmakten bör genomföras och om regeringens avsikt att se över gällande regler på området och lägga fast en inriktning för det förestående avvecklingsarbetet. Utskottet delade i allt väsentligt regeringens överväganden (bet. 1999/2000:FöU2). Ett av de fyra områden inom vilket regeringen ansåg att överskotts-förnödenheter i första hand borde utnyttjas var för att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Regeringen har därefter beslutat förordningen (2000:278) om gåvor

och överföringar av överskottsmateriel hos Försvarsmakten genom vilken bl.a. andra svenska myndigheter kan få materiellt tillskott. Som ett led i avvecklingsarbetet har Statens räddningsverk dessutom på regeringens uppdrag utrett möjligheten att ansvara för bandvagnar från Försvarsmakten som skall kunna användas i samband med räddningstjänstinsatser. Uppdraget har redovisats den 31 oktober 2000.

Regeringen vill avslutningsvis erinra om att regeringen den 30 november 2000 beslutat om direktiv (dir. 2000:87) för en utredning om översyn av Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter. Utredningen skall se över bestämmelserna för Försvarsmaktens stöd till samhället i övrigt i fred. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå hur lagstiftningen kan ändras så att reglerna bättre stämmer överens med den helhetssyn som regeringen och riksdagen har gett uttryck för samt hur de blir enklare och mer entydiga. Inriktningen skall vara att öka Försvarsmaktens möjligheter att bistå.

### 3.2 Civilt försvar (Försvarsdepartementet och övriga berörda departement)

Totalförsvar är enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och av civil verksamhet (civilt försvar). Civilt försvar är således inte en organisation utan en verksamhet som flera aktörer genomför. Förmågan inom det civila försvaret grundas främst på samhällets inneboende stabilitet och flexibilitet inför skilda slag av störningar. Denna basförmåga kompletteras genom planeringen för det civila försvaret med de särskilda beredskapsåtgärder som vidtas med utgångspunkt i krav som ställs vid i första hand ett väpnat angrepp.

De åtgärder som vidtas i syfte att förbättra beredskapen i händelse av krig har i flera fall stor effekt även på beredskapen mot fredstida störningar. Oavsett händelse är det ofta samma typ av åtgärd som krävs. Detta gäller framför allt insatser på energisidan men även inom IT- och teleområdet. Genom att nämnda områden i mycket stor utsträckning utgör en form av grundförmåga för att samhället skall fungera brukar det ofta anges att de är gränssättande faktorer för övrig verksamhet inom civilt försvar. Regeringen har mot bakgrund av detta under senare år pekat på vikten av att åtgärder vidtas för att förbättra förmågan inom dessa områden. Genom att det inte är möjligt att få en helt störningsfri elförsörjning har regeringen bl.a. betonat att det är angeläget att funktionsansvariga myndigheter inom det civila försvaret vidtar åtgärder för att minska konsekvenserna vid elbortfall (prop. 1998/99:1). Detta sker bl.a. genom att reservkraft anskaffas. I budgetpropositionen för 2001 betonar regeringen att funktionsansvariga myndigheter bör intensifiera arbetet med att förbättra IT-säkerhetsarbetet så att den verksamhet myndigheterna är ålagda kan genomföras utan störningar (prop. 2000/01:1). De nämnda åtgärderna, som i grunden riktas mot att förbättra förmågan i händelse av krig och finansieras med riktade medel för detta, kommer även att förbättra förmågan i händelse av en extrem situation i fred.

Sedan 1988 har Överstyrelsen för civil beredskap lämnat bidrag till reservanordningar för kommunalteknisk försörjning. Hittills har bidrag lämnats till omkring 220 kommuner med ca 270 miljoner kronor. Totalt har, inklusive kommunernas egna andelar, mer än 600 miljoner kronor investerats.

Bidrag beviljas normalt med 50 procent av investeringskostnaderna. I vissa fall, då "fredsnyttan" ansetts dominera, har bidragsandelen reducerats. Totalt har närmare 400 ansökningar beviljats bidrag omfattande sammanlagt ca 465 olika åtgärder. Cirka 70 procent av dessa åtgärder har avsett anskaffning av reservkraft.

Drygt 40 procent av beviljade bidrag har avsett åtgärder för att trygga vattenförsörjningen, ca 5 procent värmeförsörjningen, knappt 25 procent försörjningen för prioriterade fastigheter och ca 30 procent har avsett blandade projekt.

Blandade projekt utgörs av åtgärder där flera olika områden berörs. Det kan handla om mobila reservkraftaggregat som förberett för inkoppling på flera ställen, vattenverk, prioriterade fastigheter m.m.

Med prioriterade fastigheter avses servicehus för äldre, barnstugor, skolor och tidigare även kommunalhus. För kommunal ledning utgår numera bidrag i särskild ordning. För de prioriterade fastigheterna har inkoppling av mobil reservkraft och sektionering av husets elnät förberetts för att kunna hålla igång värmeförsörjning, matlagningsmöjligheter, belysning m.m. vid ett längre elavbrott. I några fall har fast reservkraft installerats. Några fastigheter har också förberetts för inkoppling av mobila vattentankar.

Bidragsgivningen har medfört att säkerheten i kommunernas tekniska försörjning, främst VA-försörjningen, avsevärt förbättrats. Under 1999 lämnades bidrag till ett femtiotal kommuner som till större delen avsåg VA-försörjningen.

## 4 Informationsfrågor

Regeringen tog upp frågan om informationsberedskap inför svåra påfrestningar på samhället i fred i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74). Regeringen framhöll där att en god informationsberedskap innebär att de verksamheter som omfattas av beredskapskrav har sådana planer, sådana personalresurser – inte minst i form av erfaren, utbildad och övad personal – och sådana tekniska hjälpmedel att informationsverksamheten vid extrema situationer snabbt kan påbörjas och sedan fortgå under lång tid och med hög belastning.

Att kunna hantera kriskommunikation blir avgörande för möjligheterna att vidmakthålla ett allmänt förtroende och förmedla information till berörda medborgare, myndigheter och inte minst medierna.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har som generell uppgift att samordna berörda myndigheters krigsplanläggning av informationsberedskapen och därvid ge råd och rekommendationer. Sedan 1997 har SPF enligt sin instruktion också i uppgift att bistå andra myndigheter i

deras arbete med att utforma och sprida information om svåra påfrestningar på samhället i fred genom att utarbeta råd och rekommendationer för informationsverksamheten även under dessa förhållanden. Sådana råd och rekommendationer finns sedan 1999 i en särskild publikation från SPF (Handbok Informationsberedskap) som getts stor spridning och bl.a. låg till grund för utbildnings- och informationsinsatser från myndighetens sida inför skiftet till 2000. SPF medverkar därutöver med stöd vid utbildning och övningar på såväl lokal, regional som central nivå vad avser förberedelser för informationsverksamhet vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Om en svår påfrestning skulle inträffa skall SPF, enligt sin instruktion, på begäran av en myndighet också ge stöd och hjälp i informationsarbetet. SPF har kontinuerligt viss beredskap med de resurser som normalt finns vid myndigheten för att kunna ge avsett stöd och hjälp. Behov av starkt ökade personella resurser med denna kompetens, utöver dem som normalt disponeras, förutsätter dock att myndigheten kan utnyttja personal genom särskilda avtal eller snabb projektanställning.

För att i en akut situation nå berörda människor med information har Statens räddningsverk överenskommelser med Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB samt Nordisk Television AB. Överenskommelserna behandlar utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. De är vägledande även under höjd beredskap och krig samt vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Då det gäller myndighetsmeddelande är det av yttersta vikt att medborgarna nås av denna information – även då det gäller människor som har dåliga kunskaper i det svenska språket – och att medborgarna har tillgång till de medier som sänder ut meddelandena.

Under senare år har antalet radio- och TV-kanaler ökat och därmed har mönstren för hur människor tar del av mediernas utbud förändrats. De kommersiella lokalradiokanalerna har många lyssnare. Enligt lokalradiolagen (1993:120) skall lokalradion kostnadsfritt sända varningsmeddelanden om en myndighet begär det. För att göra det möjligt för lokalradiokanalerna att sända dessa meddelanden driver Styrelsen för psykologiskt försvar tillsammans med Radioutgivareföreningen (RU) ett projekt för att underlätta för lokalradiokanalerna att sända ett varningsmeddelande.

Myndigheters skyldighet att informera inom det egna verksamhetsområdet regleras bl.a. i förvaltningslagen (1986:223) och verksförordningen (1995:1322). I förvaltningslagen föreskrivs att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning och råd till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Varje myndighet skall dessutom lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Av verksförordningen framgår att myndighetschefen skall se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas genom en god service och tillgänglighet, genom information och genom ett klart och begripligt språk i myndighetens skrivelser och beslut. Myndighets-

chefen skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

Vikten av informationsutbyte mellan myndigheter skall inte underskattas. I vissa fall kan även en samordning av information behövas mellan myndigheter. Ett exempel på detta är det nära samarbetet om information och informationsgivning som finns mellan Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion.

Informationsgivning till allmänheten och samarbete med andra myndigheter tillhör alltså myndigheters normala verksamhet och myndigheterna skall även informera regeringen.

Vid några speciella händelser har regeringen beslutat om ett utökande eller ett förtydligande av myndighetens informationsinhämtning och informationsspridning. I oktober 1996 gav regeringen i uppdrag åt Styrelsen för psykologiskt försvar att vara statens kontaktorgan till anhöriga till dem som omkom vid M/S Estonias förlisning. I uppdraget ingår att ge de drabbade information och ta emot deras synpunkter i frågor som har anknytning till katastrofen. I november 1998 gav regeringen i uppdrag åt Länsstyrelsen i Västra Götalands län att samordna information till anhöriga till omkomna och skadade samt andra drabbade i samband med branden i Göteborg samt skapa ett forum för diskussion mellan dessa och myndigheter. Vidare skulle länsstyrelsen som regeringens företrädare i länet på ett samlat sätt förse regeringen med nödvändig information.

För att kunna lämna information till medierna vid en svår påfrestning krävs väl inarbetade rutiner. Det har visat sig vid en mängd svårare händelser som inträffat i Sverige på senare tid att trycket från medierna blir enormt. Det är av stor vikt att ha resurser och uthållighet för att kunna lämna information till de medborgare som hör av sig per telefon.

Internet har på senare år lämnat ytterligare förutsättningar för att kunna informera de människor som berörs. Internet ger också möjlighet att snabbt kunna uppdatera den information som krävs, inte bara för myndigheter och organisationer, utan även mediernas nyhetspridning.

I samband med kriser ökar kravet på en sammanhållen, enhetlig och strukturerad kommunikation. Informationsbehovet ökar markant. Hos olika aktörer bör det därför finnas planer för kriskommunikation med tydlig strategi för informationshantering när en kris inträffar. För att klara det ökade informationsbehovet bör planen innehålla anvisningar bl.a. för resurs- och ansvarsfördelning, informationskanaler och medierelationer.

Regeringskansliet har satsat ökade resurser på informationsberedskap. Detta har skett genom att en för Regeringskansliet gemensam informationsenhet, Information Rosenbad, har byggts upp. Dessutom har numera samtliga departement egna informatörer.

### 5.1 Terrorism (Justitiedepartementet)

**Sammanfattning:** Regeringen bedömer att Sverige står i stort sett väl rustat i kampen mot terrorism. Genom Säkerhetspolisens arbete finns det en god överblick över olika terroristorganisationers verksamhet. Hotbilden när det gäller internationell terrorism riktad mot Sverige bedöms för närvarande som låg.

Polisväsendet har både på lokal och nationell nivå planer för polisinsatser vid särskilda händelser, t.ex. terroristangrepp

Den nationella insatsstyrkan kan sedan den 1 december 1999 användas även vid annan polisverksamhet än terrorism, om det kan ske med hänsyn till huvuduppgiften att bekämpa terroraktioner i Sverige. Insatsstyrkan är för närvarande föremål för översyn av Rikspolisstyrelsen.

Vissa svagheter har identifierats när det gäller beredskapen för en terroristattack med nukleära, biologiska eller kemiska vapen. En arbetsgrupp har bildats inom Regeringskansliet där representanter för berörda myndigheter, bl.a. Rikspolisstyrelsen, i samarbete med Försvarsmakten ser över vad som behöver göras för att förstärka beredskapen för sådana attacker.

#### 5.1.1 Hotens och riskernas karaktär

Med begreppet terrorism brukar avses våld, hot eller tvång för politiska syften. Kännetecknande för terroristbrott är att brottet utgör ett angrepp på de demokratiska spelreglerna och således hotar grundläggande värden i samhället. Terroristdåd kan leda till svåra påfrestningar på samhället.

Några terrordåd har inte utförts i Sverige eller i vår närmaste omgivning under senare tid. Hotbilden när det gäller internationell terrorism riktad mot Sverige bedöms av Säkerhetspolisen som låg. Sverige kan däremot komma att beröras av den internationella terrorismen, exempelvis genom att ett av terrorister kapat flygplan flygs hit eller att utländska intressen i Sverige, exempelvis en ambassad, angrips.

Det finns också risk för att beslut och åtgärder av svenska myndigheter med anledning av terroristangrepp mot icke-svenska intressen kan leda till direkta angrepp mot Sverige och svenska intressen. Utländska terrorister kan också tänkas använda Sverige som bas för angrepp mot mål i andra länder.

Säkerhetspolisen konstaterar att nittonhundratalets sista år gick i våldets tecken om man ser till antalet terrorrelaterade våldshandlingar världen över. Huvuddelen av terrordåden utfördes dock inom själva konfliktområdena. Antalet internationella dåd av terroristkaraktär, dvs. attacker mot mål utanför det område som berörs av den konflikt som föranledde angreppet, minskade däremot. Samtidigt har de internationella dåd som utförts under senare år kommit att kännetecknas av fler döda per attentat.



En terrorist- eller sabotageaktivitet eller endast hot därom kan få stora konsekvenser. Som framgår av det följande är bl.a. el- och vattenförsörjningen känsliga för terrorism och sabotage.

### 5.1.2 Ansvarsförhållanden

Följden av en terroristattack kan utgöra en svår påfrestning på samhället i fred. Vilken påfrestning det är fråga om beror på vilken del av samhället som attacken riktar sig mot. Samhällets beredskap för att återställa ordningen och lindra konsekvenserna av en sådan attack beskrivs därför bäst för var och en av de olika samhällsviktiga funktioner som kan drabbas. Den redovisning som lämnas här avser polisens arbete med att förebygga terroristhandlingar och vilka polisiära åtgärder som blir aktuella i händelse av en terroristattack.

I 4 § i Rikspolisstyrelsens instruktion anges att Säkerhetspolisen leder polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning.

Terrorismbekämpningen har till uppgift att i Sverige bekämpa yttringar av internationell terrorism. Eftersom den internationella terrorismen är gränsöverskridande måste Säkerhetspolisen i detta arbete i stor utsträckning lita till internationell samverkan för att få tillgång till de informationer som behövs. Sverige deltar därför i internationellt samarbete på detta område. I det sammanhanget har Sverige också åtagit sig att bidra till att motverka att terrordåd kan utföras i andra länder. Det ankommer därför på Säkerhetspolisen att bistå andra länders säkerhetstjänster i kampen mot den internationella eller den nationella terrorismen.

Ett terroristangrepp kan ske i olika former och vilka åtgärder som måste vidtas är beroende av angreppets karaktär. Om ett terroristangrepp inträffar ligger ansvaret för att vidta åtgärder i första hand på länspolismästaren inom vars myndighet angreppet utförts. Regeringen kan dock enligt 7 § polislagen (1984:387) uppdra åt Rikspolisstyrelsen att i särskilda fall leda viss polisverksamhet, t.ex. vid ett terroristangrepp. Vid Säkerhetspolisen finns en beredskapsfunktion som vid särskilda händelser kan bistå den ansvariga polismyndigheten med underlag, bedömningar och liknande.

Varje polismyndighet skall upprätta planer för polisinsatser för särskilda händelser, t.ex. terroristangrepp. Rikspolisstyrelsen har upprättat en principorganisation för polisinsatser vid sådana händelser (se vidare under avsnitt 2.3 Polisverksamhet). Polismyndigheten skall omgående underrätta Rikspolisstyrelsen om en särskild händelse som bedöms vara en riksangelägenhet eller annars bör föranleda underrättelse till regeringen. Exempel på detta är då hotet riktar sig mot rikets säkerhet eller andra väsentliga samhällsintressen, då händelsen innefattar en gisslansituation med politiska motiv, om gärningsmannen begär kontakt med eller beslut av regeringen eller av viss regeringsmedlem eller då i annat fall flera människoliv, ekonomiska värden eller omfattande miljövärden står på spel.

Inom verksamhetsgrenen kontraterrorism vid Säkerhetspolisen bedrivs verksamhet för att bygga upp kunskap om terrorismens grunder, idéer och organisation i syfte att förebygga terrorism. Inom ramen för det

internationella samarbete mot terrorism som Sverige deltar i skall våldsdåd med utländska politiska motiv förebyggas, oavsett om dessa avses att utföras i Sverige eller utomlands. En viktig uppgift är således att se till att Sverige inte blir en bas för politiskt motiverat våld i andra länder. I Säkerhetspolisens arbete ingår också att motverka flyktingspionage eller annan förföljelse i Sverige från regimer eller organisationer i andra länder som förknippas med terrorism.

Ett viktigt fortlöpande arbete på terrorismbekämpningens område är att göra analyser av hot mot framför allt enskilda personer. Säkerhetspolisen har ett brett internationellt samarbete, bl.a. med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster. Den öppna polisverksamheten och andra myndigheter, t.ex. Migrationsverket, Tullverket, Försvarmakten, Kustbevakningen, Försvarets forskningsanstalt och Försvarets radioanstalt är andra viktiga källor, liksom press, nyhetsmedia och litteratur. De analyser som informationsinhämtningen leder till utgör grunden inte bara för Säkerhetspolisens utan också för andra polismyndigheters skyddsinsatser. Den verksamheten är omfattande och har i ett antal fall lett till skärpt bevakning och andra förebyggande åtgärder. Enligt Säkerhetspolisens bedömning är underrättelseläget mycket gott.

Varje år sammanställer Säkerhetspolisen ett övergripande hotbildsdokument avseende vilka hot av terroristkaraktär som föreligger, vilket delges myndigheter och departement. Säkerhetspolisen gör också fortlöpande bedömningar av faktorer i närtid som kan påverka hotbilden på en mer konkret nivå.

I arbetet för att förebygga terrorism ingår också att verka för att utländska medborgare, som kan befaras begå eller medverka i brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång för politiska syften skall hindras från att bedriva sådana aktiviteter i Sverige. Säkerhetspolisen följer därför kontinuerligt förekomsten inom landet av medlemmar eller sympatisörer till organisationer, som ägnar sig åt politiskt motiverat våld.

Säkerhetspolisen yttrar sig över asylansökningar, i ärenden rörande medborgarskap och i ärenden om uppehållstillstånd.

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) innehåller bestämmelser som gör det möjligt att göra registerkontroll, dvs. hämta uppgifter från polisregister, om det behövs för skyddet mot terrorism. Vid sådan registerkontroll får utlämnandet av uppgifter omfatta uppgifter som hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller som hämtas från Säpo-registret. Med registerkontroll avses också att sådana personuppgifter hämtas som Säkerhetspolisen behandlar utan att det ingår i ett sådant register. Sådan registerkontroll får göras vid säkerhetskontroll avseende vissa anställningar eller liknande deltagande i vissa verksamheter.

Om det finns anledning att misstänka att ett terroristdåd kan komma att genomföras informeras polismyndigheter och andra berörda organ, vilket leder till skärpt bevakning och andra förebyggande åtgärder. Det kan även finnas anledning att varna utsatta personer eller ge dem personskydd.

1992 bildades beredskapsstyrkan mot terrorism, numera benämnd nationella insatsstyrkan. Styrkan regleras i 17 § polisförordningen (1998:1558). Därav framgår att det vid polismyndigheten i Stockholms län skall finnas en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet. Efter en ändring av förordningen, som trädde i kraft den 1 december 1999, får styrkan användas även i annan polisverksamhet, om det kan ske med hänsyn till huvuduppgiften.

Styrkan består av ett femtiotal polismän. Styrkans utbildning och kompetensutveckling är främst inriktad på insatser mot terrorister, bl.a. förhandlingar i krissituationer, sjukvård, vatten- och röjdykning, insatser mot barrikaderade personer och fritagning av gisslan. Styrkan är tränad för insatser mot olika objekt och förfogar över vapen och teknisk utrustning av hög kvalitet. Styrkan har befälhavare i tjänst dygnet runt, året runt. Dessa är beredda att bege sig till annan plats i Sverige kort tid efter larm.

Någon formell begränsning av styrkans verksamhetsområde finns inte. Styrkan kan sättas in i sådana fall där en polisoperativ bedömning visar att det är lämpligt på grund av de särskilda kunskaper som styrkans personal har. Prövningen av om styrkan skall sättas in görs av Polismyndigheten i Stockholm.

En inspektionsgrupp från Rikspolisstyrelsens inspekterade insatsstyrkan under maj 2000. Inspektionsgruppen uttryckte en viss oro avseende styrkans numerär och om att delar av styrkans utrustning blivit föråldrade och slitna, vilket riskerar att leda till att insatsstyrkans förmåga att bekämpa terroraktioner kan försämrats.

Med anledning av inspektionsrapporten har Rikspolisstyrelsen beslutat bl.a. att frågan om lokalisering av insatsstyrkan till Polishögskolan i Sörentorp skall utredas, att Polismyndigheten i Stockholms län för vart och ett av åren 2001, 2002 och 2003 skall tillföras två miljoner kronor för att säkerställa styrkans numerär och utrustning samt att polismyndigheten senast den 1 mars 2001 till Rikspolisstyrelsen skall redovisa hur de tillskjutna medlen avses bli använda. Rikspolisstyrelsen har vidare uttalat sin avsikt att nära följa den fortsatta utvecklingen i de avseende som aktualiserats genom inspektionen.

### **5.1.3 Bedömning av läget för beredskapen**

Enligt regeringens bedömning står Sverige i stort sett väl rustat i kampen mot terrorism. Genom det arbete som bedrivs nationellt inom Säkerhetspolisen och internationellt genom olika samarbetsorgan har ansvariga myndigheter en god överblick över olika terroristorganisationers verksamhet. Om en terroristattack ändå skulle äga rum har polismyndigheterna möjlighet att organisera sig och agera i enlighet med de redan upprättade planerna för polisinsatser vid särskilda händelser.

#### 5.1.4 Behov av åtgärder

Skr. 2000/01:52

En särskild fråga är hur beredskapen vid en terroristattack med nukleära, biologiska eller kemiska vapen (N- B- och C-vapen) fungerar. En sådan attack ställer särskilda krav på polisen och en rad andra myndigheter. Regeringen gav i maj 1998 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Sveriges förmåga när det gäller skydd mot N-, B- och C-vapen. Den särskilde utredaren redovisade sitt uppdrag i mars 1999 (Ds 1999:13). Han konstaterade att polisverksamheten fyller en viktig roll i detta sammanhang. Av rapporten framgår dessutom att det finns vissa svagheter i beredskapen och att förmågan på NBC-området behöver förstärkas. En arbetsgrupp har bildats inom Regeringskansliet där representanter för berörda myndigheter bl.a., Rikspolisstyrelsen, ser över vad som behöver göras för att förstärka beredskapen mot NBC-situationer.

### 5.2 Elförsörjning (Näringsdepartementet)

**Sammanfattning:** Vitala funktioner i samhället är beroende av tillgång till el för att kunna upprätthållas. Det allvarligaste hotet mot elförsörjningen i fredstid är sabotage mot vitala delar av elsystemet. Sådana angrepp kan leda till stora konsekvenser i samhället genom omfattande och långvariga elavbrott. Under normal fredstida drift är elförsörjningen mycket robust och säker. Den höga elsäkerheten kan dock inte garantera hundra procentigt oavbrutna elleveranser. Det finns anläggningar och elledningar som inte är möjliga att skydda till rimliga kostnader. Ett antal åtgärder övervägs för närvarande för att minska sårbarheten inom elförsörjningen. Regeringen avser bl.a. att uppdraga åt Affärsverket svenska kraftnät att i samråd med Post- och telestyrelsen analysera de ömsesidiga beroendeförhållandena som finns mellan elförsörjningen och telekommunikationerna vid elavbrott.

#### 5.2.1 Hotens och riskernas karaktär

Det svenska elsystemet består av produktionsanläggningar och ett rikstäckande överförings- och distributionssystem. Det senare består av stamnät, ett mindre antal regionnät och ett stort antal lokalnät. Under normal fredstida drift är elförsörjningen mycket robust och säker. Det allvarligaste hotet mot elförsörjningen i fredstid är sabotage mot vitala delar av elsystemet. Sådana angrepp kan leda till stora konsekvenser i samhället genom omfattande och långvariga elavbrott.

Fredstida störningar i elförsörjningen, som drabbar elkunder i form av elbortfall sammanhänger oftast med fel i elnäten på landsbygden på grund av storm eller snöoväder. Det finns emellertid en beredskap att hantera sådana störningar. Störningar i stam- och regionnät förekommer, men de medför sällan elbortfall för elkunder. Dessa störningar åtgärdas inom ramen för den normala driftberedskapen.

Det är inte möjligt att säkerställa en helt störningsfri elförsörjning. Samhällets elberoende ökar kontinuerligt, bl.a. till följd av ökat beroende av fungerande telekommunikationer och IT-system. Samhällsviktiga verksamheter som oundgängligen måste fungera, måste därför tillförsäkras tillgång till el för situationer då den ordinarie elförsörjningen inte fungerar.

### 5.2.2 Ansvarsförhållanden

Ansvarsfördelningen är sådan att det är en uppgift för företagen inom elförsörjningen att vidta de åtgärder som krävs i elsystemet för att hålla en god leveranssäkerhet i fredstid. Den som är ansvarig för elförsörjningen inom ett visst område är skyldig att mot ersättning och inom rimliga gränser tillgodose kundernas önskemål om leveranssäkerhet. Ansvaret innefattar åtgärder för att förebygga och förhindra störningar och åtgärder för att snabbt återställa elförsörjningen vid störningar.

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är bl.a. nätmyndighet enligt ellagen (1997:857). I uppgiften ingår att utöva tillsyn över ellagens efterlevnad utom i fråga om driftsäkerhet och elsäkerhet. Det innefattar bl.a. tillsyn av nätverksamhet och leveranskoncessioner. Myndigheten prövar också koncessionsärenden enligt ellagen utom i fråga om nätkoncessioner för utlandsförbindelser.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) driver och förvaltar det svenska stamnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna. Svenska kraftnät skall enligt riksdagens riktlinjer ansvara för driften av stamnätet, den löpande momentana elbalansen och det svenska kraftsystemets övergripande driftsäkerhet. Svenska kraftnät är enligt förordningen (1994:1806) om systemansvaret för elektrisk ström sedan den 1 januari 1995 systemansvarig myndighet enligt ellagen. I detta ingår att bl.a. utfärda föreskrifter om och utöva tillsyn över driftsäkerheten i elektriska anläggningar.

De åtgärder som på statsmakternas initiativ vidtas för att elförsörjningen skall kunna upprätthållas och återupprättas vid höjd beredskap har positiv effekt även på den fredstida beredskapen, särskilt när det gäller skydd mot sabotage. Energimyndigheten är funktionsansvarig myndighet för funktionen Energiförsörjning och ansvarig för delfunktionen Bränsle- och drivmedelsförsörjning. Svenska kraftnät är beredskapsmyndighet enligt beredskapsförordningen (1993:242) och skall enligt förordningen (1991:2013) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät i krig eller när regeringen annars bestämmer planera, leda och samordna elförsörjningens resurser. Svenska kraftnät ansvarar för delfunktionen Elförsörjning inom funktionen Energiförsörjning inom den civila delen av totalförsvaret. Svenska kraftnät är sedan den 1 juli 1997 elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288) och har som sådan att utfärda erforderliga föreskrifter för elberedskapslagens tillämpning.

### 5.2.3 Bedömning av läget för beredskapen

Skr. 2000/01:52

När det gäller normala förhållanden har Sverige ett av världens säkraste elsystem. Den höga elsäkerheten kan dock inte ens då garantera hundra procentigt oavbrutna elleveranser. Det finns anläggningar och elledningar som inte är möjliga att skydda till rimliga kostnader. Den pågående och planerliga uppbyggnaden av verksamheten har medfört förbättringar av förmågan under störda förhållanden. Det informations- och erfarenhetsutbyte som skett mellan aktörer inom energisektorn har förbättrat förmågan till samordning. I samband med förberedelserna som genomfördes inom energiförsörjningen inför skiftet till år 2000 kartlades, analyserades och åtgärdades ett stort antal system inom energisektorn. Informationsinsatser genomfördes och till nyårsnatten vidtogs erforderliga ledningsförberedelser.

### 5.2.4 Behov av åtgärder på författningsområdet

Den 1 juli 1997 trädde elberedskapslagen (1997:288) i kraft. Lagen reglerar ansvaret för den planering och de åtgärder som behövs för att kunna tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Huvudprincipen är att elföretagen är skyldiga att vidta åtgärder som beslutas med stöd av lagen för att tillgodose elförsörjningen. Beslut om åtgärder kan avse såväl anläggningar som verksamhet. En beredskapsåtgärd är i princip varje åtgärd som beslutas i enlighet med lagens syfte att tillgodose elförsörjningen i landet. Lagen tar bl.a. sikte på beredskapsåtgärder i anläggningar av väsentlig betydelse för elförsörjningen inom landet eller inom en ort eller ett område. Det kan exempelvis gälla viktiga produktions-, överförings- eller driftledningsanläggningar. Ett stort antal olika slag av beredskapsåtgärder kan aktualiseras för att därigenom åstadkomma en hög funktions- och systemsäkerhet. De åtgärder som vidtas för att elförsörjningen skall kunna upprätthållas och återupprättas vid höjd beredskap har positiv effekt även på den fredstida beredskapen. Då lagen infördes gjorde regeringen bedömningen att det inte var påkallat att införa regler om leveranssäkerhet i fredstid. Den 1 januari 1998 trädde en ny ellag (1997:857) i kraft. Enligt ellagen är den som bedriver nätverksamhet skyldig att på skäliga villkor ansluta den som så begär till elnäten och att överföra el. Bestämmelser om handel m.m. med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen återfinns vidare i ransoneringslagen (1978:268).

Överväganden görs huruvida ett stort elavbrott motiverar att regeringen ges särskilda befogenheter.

### 5.2.5 Behov av övriga åtgärder

Vad gäller beredskapsverksamhetens inriktning avser regeringen bl.a. att tillse att en helhetssyn utvecklas som omfattar beredskapsåtgärder såväl på den eloperativa sidan som på användarsidan och att åtgärder skall vägas emot varandra vad gäller kostnader och effekt. Vidare kommer de ömsesidiga beroendeförhållandena som finns mellan elförsörjningen och telekommunikationerna vid elavbrott att analyseras närmare.

Möjligheterna för investeringar i teknisk utrustning bör undersökas i syfte att kunna förbättra att i en krissituation styra knappa eltillgångar till prioriterade användare. Utvecklingen på gasturbinsidan bör följas som en del av bevakningen av tillgång till reservkraft i syfte att skapa bättre förutsättningar för drift av elsystemet i separata delsystem (s.k. ö-drift) i en krissituation. Möjligheterna att bergförlägga eller på annat sätt effektivt skydda strategisk och svårreparerad utrustning i stam- och regionnäten bör studeras.

### 5.2.6 Förmågan att klara störningar inom el, tele och IT

Elförsörjningens beroende av tele- och radiokommunikationer är gränssättande. Både vid reparationer och återstart av elsystemet finns det ett beroende av de publika telenäten. Särskilt vid återstart av elsystemet efter ett avbrott bedöms en fungerande kommunikation vara nödvändig. Den stora uppmärksamheten kring övergången till år 2000 medförde bl.a. att alla datorrelaterade system fick en grundlig genomlysning, något som har stärkt beredskapen.

Regeringen avser att uppdra åt Affärsverket svenska kraftnät att i samråd med Post- och telestyrelsen analysera de ömsesidiga beroendeförhållandena som finns mellan elförsörjningen och telekommunikationerna vid långvariga och omfattande elavbrott.

## 5.3 Telekommunikationer (Näringsdepartementet)

**Sammanfattning:** Med nuvarande ekonomiska förutsättningar bedömer regeringen att telekommunikationernas beredskap inför svåra påfrestningar i fred kommer att vara godtagbar inom några år. Bedömningen är dock osäker eftersom teknikutvecklingen inom området går mycket fort och nya tjänster kan medföra ökad sårbarhet. Samhällets ökade beroende av väl fungerande telekommunikationer minskar toleransen för avbrott och störningar. Det innebär att behovet av insatser för att förebygga funktionsbortfall ökar.

En stark kommersiell utveckling ger tillgång till nya kommunikationsmöjligheter främst genom Internet och den pågående utbyggnaden av optokabel samt utvecklingen av bredbandig mobil access. En mångfald av fysiska och logiska nät växer fram såväl inom de fasta som de mobila telenäten. Sammantaget ger denna utveckling en rad möjligheter att öka telekommunikationernas robusthet under förutsättning att de positiva effekterna tillvaratas på ett framsynt sätt.

Den översyn av ansvarsförhållanden och behov av åtgärder på författningsområdet som genomförts inför denna skrivelse har pekat ut områden inom vilka en översyn av lagstiftningen är nödvändig. Regeringen avser dels att närmare utreda frågan om det är nödvändigt att i lag föreskriva om befogenhet för regeringen att göra prioriteringar i telefunktionen i en katastrofsituation, dels att utreda behovet av att med lagstöd föreskriva om teleoperatörers insatser vid nationella katastrofer.

Teknikutvecklingen inom telekommunikationsområdet går i dag mycket snabbt. Nya tjänster kan medföra nya sårbarheter. Det blir allt viktigare att kunna skydda infrastrukturen inte bara mot fysiska angrepp utan även mot allt mera sofistikerade elektroniska eller s.k. logiska angrepp mot vitala IT-system. Samhällets ökade beroende av väl fungerande telekommunikationer minskar toleransen för avbrott och störningar. Det innebär att behovet av insatser för att förebygga funktionsbortfall ökar.

Naturkatastrofer som översvämningar och stormar, sabotage och terroristhandlingar mot telesystem och samhällets elförsörjning samt intrång via telenät i teleoperatörernas styr- och övervakningsnät med stödssystem bedöms vara tänkbara hot som i fredstid kan leda till svåra påfrestningar på samhället. Sabotage mot elförsörjningen kan leda till långa elavbrott som kan medföra att telekommunikationer slutar att fungera inom mindre eller större områden. Svåra snöoväder kan medföra elavbrott i flera dygn.

Högeffekt pulsad mikrovågsstrålning (HPM, High Power Microwave) är en typ av elektromagnetiskt vapen som är under utveckling. Det kan avge mikrovågspulser med mycket hög effekt via antensystem med hög förstärkning vilket kan åstadkomma störningar på elektroniska system.

Intrång och manipulation av informationssystem är ett hot som kan växa. Utvecklingen av Internet har gjort att dess standard för datakommunikation är helt världsdominerande. Det medför en ökad risk för att obehöriga kan ta sig in i dåligt skyddade IT-system. Frågor kring informationssäkerheten i telekommunikationerna behandlas i ett särskilt avsnitt.

De kommersiella drivkrafterna och konkurrensen leder till ökad centralisering och koncentring av nyckelfunktioner inom driftledning, övervakning och styrning av näten. Vital kompetens samlas till ett fåtal personer. Det är nödvändigt att dessa nyckelpersoner är tränade att hantera även situationer som är svårare än de som kan tänkas uppträda under normala förhållanden.

En stark kommersiell utveckling ger tillgång till nya kommunikationsmöjligheter främst genom Internet och den pågående utbyggnaden av optokabel samt utvecklingen av mobil bredbandsaccess. En mångfald av fysiska och logiska nät växer fram såväl inom de fasta som de mobila telenäten. Sammantaget ger denna utveckling en rad möjligheter att öka telekommunikationernas robusthet under förutsättning att de positiva effekterna tillvaratas på ett framsynt sätt.

### 5.3.2 Ansvarsförhållanden

Telemarknaden består av ett flertal operatörer som bedriver verksamhet på marknadsmässiga grunder. Den hårda konkurrensen på den svenska telemarknaden är en stark och effektiv drivkraft för att operatörerna skall upprätthålla en tillräckligt god beredskap för att kunna åtgärda oväntade störningar och fel. Teleoperatörerna upprätthåller alltid en dygnetrunt-övervakning och hög beredskap. De har även rutiner för att förstärka sin ledning vid t.ex. större tekniska fel eller långvariga elavbrott.



Teleoperatörerna är bundna av sina affärskontrakt och kommer att prioritera eventuella åtgärder med hänsyn till dessa.

Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över teleoperatörerna och kan som sådan begära in skriftliga underlag från operatörerna, besöka på plats och avge muntliga påpekanden m.m.

Vid en allvarlig störning av telekommunikationerna vidtas omedelbart åtgärder för att dessa så snart som möjligt skall kunna återupptas i normal omfattning. Post- och telestyrelsen samordnar under tiden teleoperatörernas åtgärder i katastrofområdet med de resurser som kan sättas in med stöd av avtal mellan PTS och teleoperatörerna, f.n. mobila GSM-basstationer och reservverk för mindre teleanläggningar. Post- och telestyrelsen samverkar med räddningsledaren för att få hjälp till teleoperatörerna med t.ex. transport av drivmedel till reservverk.

### 5.3.3 Bedömning av läget för beredskapen

#### *Skador i nät*

Vid snöoväder, översvämningar eller omfattande sabotage kan telenät skadas eller bli överbelastade inom ett större eller mindre område. I sådana lägen behöver samhällsviktiga funktioner ha prioritet både i det fasta och i de mobila telefoninäten. Behov av förstärkning av telesambandet kan också uppstå inom ett katastrofområde.

Post- och telestyrelsen har årligen genomfört ett antal övningar. De utgör en viktig del i förberedelserna för att vidmakthålla en krishanteringsförmåga inom telesektorn. Teleoperatörernas och PTS personal måste tränas att hantera svåra skador på telenäten. Operatörerna har normalt dygnetruntbereidskap och hög förmåga att hantera störningar och skador i sina telenät. Övningsverksamheten kommer att fortsätta.

Post- och telestyrelsen har under 1996 och 1997 anskaffat och finansierat tio mobila basstationer vardera till de tre GSM-operatörerna. Operatörerna svarar för drift och underhåll. Basstationerna får placeras ut och vara i drift i näten men de skall kunna flyttas vid behov. I avtal med operatörerna regleras hur basstationerna skall fördelas över landet. Post- och telestyrelsen kan vid behov avgöra hur och var de skall användas. Förmågan att flytta basstationerna för att förstärka ett område har övats med två av GSM-operatörerna i Norrbotten 1997 och på Gotland 1998. En övning genomfördes i september 2000 med syfte att planera ett samlat utnyttjande av de tre operatörernas mobila basstationer vid några tänkbara större katastrofer inom landet.

Post- och telestyrelsen planerar att införa ett prioritetssystem i fasta och mobila telefoninät för samhällsviktiga grupper. Utredningar har genomförts 1998 av Ericsson Telecom AB och under 1999–2000 av de operatörer som är aktuella. Ett försöksvis införande av prioritetssystemet kan påbörjas under 2001. Ett par begränsade användargrupper kommer att utnyttjas under de inledande försöken.

En konsekvens av att nätfunktioner och tjänster centraliseras och att näten fjärrövervakas och fjärrstyrs är en ökad risk för att delar av landet kan bli telemässigt avskurna vid stora skador i transmissionsnäten. Risken är särskilt stor för Norrland och Gotland. Den kommersiella utvecklingen för dessa områden har inte givit tillräcklig säkerhet jämfört med resten av landet.

Post- och telestyrelsen har initierat viss utbyggnad av optokabel för att genom ökad mångfald åstadkomma säker transmission i Norrland. Den pågående stora bredbandssatsningen med utbyggnad av optokabel kommer att ge möjligheter att ytterligare förbättra säkerheten.

Post- och telestyrelsen arbetar för att säkerställa att flera transmissionsnät kan utnyttjas vid stora skador genom att bygga hopkopplingspunkter mellan optokabelnäten.

### *Elektromagnetiska vapen*

Utvecklingen av HPM-vapen bedöms innebära särskild risk för att dessa används för sabotage mot telekommunikationer.

Post- och telestyrelsen har initierat provmätningar mot flera olika typer av teleanläggningar. Mätningarna visar att ett fordonsburet vapen i en skåpbil eller lastbil endast bedöms kunna störa (inte förstöra) teleutrustning inom några tiotal meter. Tjocka betongväggar, hus av plåt och teleutrustning placerad i stativ med stängda plåtluckor ger gott skydd. Lokaler kan skärmas mot en hotad riktning med plåt i väggar eller av gardiner med invävd metalltråd. De bergskyddade teleanläggningarna har gott skydd mot elektromagnetiska vapen. Post- och telestyrelsen kommer att genomföra ytterligare mätningar. För närvarande utreds GSM-basstationers tålighet mot HPM. Hotets utveckling måste följas och analyseras. Vidare bör skyddet mot HPM beaktas vid nybyggnad av teleanläggningar.

### *Elavbrott*

Ett allvarligt hot mot telekommunikationerna är långvariga avbrott i landets elförsörjning orsakade av svåra väderförhållanden eller omfattande sabotage- och terroristangrepp. Telekommunikationerna kan inte helt förlita sig på samhällets elförsörjning utan måste ha egen reservkraft. Större telestationer har i dag fast installerade dieselgeneratorer med drivmedel för cirka tre dygn vid svåra avbrott på eltillförseln i fredstid. Mindre teleanläggningar nära abonnenterna (utflyttade abonnentsteg för fast telefoni och basstationer för mobil telefoni) har endast en batterireserv för i allmänhet 3–4 timmars elavbrott vilket i regel täcker tiden för normala och mest frekventa elavbrott i fredstid.

För att hålla telefunktionen igång under veckolånga elavbrott erfordras reservkraftaggregat i tillräcklig mängd. Post- och telestyrelsen har under 1998, 1999 och 2000 anskaffat och finansierat drygt 1600 mindre elverk till Telia, Tele2, Europolitan, Telenordia och Banverket telenät. De är utplacerade både på serviceställen och ute i näten. Genom avtal mellan

PTS och respektive operatör åtar sig operatörerna kostnaderna för drift och underhåll av aggregaten. Antalet motsvarar teleoperatörernas behov av aggregat vid ett svårt men sällan förekommande snöoväder som kan drabba del av landet. Post- och telestyrelsen kan enligt avtalet vid behov avgöra hur aggregaten skall utnyttjas vid t.ex. en större naturkatastrof. En utvärdering av teleoperatörernas erfarenheter gjordes i juni 2000. En funktionsövning genomfördes i november 2000 för att klargöra hur aggregaten skall kunna hanteras och utnyttjas på bästa sätt vid omfattande elavbrott. Ytterligare anskaffning är planerad.

### *Informationssäkerheten i telekommunikationerna*

I telenäten förmedlas tal, text, bild och data. Telekommunikationerna är mycket beroende av datorer och annan digital utrustning av följande skäl.

- Televäxlar, abonnentväxlar och annan utrustning i telenäten är i stor utsträckning digital.
- Merparten stödsystem, bland annat för debitering och abonnentinformation, är IT-system.
- Allt mer trafik förmedlas i form av datakommunikation, och i ökande omfattning som IP-trafik. Den utrustning som används i dessa nät är i stor utsträckning standardprodukter för datanät.

Utrustningar för transmission och nätövervakning m.m. styrs från ett fåtal platser i landet. Styrningen görs ibland via särskilda styr- och övervakningsnät, men kan också göras i kommunikationsnätet.

Utvecklingen går mot en högre andel standardprodukter för datakommunikation inom samtliga delar av telekommunikationsområdet. Fungerande telekommunikationer är därför beroende av att det finns tillgång till IT-system med hög säkerhet.

### *Risker i beroendet av IT-system*

De IT-system som utnyttjas för övervakning, styrning och administration av telekommunikationerna utnyttjar samma kommunikationsprotokoll som Internet (IP). Många produkter är standardprodukter som används även i andra sammanhang. Därmed riskerar telenät och operatörer att utsättas för samma hot (t.ex. virus, dataintrång) som i dag förekommer på Internet.

Många datanät hos teleoperatörerna är anslutna till Internet, bland annat för att ge tillgång till e-post och andra Internettjänster. Det förekommer också att man utnyttjar Internet för enkel åtkomst för underhåll och service m.m. Internetanslutningarna ökar risken för dataintrång och virus m.m., och ökar möjligheterna att störa telekommunikationerna genom dataintrång eller riktade informationsoperationer.

### *Hotbilden avseende informationssäkerhet i telekommunikationerna*

Det nya och i framtiden allvarligaste hotet mot telekommunikationer är en följd av Internetutvecklingen och att IP (Internet Protocol) är världsstandard för datatrafik med stora möjligheter till samtrafik. Därmed öppnas också angreppsmöjligheter mot dåligt skyddade IT-system och

nät. Det är angeläget att dels klarlägga möjligheterna att utifrån göra intrång och manipulera i dessa IT-system och nät, dels följa upp hur hotet utvecklas i Sverige.

Nivån på hotet mot telekommunikationerna i Sverige kan för närvarande bedömas som lågt i förhållande till hotet mot t.ex. USA. Det finns dock anledning att tro att sårbarheten i telekommunikationer ökar efter hand som utnyttjandet av IP ökar.

Teleoperatörerna har hittills inte drabbats av något allvarligt IT-angrepp eller någon allvarlig IT-incident. Hotet bedöms f.n. komma från hackare. Skulle hotbilden förändras bedöms det farligaste IT-relaterade hotet vara fientliga intrång i teleoperatörernas nät för att sätta dem ur funktion.

Enskilda och mindre organisationer kommer att bli mer exponerade för IT-angrepp när de kan vara ständigt uppkopplade mot Internet med bredband i fasta nät och i tredje generationens mobiltelefoninät (UMTS).

#### *Ansvarsförhållanden avseende informationssäkerhet*

Enskilda, företag, myndigheter och organisationer är ansvariga för säkerheten i sina egna IT-system. Teleoperatörerna är ansvariga för att informationssäkerheten i telekommunikationerna motsvarar kundernas krav. Kraven kan, särskilt vad gäller företagskunder, vara specificerade i avtal. De kan också föreligga i form av en praxis eller underförstådd kvalitetsnivå, framdriven av konkurrensen i branschen.

Teleoperatörerna är också ansvariga inför sina ägare i vad gäller att informationssäkerheten är tillräckligt mot de hot som kan drabba bolagens kommersiella verksamhet.

Post- och telestyrelsen ansvarar för att informationssäkerheten blir tillräcklig även mot fientliga IT-angrepp mot telekommunikationerna. Sådana angrepp skulle kunna allvarligt störa viktiga samhällsfunktioner och försvåra ledningen. Långvariga angrepp skulle kunna medföra svåra störningar i samhället.

#### *Informationssäkerhet och lagstiftningen*

Informationssäkerhet (datakommunikation) särbehandlas inte i den lagstiftning som reglerar skydd och säkerhet i telekommunikationerna.

#### *Förebyggande åtgärder avseende informationssäkerhet*

Förebyggande skyddsåtgärder ger det mest effektiva skyddet mot störningar och incidenter i de IT-system som utnyttjas inom telekommunikationsområdet. Det grundläggande förebyggande skyddet uppnås genom tydligt styrt IT-säkerhetsarbete.

Till de åtgärder som vidtas för att ytterligare öka det förebyggande skyddet hör förbättringar inom områdena

- Nät- och systemdesign – bland annat att separera olika datamiljöer och kundernas datatrafik
- Konfiguration av servrar och växlar – säkerhetshål täpps till.
- Brandväggar – bättre konfigurering, fler införs mellan olika datamiljöer

- System som larmar vid intrångsförsök s.k. Intrusion Detection Systems (IDS)
- Användning av kryptosystem för såväl styr- och övervakningssystem som abonnent- och kundsystem – bland annat PKI (Public Key Infrastructure) och aktiva kort
- Incidentrapportering och incidenthantering.

Sedan i mars 2000 följer PTS hotutvecklingen i ett försöksprojekt. Stiftelsen för Kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) och PTS finansierar ett projekt som syftar till att utveckla en CERT-liknande (CERT, Computer Emergency Response Team) funktion för de svenska teleoperatörerna. Funktionen kallas NSIC (Network Security Information Center) och har Svenska Stöldskyddsföreningen som huvudman. Syftet är att under cirka två år ta emot rapporter om IT-incidenter från teleoperatörerna, analysera dem och informera de parter som ingår i projektet om hur angreppsmetoder förändras och på vilket sätt skydd och motåtgärder kan åstadkommas.

Post- och telestyrelsen har initierat intrångsanalyser (aktiv IT-kontroll) hos teleoperatörerna. Teleoperatören upphandlar därvid ett projekt med kvalificerade hackare och PTS delfinansierar projektet. Uppgiften är bl.a. att pröva om det, utifrån via telenät, går att ta sig in i teleoperatörens styr- och övervakningsnät. Syftet är bl.a. att se om intrånget upptäcks och om dataväxlar, telefonväxlar och transmissionsutrustningar kan manipuleras och sättas ur funktion. Vidare kartläggs nätens struktur och deras svagheter. Analysen ger underlag för de åtgärder som bör vidtas för att försvåra intrång. I nuläget har intrångsanalyserna genomförts hos tre teleoperatörer. Metoden har en fördel framför säkerhetsrevisioner genom att den på ett mer påtagligt sätt pekar på behovet att vidta åtgärder för teleoperatörens ansvariga. Analyser bör kontinuerligt genomföras för att vidmakthålla en tillräcklig IT-säkerhet och förmåga hos operatörerna att upptäcka och ingripa mot dataintrång.

#### *Konsekvensbegränsande åtgärder avseende informationssäkerhet*

De viktigaste konsekvensbegränsande åtgärderna är teleoperatörernas egna åtgärder för robusthet, funktionssäkerhet och stabilitet i nät och stödsystem. Åtgärderna vidtas i första hand för att möta kundernas krav.

För att kunna avbryta och motverka IT-incidenter har eller utvecklar teleoperatörerna IRT-grupper (Incident Response Team) och interna organisationer för att kanalisera incidentlarm och varningar genom IRT-gruppen. Den CERT-liknande funktionen NSIC skall kunna analysera och förmedla varningar och åtgärdsförslag till teleoperatörerna.

Post- och telestyrelsen har i utredningen om ”Drift av Internet i Sverige oberoende av funktioner utomlands” föreslagit ett antal åtgärder för att säkerställa att Internet i Sverige kan fungera oberoende av funktioner placerade utomlands. Dessa åtgärder behövs för att minska konsekvenserna för användare av det publika Internet i fall av allvarliga störningar i viktiga funktioner i Internet placerade utanför Sverige.

Informationssäkerheten bedöms i många fall vara otillräcklig vid IT-angrepp eller informationsoperationer riktade mot vitala system

*Fortsatt arbete*

Post- och telestyrelsen anger att myndigheten kommer att följa upp teleoperatörernas informationssäkerhet med bl.a. intrångsanalyser. Vidare kommer PTS att följa hotbildsutvecklingen och föreslå de åtgärder som föranleds av hotbildsutvecklingen. Post- och telestyrelsen avser att säkerställa att åtgärder som föranleds av eventuella hot om fientliga IT-angrepp mot telekommunikationerna genomförs. På regeringens uppdrag har PTS utrett förutsättningarna för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering. Uppdraget redovisades den 28 november 2000 och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

*Sammanfattning och bedömning av läget vad gäller området telekommunikationer*

Nedan redovisas regeringens bedömning av motståndsförmåga avseende vitala funktioner inom telekommunikationsområdet. Regeringen bedömer att telefunktionens förmåga att motstå svåra påfrestningar på samhället i fred är delvis godtagbar.

Skydd av driftledning	Godtagbar
Elförsörjning	Ej godtagbar
Skydd mot IT-angrepp	Ej godtagbar
Internet, infrastruktur	Ej godtagbar
Prioritet av telefoni	Ej godtagbar
Hopkopplingsmöjligheter mellan nät	Godtagbar
Transmission, nationell infrastruktur	Godtagbar

Med den planering som PTS har för de närmaste åren bedömer regeringen att telekommunikationernas sårbarhet och beredskap kommer att vara godtagbar inom några år. Bedömningen är dock osäker eftersom utvecklingen inom området går mycket fort och skyddet kan behöva anpassas därefter.

#### **5.3.4 Behov av åtgärder på författningsområdet**

Enligt 18 § telelagen (1993:597) skall den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller teletjänster eller nätkapacitet se till att verksamheten uppfyller rimliga krav på god funktion och teknisk säkerhet. Enligt 22 § får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten meddela föreskrifter i detta hänseende

Post- och telestyrelsens rättsliga möjligheter att åstadkomma planering för funktion och säkerhet hos operatörerna och att långsiktigt vidta

förebyggande åtgärder i övrigt är tillfredställande. Post- och telestyrelsen har med stöd av 17 § teleförordningen (1997:399) utfärdat en föreskrift som innehåller bestämmelser om den fredstida planeringen och organiseringen för att tillgodose totalförsvarets behov av telekommunikationer. Denna gäller endast vid höjd beredskap och är inget stöd för en katastrofsituation i fred.

Post- och telestyrelsen kan vid behov i svåra situationer, med stöd av träffade avtal med operatörerna, besluta om och upphandla förstärkning av telekommunikationerna i ett katastrofområde med de av beredskapsskäl anskaffade 30 mobila GSM-basstationerna och de 1 600 reservkraftaggregaten. Detta är en bra modell men det kan uppstå oklarheter om prioriteringar och ersättningskrav t.ex. för uteblivna intäkter i andra delar av landet som följd av framförallt de personella insatserna som kan komma att krävas av operatörerna.

Post- och telestyrelsen saknar vidare medel såväl att förordna om som att genomdriva åtgärder för att – i en akut situation – bedöma och besluta om tvång eller om att prioritera mellan olika samhällsintressen och regionala områden. Inget lagstöd finns i dag för att kunna prioritera inom telefunktionen i en katastrofsituation i fredstid.

Regeringen avser dels att närmare utreda frågan om det är nödvändigt att i lag föreskriva om befogenhet för regeringen att göra prioriteringar inom telefunktionen i en katastrofsituation, dels att utreda behovet av att med lagstöd föreskriva om teleoperatörers insatser vid nationella katastrofer.

### **5.3.5 Behov av övriga åtgärder**

En fortsatt analys av de olika hoten bör fortsättningsvis bedrivas. Bedömningen av sabotage- och terroristhotet mot telekommunikationerna bör säkerhetspolisen göra. Inte bara en bedömning av hotet mot telefunktionen är viktig utan även en bedömning av hotet mot landets elförsörjning med hänsyn till telekommunikationernas elberoende är av största vikt. Även riskerna för naturkatastrofer och översvämningar vid dammbrott bör fortsatt analyseras av berörda myndigheter. HPM-hotet mot telefunktionen kommer att verifieras genom ytterligare mätningar genom Post- och telestyrelsens försorg.

Post- och telestyrelsen arbetar för att klarlägga de IT-relaterade hoten (dataintrång, informationsoperationer). Det nystartade projektet för uppföljning och analys av IT-incidenter i telenät och Internet bör kunna lämna konkret underlag. Även PTS redovisning av förutsättningarna för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering har givit underlag för att bedöma nivån på hotet.

Post- och telestyrelsen genomför regelbundet övningar för att säkerställa förmågan inom PTS och operatörerna. Två övningar har genomförts detta år. I september 2000 genomfördes en övning avseende ett samordnat utnyttjande av de tre GSM-operatörernas mobila basstationer vid dammkatastrofer i Dalälven och Luleälven samt sprängattentat mot telestationer i Malmö. I november genomfördes en övning som avsåg ett samlat utnyttjande av reservverk vid långvariga elavbrott inom större områden i landet.

Under våren 2001 kommer ytterligare någon övning att hållas för att belysa t.ex. samordnade åtgärder och prioriteringar vid omfattande skadegörelse i transmissionsnät.

Skr. 2000/01:52

## 5.4 Radio och TV (Kulturdepartementet)

**Sammanfattning:** Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Radio och TV under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:158, bet. 1996/97: KU3, rskr. 1996/97:18) innebär att regeringens beredskapskrav på Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Teracom AB har förtydligats samt att Styrelsen för psykologiskt försvar har fått i uppgift att vara samrådsorgan i frågor om beredskap på medieområdet. Regeringen har i en tidigare skrivelse till riksdagen (skr.1998/99:33) redogjort för beredskapen vad gäller bl.a. radio och TV. För närvarande arbetar regeringen med att ta fram de villkor som skall gälla för de tre public service-företagen under nästa tillståndperiod som inleds den 1 januari 2002. Beredskapsfrågorna kommer att uppmärksammas i arbetet med de nya sändningstillstånden.

### 5.4.1 Hotens och riskernas karaktär

Radio och TV har betydelse i beredskapshänseende ur två aspekter. Dels handlar det om att radion och TV:n skall nå ut till sina lyssnare och tittare i alla situationer, dels har radio och TV en viktig funktion att fylla när det gäller att nå ut till allmänheten med information vid särskilda händelser.

Distributionssystemen för radio och TV kan hotas av handlingar som sabotage, terroristaktioner och infiltration. Störningar kan även orsakas av faktorer såsom bristande underhåll, konstruktionsfel och den mänskliga faktorn, större skadehändelser orsakade av rena tekniska fel inom eller utom systemet samt olika typer av naturkatastrofer.

Distributionen av TV är också känsligt för elbortfall. Enligt Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) innebär digital-TV-tekniken till viss del en ny typ av sårbarhet. Styrelsen för psykologiskt försvar menar att den ökande mjukvarubaserade tekniken medför nya informationsrelaterade hot. Systemet kan drabbas av problem som förekommer också inom andra sektorer som är känsliga för IT-relaterade hot, dvs. virus och haverier orsakade av tekniska fel. Enligt SPF är dock försörjningen av el den svagaste länken i kedjan.

### 5.4.2 Ansvarsförhållanden

Utgångspunkten för ett säkert och uthålligt distributionssystem för radio och TV är de krav som regeringen ställer på enskilda programföretag om den tekniska säkerheten och kvaliteten på sändningarna.

Inom radio- och TV-området är det de företag som har sändningstillstånd beslutade av regeringen om villkor för sändning som främst



berörs vid en sektorsgenomgång. Dessa är dels de tre public service-företagen Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), dels TV4, de kommersiella lokalradiostationerna och distributionsföretaget Teracom AB.

Radio och TV-sändningar omfattas främst av regleringar i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och radio och TV-lagen (1996:844). Enligt 3 kap. 1 § YGL har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram (i denna term inbegrips även television) genom tråd (kabel). Trådsändningar till allmänheten, d.v.s. sändning av meddelanden med hjälp av elektromagnetiska vågor som är bundna till en ledare (tråd, kabel), kan alltså bedrivas fritt och omfatta hela landet.

Rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får, enligt 3 kap. 2 § YGL, regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i huvudsak i radio- och TV-lagen som ger föreskrifter om sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Av 2 kap. 1 § radio- och TV-lagen följer att det krävs tillstånd för att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvens under 3 gigahertz. Tillståndskravet gäller endast trådlösa marksändningar. Sändningar i tråd eller över satellit är tillståndsfria.

Tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram meddelas av regeringen. Tillstånd att sända närradio och lokalradio meddelas av Radio- och TV-verket. Villkor som rör tillståndets innehåll, innebörd och bestånd framgår huvudsakligen direkt av radio- och TV-lagen medan övriga villkor tas in i de enskilda sändningstillstånden.

### *Radio och TV i allmänhetens tjänst*

Av 3 kap. 2 § 18 p radio- och TV-lagen följer att villkor för sändningstillstånd får avse skyldighet att utarbeta en beredskapsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt lämna planen till den myndighet som regeringen bestämmer. Som en följd av riksdagens beslut om radio och TV under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:158, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:18) upprättades 1997 ett tillägg till de gällande sändningstillstånden. Av detta tillägg framgår i huvudsak följande.

De tre public service-bolagen skall, efter samråd med Teracom AB, SPF och andra berörda myndigheter, utarbeta erforderliga beredskapsplaner för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Beredskapsplanerna skall lämnas till regeringen (Kulturdepartementet) och till SPF. De bestämmelser om public service-bolagens verksamhet som intagits i tillståndsvillkor och anslagsvillkor för bolagen skall vara vägledande också för den verksamhet som bedrivs under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Public service-bolagen skall på sina leverantörer av tjänster för utsändning och programinsamling ställa de krav som är nödvändiga för att uppfylla de säkerhets- och

beredskapskrav som företaget åläggs av regeringen. En hög säkerhet och uthållighet i distributionen av radio och TV skall eftersträvas. Skr. 2000/01:52

### *Myndighetsmeddelanden*

Vid allvarliga störningar eller händelser i samhället har radio och TV en viktig roll att fylla genom nyhetsrapportering, men även när det gäller att snabbt informera allmänheten, t.ex. genom varningsmeddelanden.

Av 3 kap. 2 § 15 p radio- och TV-lagen följer att villkor för sändningstillstånd får avse skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. I sändningstillstånden för SVT, SR och UR föreskrivs en sådan skyldighet att sända meddelanden medan för TV4 gäller att meddelanden endast behöver sändas kostnadsfritt i nödsituationer. Enligt 23 § lokalradiolagen (1993:120) har alla myndigheter rätt att begära sändning av varningsmeddelanden i den kommersiella lokalradion. Myndigheterna står för innehållet i meddelandet och det är programföretaget som skall utforma det så att det passar in i sändningen. Bestämmelserna gäller alla myndigheter.

SR och SVT har sedan 1993 därutöver haft överenskommelser med Statens räddningsverk (SRV) om tillämpning av informationssystemet "Viktigt meddelande till allmänheten" (VMA). Detta kom till för att så snabbt som möjligt kunna få ut information och varningar till allmänheten i allvarliga situationer. Överenskommelserna förnyades under 1995, när även TV4 träffade en motsvarande överenskommelse med SRV. Sedan den 1 oktober 1996 har SRV även en överenskommelse med Radioutgivareföreningen om den lokala kommersiella radions medverkan i VMA-systemet.

När det gäller de digitala marksändningarna följer av 7 § 8 p förordningen (1997:894) om marksänd digital TV att det av en ansökan särskilt skall framgå om den sökande kan godta att sändningstillståndet förenas med villkor som får ställas enligt 3 kap. 1, 2 och 4 §§ radio- och TV-lagen och som avser skyldighet att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det.

### *Teracom AB*

Mellan staten och Teracom AB finns ett avtal från 1992 som förnyades den 1 januari 1998 med anledning av riksdagens beslut (prop. 1996/97:158, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:18). Av avtalet framgår bl.a. följande. Teracom AB skall ha en beredskap för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Teracom AB skall, i samråd med vederbörande statliga myndigheter, utarbeta erforderliga beredskapsplaner för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Samråd skall också ske med SPF. Teracom skall vid beredskapsplaneringen särskilt samråda med de programbolag som av regeringen åläggs särskilda beredskapskrav (SR, SVT och UR).

Styrelsen för psykologiskt försvar har till uppgift att i samråd med statliga myndigheter och samhällsviktiga företag inom press, radio och TV följa och analysera utvecklingen av beredskapen på massmedieområdet. Vidare skall SPF i samarbete med berörda företag utarbeta underlag för statsmakternas beslut om beredskapen för området. I uppgiften ingår att bedöma mediernas förmåga att fungera vid såväl svåra påfrestningar på samhället i fredstid som vid höjd beredskap. Till sin hjälp har styrelsen ett särskilt rådgivande organ, Etermedierådet, för samråd mellan berörda parter. Styrelsen för psykologiskt försvar skall även följa utvecklingen när det gäller den successiva övergången till digital distributionsteknik samt annan distributionsteknik än den markbundna och dess konsekvenser för beredskapsplaneringen på radio- och TV-området.

### 5.4.3 Bedömning av läget för beredskapen

Styrelsen för psykologiskt försvars etermedieråd har initierat en studie av sårbarheten i digitala radio- och TV-sändningar, *Digital radio och TV - en sårbarhetsstudie*. Då digital radio och TV är i en uppbyggnadsfas är det enligt studien mycket svårt att blicka ens några få år framåt. Studien behandlar därför i första hand dagens teknik. Distributionsstrukturen är i stort likartad för analoga och digitala sändningar, den avgörande skillnaden ligger i den överförda signalens uppbyggnad. I studien lämnas vissa rekommendationer vad gäller åtgärder som bör vidtas för att minska sårbarheten. Där anges både administrativa och tekniska åtgärder som kan vidtas för att skydda systemet. När det gäller de administrativa åtgärderna handlar det bl.a. om att angripare inte får tillgång till systemen samt att se till att det finns fungerande rutiner. Vad gäller tekniska åtgärder ställs bl.a. krav på att förbindelserna mellan näten skall vara säkra. Vidare måste den interna datasäkerhetsmiljön byggas upp kring både förebyggande och reaktiva åtgärder.

Sedan länge finns en planering för att hantera katastrofer i fredstid och andra händelser som kan orsaka störningar i såväl produktion som överföring och utsändning. Såväl Teracom AB som public service-företagen har redovisat sin beredskap till regeringen i sina beredskapsplaner. Styrelsen för psykologiskt försvar bedömer årligen beredskapen samlat över hela massmedieområdet och rapporterar till regeringen. Detta görs i årsredovisningen som lämnas till Försvarsdepartementet. Bedömningarna görs i en tregradig skala för dels höjd beredskap, dels särskild påfrestning. Styrelsen för psykologiskt försvar gör en personalbedömning, en teknikbedömning samt en övningsbedömning och väger sedan samman dessa till en total bedömning.

Sveriges Television AB anger i sin beredskapsplan att förberedelserna för skiftet till år 2000 som påbörjades under 1997 kan jämföras med förberedelser att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Det innebar i dessa avseenden en beredskapshöjning som trängde djupt ned i organisationen.

Sveriges Radio AB:s sändningsledning har det operativa ansvaret för VMA. Varningsmeddelanden och informationsmeddelanden begärs av räddningsledning eller annan behörig och förmedlas till SR via SOS-centralerna. Sveriges Radio förmedlar i sin tur informationen till SVT, TV4 samt vissa kommersiella radiokanaler. Vid varje SR-kanal finns en speciell plan framtagen för säkerhet och beredskap. Både SR och SVT finansierar sin beredskapsplanering inom ramen för företagets ordinarie medelstillsättning via rundradiokontot.

De regionala kanalerna i Sveriges Radio spelar en viktig roll i beredskapshänsyn. De kan snabbt förse allmänheten i en drabbad region med information och de kan också förse de centrala redaktionerna med information. Systemets uppbyggnad innebär att varje regional kanal kan fungera autonomt vilket ger systemet en säkerhet.

Teracom AB svarar för distribution och sändning av SVT:s och SR:s alla program samt sändningarna i det analoga och digitala marknätet. Teracom AB har således en mycket viktig och i jämförelse med programbolagen en något annorlunda funktion att fylla i beredskapshänsyn. Teracom AB har planer för verksamheten under höjd beredskap, försvarsberedskapsplaner enligt beredskapsförordningen och planer för verksamheten vid svåra påfrestningar i samhället under fred. Samtliga större FM/TV- och radiolänkstationer är skyddsobjekt. Funktionerna i nätet har en rad reservfunktioner och Teracom AB har även transportabla reservutrustningar. Teracom AB samverkar med public service-företagen. Teracom AB:s beredskapsåtgärder finansieras huvudsakligen via de avgifter som tas ut av de programföretag som använder sig av Teracom AB:s distributionstjänster.

I sändningstillstånden för SR, SVT och UR anges att företagen skall ställa nödvändiga krav på sina leverantörer av tjänster för utsändning och programinsamling för att uppfylla de säkerhets- och beredskapskrav som är nödvändiga för att uppfylla de säkerhets- och beredskapskrav som företagets åläggs av regeringen. En hög säkerhet och uthållighet i distributionen av radio och TV skall eftersträvas.

Av budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1 utg.omr. 6, sid 81) framgår att SPF driver ett projekt med RDS-varningar via lokalradiostationer. Regeringen anför där att man anser att SPF bör fortsätta med detta projekt.

Regeringen bedömer att beredskapen inom de aktuella områdena är god. Regeringen anser att radions och televisionens stora betydelse för samhället motiverar en fortsatt hög beredskap.

#### **5.4.4 Behov av åtgärder på författningsområdet**

Den befintliga författningsregleringen bedöms vara tillräcklig. Vid utformningen av de nya sändningstillstånden till SR, SVT och UR kommer dock beredskapsfrågorna att uppmärksammas.

#### 5.4.5 Behov av övriga åtgärder

Skr. 2000/01:52

De nu gällande sändningstillstånden till det tre programbolagen (SR, SVT och UR) upphör att gälla den 31 december 2001. Representanter för programbolagen och SPF har framfört synpunkter på formuleringarna vad gäller frågorna om de tre programbolagens verksamhet under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred i de nu gällande sändningstillstånden. Arbetet med att utforma de nya sändningstillstånden har påbörjats inom Regeringskansliet. Regeringen kommer att uppmärksamma beredskapsfrågorna i arbetet med de nya sändningstillstånden.

### 5.5 Försörjning med vatten (Jordbruksdepartementet)

**Sammanfattning:** Förmågan att upprätthålla försörjningen med dricksvatten under ostörda förhållanden är godtagbar i hela landet. Dricksvattenförsörjningen är dock känslig för störningar både beträffande kvalitén och beträffande distributionen.

Det finns i dag ingen som har det centrala ansvaret för vattenförsörjningen. Inom Regeringskansliet pågår en översyn av hur den framtida förvaltningen av vattenanknutna miljö- och resursfrågor skall administreras. EU:s ramdirektiv för vatten ligger till grund för den pågående översynen. Ett avgörande i denna fråga är av betydelse för framtida förberedelser i syfte att öka beredskapen inom området.

Regeringen anser att förmågan att upprätthålla försörjningen med dricksvatten ytterligare kan stärkas genom en översyn av beredskapen hos laboratorier som genomför vattenanalyser. Vidare bör andelen kommuner med reservkraft till sina största vattenverk ökas.

#### 5.5.1 Hotens och riskernas karaktär

Försörjningen med vatten karaktäriseras av två sårbarheter. Det gäller dels kvalitén på vattnet, dels distributionen av vattnet. Det är en realitet att det behövs mycket små insatser för att skada vattenförsörjningen så att leveranserna bryts eller vattnet förorenas. Denna sårbarhet gör försörjningen med vatten känsligt för terrorism och sabotage. Vidare är fungerande elförsörjning, teleförbindelser, transporter och personal med kompetens av avgörande betydelse för dricksvattenförsörjningens säkerhet.

De fyra viktigaste föroreningarna som kan skada vattenkvaliteten är avloppsvatten, oljeprodukter, kemikalier och radioaktivt nedfall. Försurning, saltinträngning och liknande processer är ett hot mot vattenkvaliteten på lång sikt. Avloppsvatten är den dominerande orsaken till utbrott av vattenburna sjukdomar. Orenat avloppsvatten innehåller bakterier, parasiter, virus och skadliga ämnen. Då avloppsvatten kommer in i distributionsnät och reservoarer kan det snabbt orsaka utbrott av vattenburen sjukdom. De funktioner som framför allt sätts ur drift vid ett elavbrott är utpumpningen, distributionen av dricksvattnet och reningen av avloppsvatten. Anläggningar med högvattenreservoarer kan hålla trycket ungefär en dag, därefter slås vattendistributionen ut helt.

Avloppsvattnet kan bräddas till sjöar och vattendrag vilket bland annat ökar riskerna för förorenat dricksvatten. Skr. 2000/01:52

### **5.5.2 Ansvarsförhållanden**

Ansvar för vattenförsörjningen är uppdelat på olika nivåer. Livsmedelsverket har enligt livsmedelsförfattningarna ansvar för frågor om dricksvattnets kvalitet, beredning och hantering. Kommunen ansvarar enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar för den allmänna vattenförsörjningen, dvs. för att det skall finnas vatten av godkänd kvalitet. Staten har alltså inget produktionsansvar men ställer krav på kommunerna att det finns tillgång till vatten från allmänna vattenanläggningar och att vattnet har en god kvalitet. För specifikt humana fall skall Smittskyddsinstitutet ge Socialstyrelsen och andra berörda information om det epidemiologiska läget och föreslå åtgärder som de kan föranleda. Länsstyrelsen har en samordnande, stödjande och uppföljande roll i kommunernas beredningsplanering.

Naturvårdsverket har förebyggande uppgifter. Med tillämpning av miljöbalkens regler utövar Naturvårdsverket central tillsyn över hushållningen med naturresurser för bland annat vattenförsörjningen samt miljöfarlig verksamhet som kan förorena t.ex. vattentäkter.

Som en följd av EU:s ramdirektiv för vatten kommer en utredning att tillsättas inom Regeringskansliet. Utredningens syfte blir bland annat att se över förvaltningen av avrinningsdistrikt.

Kustbevakningen ansvarar för räddningstjänsten när olja eller annat som är skadligt kommit ut i havet eller i Väner, Vättern och Mälaren. Kommunerna har motsvarande ansvar för övriga vattenområden.

### **5.5.3 Bedömning av läget för beredskapen**

Förmågan att upprätthålla försörjningen med dricksvatten under ostörda förhållanden är godtagbar i hela landet. Förmågan att förhindra eller i tid upptäcka sabotage med B-stridsmedel bedöms dock inte som godtagbar.

Som nämnts ovan finns i dag inte någon central tillsynsmyndighet för vattenförsörjningen och därmed ingen som har det centrala ansvaret för försörjningen av vatten vid en svår påfrestning på samhället i fred - se avsnitt 5.5.2.

Som tidigare nämnts är elkraften en central faktor som kan begränsa vattenförsörjningen. Tillgången till reservkraftkraft är inte säkrad vid alla större vattenverk. Vidare råder det en brist i vattentäkternas säkerhet mot stora uttag samt mycket stora läckor.

Under de senaste åren har en rad laboratorier lagts ned eller flyttats utomlands. Det har resulterat i att tillgången av laboratorier i Sverige i dag är knapp. Utbildad personal på vattenverken är viktig för vattenförsörjningen. Vidare är genomsnittsåldern på personal vid vattenverken hög vilket kan leda till en framtida brist på kompetent personal.

Regeringen har i regleringsbrevet för Jordbruksverket för budgetåret 2000 uppdragit åt verket att tillsammans med Livsmedelsverket och Naturvårdsverket utvärdera om målsättningarna för reservvatten-

försörjningen och täktskydd kan anses vara uppfyllda enligt vad som uttalas i skr. 1998/99:33 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Uppdraget redovisades den 7 december 2000. Slutsatserna från uppdraget kommer att redovisas vid senare tillfälle.

#### **5.5.4 Behov av åtgärder på författningsområdet**

Regeringen avser att utreda hur tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder rörande vattenförsörjning skall regleras. Bl.a. pågår en översyn av hur den framtida förvaltningen av vattenanknutna miljö- och resursfrågor skall administreras. EU:s ramdirektiv för vatten ligger till grund för arbetet. Resultatet av detta arbete kommer troligtvis att leda till åtgärder inom författningsområdet.

#### **5.5.5 Behov av övriga åtgärder**

Bevakning av vattentäkter vid ett hot eller risk för ett sabotage eller terrorist attack bör ses över. Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att se över laboratoriernas beredskap för att klara en svår påfrestning.

#### **5.5.6 Förmågan att klara störningar inom el och IT**

Kommunerna har till uppgift att se till att vattenförsörjningen fungerar även vid ett elavbrott. Med statlig delfinansiering har flera kommuner fått tillgång till reservkraftkraft. Ca två tredjedelar av kommuner har i dag reservkraftkraft till de största vattenverken.

Larmanordningar vid vattenverken är i stor utsträckning beroende av teleförbindelse. Ett avbrott i förbindelsen kan därför få stora konsekvenser. Vidare fjärrövervakas och drivs flera av de mindre vattenverken via telekabel därför är även fungerande telekommunikationer nödvändiga.

### **5.6 Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige (Utrikesdepartementet)**

Området Massflykt av asyl- och hjälpsökande avser en beredskap för en plötslig och extraordinär tillströmning till vårt land av ett mycket stort antal utlänningar som söker skydd eller hjälp här. Samhällets beredskap, främst lokalt och regionalt, där oftast flera olika sektorsområden blir involverade, har främst till syfte att kunna skapa förutsättningar för ett bra mottagande som så långt möjligt skall kunna tillgodose dessa utlänningars behov. Till skillnad från andra områden av svåra påfrestningar på samhället i fred, vilka mer direkt drabbar det svenska samhället, handlar det här om att på olika sätt kunna möta och bistå människor som av olika skäl kommit till Sverige undan en extrem situation i ett annat land.

**Sammanfattning:** Regeringen bedömer att Migrationsverket har en god kapacitet och flexibilitet för mottagande av asylsökande/skyddsbehövande. Utgångspunkten för verkets förmåga är den nivå som anges i den av riksdagen varje år fastställda statsbudgeten. Migrationsverkets förmåga att klara det första mottagandet kan dock under vissa omständigheter vara otillräcklig. Det kan exempelvis vara fråga om ett mycket stort antal utlänningar som under en kort tid kommer till Sverige eller att dessa anländer till orter där Migrationsverkets resurser är begränsade. Regeringen avser därför lämna förslag till riksdagen som innebär att en kommun inledningsvis skall kunna svara för att den enskilde utlänningen erhåller det stöd som bedöms skäligt i avvaktan på att Migrationsverket så snart som möjligt tar över ansvaret för mottagandet.

### 5.6.1 Områdets karaktär

Med massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige avses en mycket omfattande och plötslig inströmning av utlänningar till landet. När en sådan situation inträffar ställer den plötsliga krav på myndigheter och andra berörda organ om mottagandet skall kunna ske på ett bra sätt.

Under de senaste decennierna har migrationsströmmar som orsakas av krig, politiskt förtryck, oroligheter, ekonomisk utarmning eller naturkatastrofer blivit allt större i världen. Samtidigt har det blivit allt vanligare med inbördeskrig med etniska förtecken. I Europa har de senaste årens krig i f.d. Jugoslavien, skapat flera miljoner nya flyktingar.

### 5.6.2 Ansvarsförhållanden

Migrationsverket ansvarar för att flyktingar och asylsökande skall kunna tas emot såväl i krig som fred. Vid krigsfara eller krig har regeringen möjlighet att med stöd av bestämmelser i utlänningslagen (1989:529) utfärda särskilda föreskrifter bl.a. om utlänningsars inresa och vistelse i samt avlägsnande från landet.

### 5.6.3 Bedömning av läget för beredskapen

Regeringen bedömer att Migrationsverket har en organisation med god kapacitet och flexibilitet för mottagande av asylsökande eller skyddsbehövande. Verket visade under år 1999 prov på en stor förmåga att ställa om till en väsentligt högre nivå i mottagandet av skyddsökande i samband med uttagning och överföring av 3 865 medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som fördrivits från provinsen Kosovo. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 (jfr. prop. 1996/97:25 s. 125 ff) kan regeringen med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen meddela föreskrifter om tidsbegränsade uppehållstillstånd i en situation med massflykt. Bestämmelsen tillämpades för första gången när regeringen den 15 april 1999 utfärdade förordningen (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa



utlänningsärenden. Enligt förordningen skulle medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kommer från provinsen Kosovo och som inte kunde återvända dit på grund av förhållandena där anses ha behov av tillfälligt skydd. Förordningen trädde i kraft den 29 april 1999. Därmed behövde Migrationsverket inte göra någon fullständig asylprövning i samtliga fall i samband med de skyddsbehövandes inresa i landet, varvid handläggningstiderna avsevärt kunde förkortas.

Migrationsverket skall normalt vara huvudman för mottagandet av utlänningar i en massflyktsituation. Utgångspunkten för verkets mottagandeförmåga är den nivå som anges i den av riksdagen varje år fastställda statsbudgeten. Migrationsverkets förmåga att klara det första mottagandet i en massflyktsituation kan dock under vissa omständigheter vara otillräcklig. Det kan exempelvis vara fråga om ett mycket stort antal utlänningar som under en kort tid kommer till Sverige eller att dessa anländer till orter där Migrationsverkets resurser är begränsade. Det kan även vara fråga om bristande transportresurser till verkets anläggningar varvid utlänningarna under en begränsad tid får stanna kvar i den kommun som de först anlände till. I situationer där Migrationsverkets förmåga bedöms vara otillräcklig bör därför övervägas om en kommun inledningsvis skall kunna svara för att den enskilde utlänningen erhåller det stöd som bedöms skäligt i avvaktan på att Migrationsverket så snart som möjligt tar över ansvaret för mottagandet. Här kan också nämnas att om det behövs med hänsyn till uppkomna begränsningar i Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar får regeringen med stöd av 3 kap. 8 § UtL meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande enligt 3 §, första stycket 2 samma lag.

Genom att elva utlandsmyndigheter har fått eller under år 2000 kommer att få funktioner för migrationstjänstemän ökar möjligheterna för framförhållning och tidig planering för nödvändiga insatser vid en massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige.

#### **5.6.4 Behov av åtgärder**

Mottagandet av asylsökande regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Inom Regeringskansliet bereds ett förslag som innebär att lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) bör ändras så att en kommun i en massflyktsituation inledningsvis skall kunna svara för att den enskilde får det stöd som bedöms skäligt till dess att Migrationsverket skyndsamt tar över ansvaret.

Inom EU lämnade Europeiska kommissionen i maj 2000 ett förslag till direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv inströmning av fördrivna personer till EU. Förslaget innehåller även åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna därav.

**Sammanfattning:** Svåra översvämningar och höga flöden har genom åren drabbat områden längs flera älvsystem och andra vattendrag i Sverige. Målet är att dammhaverier och därmed sammanhängande översvämningar som orsakar personskador och omfattande egendomsskador inte skall inträffa. Förberedelser skall vidtas för att förebygga och begränsa skador av översvämningar och höga flöden till följd av skeenden i naturen. Flera slags åtgärder vidtas kontinuerligt i syfte att minska riskerna för dammbrott och översvämningar.

### 5.7.1 Hotens och riskernas karaktär

Det finns i Sverige enligt myndigheternas bedömningar ca 10 000 dammar av varierande storlek och ålder. Av dessa är ca 140 stycken s.k. höga dammar med en höjd överstigande 15 meter. Dessa är huvudsakligen kraftverks- och regleringsdammar. Det finns dessutom ett stort antal små och äldre dammar. Svåra översvämningar och höga flöden har genom åren drabbat områden längs flera älvsystem och andra vattendrag i landet. Översvämningar kan vara en följd av antingen dammbrott eller skeenden i naturen, exempelvis stark vårflod eller mycket nederbörd. Vattenkraftutbyggnad i en älv medför i regel att flöden dämpas men den utgör ingen garanti mot höga flöden och översvämningar. Dammbrotten har hittills varit få. Målet är att dammhaverier och därmed sammanhängande översvämningar som orsakar personskador eller mer omfattande egendomsskador inte skall inträffa. Beträffande översvämningar och höga flöden till följd av skeenden i naturen skall förberedelser vidtas för att förebygga och begränsa skador på människor och egendom.

### 5.7.2 Ansvarförhållanden

Den viktigaste regleringen för den förebyggande säkerheten i dammanläggningar finns i miljöbalken. I samband med tillståndsprovning enligt balken meddelas de bestämmelser som behövs beträffande bl.a. dammsäkerheten. Det gäller exempelvis dammens konstruktion och hållfasthet. Dammägaren har det formella och praktiska ansvaret för dammens drift, underhåll och tillförlitlighet. Den som är skyldig att underhålla en dammanläggning, dvs. dammägaren, är ansvarig för skador som orsakas vid ett dammhaveri. Uppförande av en damm liksom ändring och lagning av en damm är tillståndspliktig vattenverksamhet. En ansökan om tillstånd prövas av miljödomstolen.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över dammanläggningar och vattenföretag. Enligt förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion skall länsstyrelsen främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få

veta om länet och händelser som inträffat där. Räddningsinsatser i samband med dammolyckor och höga flöden omfattas av räddningstjänstlagen (1986:1102). Den kommunala räddningstjänsten ansvarar för att räddningsinsatser förbereds för att begränsa konsekvenserna av dammbrott. Vid omfattande insatser kan länsstyrelsen svara för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har enligt sin instruktion (1991:2013) till uppgift att bl.a. följa utvecklingen vad avser dammsäkerheten i landet och att verka för att höga flöden som kan orsaka skador begränsas vid driften av dammar. Vid Svenska kraftnät finns ett Dammsäkerhetsråd, som skall biträda i arbetet med dammsäkerhetsfrågor.

På central nivå har vidare följande myndigheter ansvar. Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och om räddningstjänst. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) sammanställer och ger ut information om vattenstånd och flöden samt utarbetar översiktliga riskzonkartor på uppdrag av Statens räddningsverk. Boverket har en allmän uppsikt över hushållningen med mark och vatten samt utarbetar allmänna principer för planering av mark- och vattenområden.

### **5.7.3 Bedömning av läget för beredskapen**

Konsekvenserna av senare års höga sommar- och höstflöden visar att det finns behov av ökade insatser från samhällets sida för att förebygga skador av höga flöden. I första hand bör staten fortsätta och intensifiera sina insatser för en övergripande kunskaps- och nätverksuppbyggnad som är en viktig förutsättning för en positiv utveckling av samhällets beredskap. Exempel på sådana insatser kan vara vidareutveckling av älvgrupperna under länsstyrelsernas ledning, stöd till utveckling av älvsimulatorer för de stora älvarna, fullföljande av den översiktliga översvämningsskarteringen, utvecklingen av SMHI:s prognos- och varningsverksamhet samt stöd till forskning. Det krävs också insatser på lokal nivå. Det kan vara fråga om konkreta åtgärder, såsom utförande av invallningar, rensningar, förstärkningar av gamla dammar, ändrade vattenhushållningsbestämmelser i befintliga regleringsmagasin, anläggande av nya regleringsmagasin och inrättande av evakueringspumpar. Det finns också behov av planering och utredningar, särskilt fullföljande på kommunal nivå av den översiktliga översvämningsskarteringen.

### **5.7.4 Behov av åtgärder**

Frågor om tillstånd för att bygga i vatten och annan vattenreglering prövas av miljödomstolarna. Den prövning domstolarna skall göra innebär en avvägning mellan många olika faktorer, bland annat risken för översvämningar. Med anledning av översvämningarna sommaren 2000 i södra Norrland har regeringen den 26 oktober 2000 beslutat om uppdrag

till Boverket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Boverket skall i samarbete med Statens räddningsverk och SMHI undersöka i vilken omfattning risken för översvämningar behandlas i kommunernas översiktsplaner och om det planeringsunderlag kommunerna har tillgång till är tillräckligt för att risken skall kunna redovisas i översiktsplanen och beaktas vid efterföljande beslut om användningen av mark- och vattenområden. Boverket skall vidare i samarbete med berörda länsstyrelser och kommuner undersöka i vilken omfattning byggnader med bygglov som är yngre än tio år skadats av översvämningarna i södra Norrland sommaren 2000. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 2001. SMHI skall göra en sammanställning av erfarenheterna av sommarens kraftiga regn och översvämningar och göra en bedömning av träffsäkerheten och kvaliteten på prognoser och varningar under den berörda perioden. SMHI skall också redovisa hur informationen spridits till dem som berörs. Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2000.

Med anledning av översvämningarna under sommaren och hösten 2000 har även frågan om vattendomarna och deras betydelse för de höga vattenflödena diskuterats liksom frågan om möjligheter att inom ramen för befintlig lagstiftning ompröva domarna. Inom Miljödepartementet övervägs därför för närvarande tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén (M 1999:03) med inriktning på att kommittén på grundval av relevanta vattendomar skall utreda behovet av ändringar i miljöbalken

Vad beträffar dammolyckan vid gruvan i Aitik utreds den för närvarande av länsstyrelsen i Norrbottens län. När utredningen är klar får ställning tas till om ytterligare åtgärder behöver vidtas från regeringens sida.

Flera slags åtgärder vidtas kontinuerligt i syfte att minska riskerna för dammbrott och översvämningar. Ågarna till dammar eller översvämningshotade markområden skall identifiera och värdera riskerna samt vidta åtgärder som eliminerar eller begränsar dessa. Samhället kontrollerar genom myndigheterna att riskägare fullgör sina skyldigheter.

Det pågår sedan mitten av 1980-talet ett långsiktigt arbete inom kraftindustrin med syfte att förbättra dammsäkerheten med hänsyn till risken för höga flöden. Kraftindustrin har gemensamt tagit fram riktlinjer för dammsäkerhet, RIDAS, i vilka bl.a. ingår anvisningar för beredskap att kunna hantera situationer som skulle kunna leda till dammbrott med risk för allvarliga skador på människor, egendom och miljö.

### **5.7.5 Förmågan att klara störningar inom el och IT**

En grundläggande princip är att det i en dammanläggning finns lokala funktioner som medför att man normalt inte är beroende av störningar i ordinarie system.

**Sammanfattning:** Det finns en bra beredskap i landet för att klara av vanliga epidemiologiska situationer men också tillfälliga toppbelastningar av smittsamma sjukdomar. Genom tillkomsten hösten 2000 av ett säkerhetslaboratorium på högsta nivå vid Smittskyddsinstitutet har möjlighet skapats att säkerställa en komplett diagnostisk beredskap för alla typer av farliga smittämnen.

För att ytterligare stärka beredskapen för att hantera en allvarlig smitta på djur avser regeringen att vid senare tillfälle ge berörda myndigheter i uppdrag att genomföra en översyn av verksamheten på förbränningsanläggningar och på laboratorier.

### 5.8.1 Hotens och riskernas karaktär

Med allvarlig smitta kan avses både allvarliga sjukdomar på människan men också på djur. Allvarlig smitta kan i fredstid sammanhålla med såväl naturliga epidemier som sabotage- eller terroristhandlingar. I samband med massflykt kan smittsamma sjukdomar medföras, varför även denna situation måste kunna hanteras.

Epizootiska djursjukdomar är benämningen på djursjukdomar som kan spridas mellan djur. En allvarlig smitta kan även överföras mellan människa och djur, så kallade zoonotiska djursjukdomar.

### 5.8.2 Ansvarförhållanden

Det övergripande ansvaret för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom det individriktade smittskyddet åvilar enligt smittskyddslagen (1988:1472) landstingen och den smittskyddsläkare som skall finnas inom varje landsting. Inom det objektinriktade smittskyddet svarar däremot kommunen för att smittskyddsåtgärder vidtas mot djur, livsmedel, vattentäkter, avloppsledningar och andra objekt som sprider eller misstänks sprida smittsamma sjukdomar (bestämmelser om åliganden för kommunen som har till syfte att förebygga och förhindra bl.a. uppkomst och spridning av smitta återfinns förutom i smittskyddslagen även t.ex. i miljöbalken och livsmedelslagstiftningen).

Socialstyrelsen har föreskrifts- och tillsynsansvar inom det humana smittskyddet i landet, medan Smittskyddsinstitutet (SMI) har till uppgift att bl.a. följa och analysera det epidemiologiska läget, bedriva forskning och metodutveckling inom smittskyddsområdet samt stå för kvalitetsstöd till landets mikrobiologiska diagnostik. I förordningen (1996:609) med instruktion för Smittskyddsinstitutet anges att institutet särskilt skall ta initiativ bl.a. till åtgärder som medför ett gott skydd i landet mot smittsamma sjukdomar, även i kris och i krig.

Länsstyrelserna samverkar med landstingen och smittskyddsläkarna via bl.a. länsveterinärer och länshälsovårdskonsulenter. Länsstyrelsen svarar också för tillsynen över primärkommunernas hälsoskyddsarbete.

Jordbruksverket och Livsmedelsverket har till uppgift att inom sina ansvarsområden vidta förebyggande åtgärder så att en allvarlig smitta inte sprids. De har även i uppgift att minska konsekvenserna av en allvarlig smitta. Livsmedelsverket skall enligt livsmedelsförfattningarna leda och samordna livsmedelskontrollen. Jordbruksverket skall enligt epizootilagstiftningen leda och samordna åtgärder för att bekämpa och förhindra spridning av smittsamma djursjukdomar. Den regionala tillsynen utövas av länsstyrelserna. Statens veterinärmedicinska anstalt lämnar expertunderlag till Jordbruksverket och till Livsmedelsverket samt utför diagnostik. Statens veterinärmedicinska anstalt har avtal med utländska laboratorier och ansvarar för att vacciner kan införas till Sverige och att de används på ett korrekt sätt.

### 5.8.3 Bedömning av läget för beredskapen

Som skydd för befolkningen finns det en tämligen väl avvägd organisation där en smittskyddsläkare har det totala ansvaret vid varje landsting för att klara av vanliga epidemiologiska situationer men också tillfälliga toppbelastningar av smittsamma sjukdomar. Smittskyddet i Sverige har visat sig vara väl rustat för att hantera epidemier av den storleksordning som skett under de senaste årtiondena. Kunskapen inom hälso- och sjukvården om potentiella B-stridsmedel är dock inte tillräcklig. Ambitionen är att det skall finnas en fullgod beredskap för alla typer av särskilt farliga smittämnen. Genom tillkomsten av ett säkerhetslaboratorium på högsta nivå, P4, (även benämnt BSL4) vid Smittskyddsinstitutet, som tagits i bruk under oktober 2000, har ökad möjlighet skapats att säkerställa en komplett diagnostisk beredskap för alla typer av särskilt farliga smittämnen. Den högsta nivån krävs för arbete med smittämnen som kan resultera i hög dödlighet. Dessa ämnen har hög smittsamhet och leder till sjukdomar för vilka det saknas behandlingsmöjligheter.

Under senare tid har risken för terroristangrepp med biologiska smittämnen ("bioterrorism") uppmärksammas i ökad utsträckning. Initialt kommer verksamheten vid säkerhetslaboratoriet att inriktas på uppsättning av serologiska och andra metoder som avser skyddsklassade virus som orsakar hemorragiska febrar, encefaliter, smittkoppor m.fl. allvarliga sjukdomar. Detta är angeläget för att snabbt förbättra beredskapsläget avseende dessa sjukdomar i landet. Laboratoriet får också en nyckelroll inom vaccinforskningsområdet.

Smittskyddsinstitutet har med laboratoriet fått en god förmåga att snabbt kunna diagnosticera sjukdomar som förs in i landet genom resande eller om svensk personal, som tjänstgör vid en internationell insats, drabbas av allvarlig smitta. Laboratoriet skall också användas gemensamt av forskare vid bl.a. Smittskyddsinstitutet och Försvarets forskningsanstalt och vara en grund för den diagnostiska beredskap som erfordras.

Sedan något år pågår vid Smittskyddsinstitutet med stöd av Försvarets forskningsanstalt och Socialstyrelsen uppbyggnad av en specialutrustad "beredskapsstyrka" avsedd för att i höggradigt kontaminerad miljö kunna göra provtagningar och utföra transport av smittade patienter. Denna

beredskapsstyrka har utvecklats för att kunna omhänderta och diagnosticera okända eller speciellt farliga smittoämnen. Till dessa hör Ebola- och Lassa-virus som är orsak till blödarfeber med mycket hög dödlighet. Vid Linköpings universitetssjukhus finns en specialstyrka med utrustning och kunskap att vårda patienter med höggradigt smittsamma sjukdomar. Vidare utvecklar man där beredskap för transport av höggradigt smittsamma patienter såväl inom landet som till Sverige från utlandet. De snabba förändringarna av vissa virus gör att Smittskyddsinstitutet deltar i det internationella nätverk som övervakar och diagnostiserar nya varianter av influensa som ger underlag för vaccinerrekommendationer men också för tidig upptäckt och åtgärd av särskilt farliga virusinfektioner.

Vid svåra påfrestningar på samhället i fred har miljö-, hälso- och smittskyddet stor betydelse för att minska riskerna för smittspridning och annan ohälsa. Socialstyrelsen har utarbetat en handbok ("Beredskapshandbok - Hälsoskydd och objektinriktad smittskydd, 1999") avsedd för myndigheter som har till uppgift att se till att hygieniska grundkrav upprätthålls för befolkningens hälsoskydd. Den är som är tänkt som en uppslagsbok för olika händelser och tar bl.a. upp beredskapen för att klara påfrestningar vid elavbrott, översvämningar och epidemier.

I Sverige är beredskapen för att hantera en allvarlig smitta på djur väl förberedd. Samtidigt bör det påpekas att det kan finnas vissa sårbarheter i beredskapen. För det första har Statens veterinärmedicinska anstalt en "slimmad" organisation vilket ger en försvagad uthållighet då en extra ordinär händelse inträffar. För det andra sker det en utarmning av laboratorieresurser i Sverige. Statens veterinärmedicinska anstalt har dock avtal med utländska laboratorier och är delägare i en internationell vaccinerbank. För det tredje är förmågan att ta emot högriskavfall begränsat. Det finns bara en förbränningsanläggning för högriskavfall i Sverige. Vidare är samarbetet med myndigheter som ansvarar för den humana sidan av smittskyddet inte tillräckligt utvecklat. Ett flertal djursjukdomar är, som tidigare nämnts överförbara från djur till människa.

#### **5.8.4 Behov av åtgärder på författningsområdet**

Smittskyddslagen (1988:1472) delar in smittsamma sjukdomar i samhällsfarliga sjukdomar och övriga smittsamma sjukdomar. De samhällsfarliga sjukdomarna anges i en bilaga till lagen. Om riksdagens beslut om ändring i bilagan inte kan avvaktas, får regeringen föreskriva att bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar skall tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer på en viss smittsam sjukdom som uppträder eller inom kort kan uppträda här i landet, om sjukdomen bedöms dels ha hög smittsamhet eller kunna få explosiv utbredning, dels medföra hög dödlighet eller bestående skador bland de smittade. En sådan föreskrift får meddelas endast om nämnda verkningar av sjukdomen inte var kända vid tillkomsten av bilagan och skall snarast underställas riksdagens prövning.

I betänkandet Smittskydd, samhälle och individ (SOU 1999:51) föreslås en delvis annan uppdelning av de smittsamma sjukdomarna. De allvarligaste smittsamma sjukdomarna benämns i stället allmänfarliga smittsamma sjukdomar. Enligt förslaget i betänkandet skall, för att öka lagstiftningens flexibilitet, preciseringen av dessa sjukdomar ske av regeringen i en förordning. Vidare föreslås en utvidgning av regeringens befogenhet att utfärda särskilda föreskrifter om smittskyddet också i fredstid, om riksdagens beslut inte kan avvaktas och epidemi av allvarlig smittsam sjukdom utbrutit eller hotar att utbryta i landet. Meningen med förslaget är att regeringen vid svåra påfrestningar på samhället i fred vid vilka akuta smittskyddsåtgärder är nödvändiga skall kunna besluta om samordnade nationella åtgärder och andra särskilda insatser inom smittskyddet. Smittskyddskommitténs förslag och överväganden kommer att tas upp i en proposition under våren 2001.

Ur en rent författningsteknisk synvinkel förefaller det pågående reformarbetet kunna komma att ge ännu bättre förutsättningar för ett tillfredsställande smittskydd även vid svåra påfrestningar i fred. Det som särskilt måste uppmärksammas är i stället informationen till allmänheten vid inträffade samhällsfarliga sjukdomar eller allmänfarliga smittsamma sjukdomar, dvs. hur och av vem information skall spridas till allmänheten om hur den skall förhålla sig och bete sig.

Allvarlig smitta på djur regleras med epizootilagen och zoonoslagen. Det finns inget behov av ytterligare författningsreglering beträffande dessa lagar.

### **5.8.5 Behov av övriga åtgärder**

Genom tillkomsten av kunskapscentret för mikrobiologisk beredskap vid Smittskyddsinstitutet har ytterligare en väsentlig komponent skapats för ett förbättrat B-skydd vid katastrofer. Det behov av ytterligare åtgärder som kan föreligga är att se över vaccinerberedskapen för sådana sjukdomar som bl.a. smittkoppor och att se över behovet av lagring av antibiotika.

Beredskapen mot allvarliga djursjukdomar kan ytterligare stärkas. Verksamheterna på förbränningsanläggningar och på laboratorierna bör ses över avseende begränsande faktorer så som kapacitet, nyckelpersonal, el, tele och IT. Regeringen avser att vid senare tillfälle ge berörda myndigheter i uppdrag att genomföra ovanstående översyn. Vidare bör ett förbättrat samarbete med humana sidan utformas.

### **5.8.6 Förmågan att klara störningar inom el och IT**

Även den verksamhet som bedrivs vid olika laboratorier blir allt mer beroende av digital teknik och är därför beroende av att el, tele och IT fungerar. Vid ett totalstopp för Smittskyddsinstitutets IT-rutiner kan institutet under en kortare tid fortsätta sitt laboratoriearbete med vissa manuella rutiner. Längre avbrott kommer dock att orsaka betydande problem. Det gäller också för andra laboratorier.

Avseende allvarlig smitta på djur skall en översyn av förmågan att klara el-, tele- och IT-störningar genomföras under kommande regleringsår.



## 5.9 Nedfall av radioaktiva ämnen (Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet och Försvarsdepartementet)

Skr. 2000/01:52

**Sammanfattning:** Regeringen bedömer att beredskapen i landet mot olyckor i svenska och utländska kärntekniska anläggningar är god. Ansvariga myndigheter har ett gott samarbete som kontinuerligt utvecklats och förbättrats. Samarbetet med länderna i vår närhet har också förbättrat beredskapen och inte minst minskat risken för olyckor.

### 5.9.1 Hotens och riskernas karaktär

Radioaktiva ämnen kan transporteras långa sträckor. Det visar erfarenheterna från Tjernobylolyckan 1986. Risken för nedfall av radioaktiva ämnen kommer i första hand från kärnkraftverk i och utanför Sverige. I Sverige finns i dag 11 kärnkraftsreaktorer i drift. I Sveriges närhet finns ytterligare 19 reaktorer, varav fyra i Finland, åtta i nordvästra Ryssland (fyra på Kolahalvön och fyra vid S:t Petersburg), två i Litauen samt fem reaktorer i norra Tyskland. Kärnkraftverken i forna Sovjetunionen har inte samma höga säkerhetsnivå som de västeuropeiska. Förutom kärnkraftverk finns där även andra kärntekniska verksamheter såsom atomdrivna ubåtar och satelliter som kan medföra hot för Sverige.

Radioaktivt nedfall över Sverige skulle med största sannolikhet få konsekvenser för jordbruket och därmed även för livsmedelsindustrin. Erfarenheterna från Tjernobylolyckan visar att jordbruksmark och foder till djur kan påverkas av nedfall. Även om grundvattnet är relativt väl skyddat kan ytvattentäkter och filterbassänger utomhus påverkas. Slutligen kan vattenförsörjningen också påverkas av att stora mängder vatten kan behövas för att spola rent gator, byggnader, fordon etc.

### 5.9.2 Ansvarsförhållanden

Följande myndigheter har uppgifter när det gäller beredskapen mot nedfall av radioaktiva ämnen.

Statens strålskyddsinstitut (SSI) är central förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människor, djur och miljö mot skadlig verkan av strålning. När det gäller beredskapen mot kärntekniska olyckor såväl i som utanför Sverige skall SSI svara för rådgivning till myndigheter som är ansvariga för befolkningsskyddet och räddningstjänsten i frågor som rör strålskydd och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen. SSI samordnar mätexpertis och mätresurser inom den nationella strålskyddsberedskapen.

Statens kärnkraftinspektion (SKI) är central förvaltningsmyndighet med uppgift att övervaka säkerheten vid kärntekniska anläggningar. Detta innebär att SKI har ett ansvar såväl för reaktorsäkerhet som skydd mot tillgrepp av fisilt material och skydd mot sabotage m.m. SKI skall speciellt svara för teknisk rådgivning till myndigheter ansvariga för

befolkningsskyddet vid kärntekniska olyckor både inom och utanför Sverige.

Statens räddningsverk är central förvaltningsmyndighet med ansvar för bl.a. olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen och sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar, i den mån detta inte är en uppgift för någon annan myndighet. Enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) skall länsstyrelserna svara för räddningstjänsten vid utsläpp av radioaktiva ämnen. Länsstyrelserna skall också svara för saneringen efter sådana utsläpp och upprätta en plan för detta efter hörande av andra berörda myndigheter, kommuner och landsting. I kärnkraftlänen skall länsstyrelsen dessutom organisera en personalberedskap för arbetet.

Vid nedfall av radioaktiva ämnen har även Statens jordbruksverk och Statens livsmedelsverk ansvar för att minska konsekvenserna för samhället. Jordbruksverket kan med stöd av miljöbalken och förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket i viss utsträckning meddela föreskrifter om skötsel av jordbruksmark. Enligt livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807) har Livsmedelsverket rätt att meddela föreskrifter för hantering av livsmedel. Verket har vidare ansvaret för tillsynen enligt livsmedelslagen samt ledningen och samordningen av livsmedelskontrollen. Företrädare från Sveriges lantbruksuniversitet, Jordbruksverket och Livsmedelsverket deltar i en nationell grupp för sanering. Jordbruksverket och Livsmedelsverket skall också ge råd om genomförandet av en sanering. Vid ett radioaktivt nedfall skall Jordbruksverket, på uppdrag av regeringen, lämna ett situationsanpassat underlag angående ersättning till enskilda.

Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) som har ständig jour är internationell kontaktpunkt för beredskap mot utländska olyckor och skall informera SSI om något inträffar. SMHI skall bistå SSI med underlag som väderprognoser och spridningsberäkningar.

### **5.9.3 Bedömning av läget för beredskapen**

Målet och ambitionerna för samhällets åtgärder är att utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar inte skall ske. Detta gäller såväl kärntekniska anläggningar i Sverige som anläggningar inom områden på sådant avstånd från Sverige att en olycka kan leda till nedfall även inom Sverige.

Om en olycka skulle inträffa är målet att begränsa effekterna för människor, miljö och egendom i samband med nedfall. Möjligheter skall finnas att ta hand om människor som utsätts för strålning och att i övrigt begränsa skadorna. De långsiktiga effekterna av nedfallet skall kunna bedömas och saneringsåtgärder skall kunna vidtas så att mark i så stor utsträckning som möjligt åter kan användas för sina ändamål. Åtgärderna skall kunna vidtas vare sig utsläppen härrör från inhemska eller utländska kärntekniska anläggningar.

I regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 1998/99:33) gjordes en bedömning av beredskapsläget mot nedfall av radioaktiva ämnen.

I skrivelsen refererade regeringen till propositionen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) där slutsatsen var att beredskapen mot olyckor var tillfredsställande i svenska och utländska kärntekniska anläggningar. I skrivelsen gjorde regeringen inte någon annan bedömning men ansåg att ytterligare åtgärder kunde behöva vidtas på framför allt följande områden:

- Mätning av luftburna radioaktiva ämnen
- Rådgivning för sanering
- Beredskapen i Central- och Östeuropa

*Mätning av luftburna radioaktiva ämnen m.m.*

Statens strålskyddsinstitut har, på uppdrag av regeringen, formaliserat och samordnat planläggningen av nödvändiga mätinsatser i Sverige i händelse av att en kärnteknisk olycka skulle inträffa och där radioaktiva ämnen kan komma att spridas över Sverige. Planläggningen omfattar avtal med ett antal kontraktslaboratorier såsom universitetens radiofysikinstitutioner, Försvarets forskningsanstalt (FOA), Sveriges geologiska undersökning (SGU), SMHI, Studsvik Nuclear AB och Malå Geoscience. Dessa laboratorier skall enligt avtal med SSI hålla en basberedskap och ställa resurser till förfogande om en olycka inträffar.

Sedan regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 1998/99:33) har SSI ingått ett avtal med Försvarsmakten om att ställa flygplan, helikoptrar och personal till förfogande för mätuppdrag och provtagning. Detta sker med hänvisning till Försvarsmaktens uppgift att ge stöd till samhället vid svåra påfrestningar. Med anledning av avtalet med Försvarsmakten kommer SSI att starta en försöksutbildning av instruktörer inom försvaret.

FOA har tidigare för övervakning av kärnvapenprov drivit åtta luftfilterstationer avsedda för luftburna radioaktiva ämnen. Dessa mätstationer har även utnyttjats för beredskapsändamål, men på grund av den förändring som skett i det säkerhetspolitiska läget har behovet av övervakning av kärnvapenprov minskat.

Strålskyddsinstitutet fick i regleringsbrevet för budgetåret 1998 i uppdrag att tillsammans med FOA redovisa en lämplig ambitionsnivå för övervakning av luftburna radioaktiva ämnen i händelse av en olycka i en kärnteknisk anläggning. I SSI:s redovisning föreslås att fem av åtta luftfilterstationer bör drivas vidare och att övriga tre stationer läggs ned.

Hösten 1999 beslutade regeringen att ge SSI ansvaret att driva fem mätstationer vidare och anslog medel för ändamålet för 2000. I budgetpropositionen för 2001 föreslår regeringen att SSI tillförs extra medel för den fortsatta driften.

För att SSI skall kunna finansiera större beredskapsinsatser i avvaktan på beslut av regeringen har SSI i sitt regleringsbrev för budgetåret 2000 fått en räntekontokredit på högst 10 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för 2001 föreslår regeringen att Räddningsverket skall få ett bemyndigande att beställa RDS-mottagare för inomhusvarning för de hushåll kring Barsebäck med gamla telefonväxlar som i dag har varning via telefon. Vid byte till s.k. AXE-växlar förloras den nuvarande varningsfunktionen.

På regeringens uppdrag har SSI i samråd med Räddningsverket upprättat en nationell expertgrupp för saneringsfrågor i samband med radioaktivt nedfall. Denna grupp har till uppgift att ge råd om saneringsmetoder m.m.

#### *Beredskapen i Central- och Östeuropa*

Det är viktigt att säkerheten vid kärnkraftverken i Sveriges närhet har en så hög säkerhet som möjligt. Regeringen bedömer att det behövs fortsatta insatser för att minska risken för olyckor i kärnkraftverken i Central- och Östeuropa. Sverige bidrar både bilateralt och genom internationella organisationer till att höja säkerheten vid kärntekniska anläggningar i Sveriges närhet. Detta sker genom bidrag till bl.a. Kärnsäkerhetsfonden (NSA) som administreras av Europeiska utvecklingsbanken EBRD. De bilaterala insatserna sker framför allt genom SKI och SSI.

Arbetet med kärnkraftverket Ignalina i Litauen har varit framgångsrikt och säkerheten där har sedan landet blev självständigt ökat avsevärt. Litauen har beslutat att stänga den första av landets två reaktorer före 2005. En fond för avvecklingen har bildats till vilken Sverige, G7-länderna, EU m.fl. bidragit.

En internationell arbetsgrupp kallad Contact Expert Group (CEG) arbetar med att kartlägga behov av och prioritera insatser för att omhänderta använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i nordvästra Ryssland. Arbetet i Ryssland går dock trögt bl.a. på grund av att förhandlingar om ett multilateralt avtal om samarbete på det kärntekniska området inte har kunnat slutföras. Detta avtal skall bl.a. reglera leverantörernas ansvar. I förhandlingar deltar Sverige tillsammans Norge, USA, EU-kommissionen m.fl.

Genom Östersjöstaternas råd, CBSS, finns en arbetsgrupp kallad Working Group on Nuclear and Radiation Safety (WGNRS) som bl.a. hanterar beredskapsfrågor. Denna grupp har utarbetat ett avtal om utbyte av mätdata av strålnivåer för beredskap mellan Östersjöstaterna. Arbetet beräknas bli klart inom kort.

Med utgångspunkt från konventionen om tidig varning bedriver IAEA ett projekt i Central- och Östeuropa med målsättning att effektivisera varningsrutinerna i dessa länder. Sverige deltar som observatör i arbetsgruppen för de ”norra” länderna. Arbetet går bl.a. ut på att ”korta” larmvägarna så att larmning skall kunna ske snabbare t.ex. direkt mellan lokala myndigheter i olika länder eller t.o.m. direkt från kärnkraftverket i fråga.

#### **5.9.4 Behov av åtgärder på författningsområdet**

Området är väl reglerat och med tydliga ansvarsförhållanden. Det finns därför inget behov av stora författningsändringar.

## 5.9.5 Förmågan att klara störningar inom el och IT

Skr. 2000/01:52

Kärnkraftverken har krav på tillgänglighet av reservkraft i form av diesellaggregat vilket är väl tillgodosett. Störningar inom IT har analyserats i samband med IT-omställningen inför millennieskiftet. Analyserna har resulterat i bedömningen att säkerheten vid reaktorerna inte är beroende av IT-funktionerna.

Vid beredskapsmyndigheterna SKI och SSI är läget delvis olika. SSI har tillgång till reservkraft vilket däremot SKI inte har. SKI kan dock vid en svår påfrestning samgruppera sin beredskapsorganisation med SSI. Vad gäller störningar på IT-området påverkar det framför allt prognosverksamheten för spridning av radioaktiva ämnen, men här finns även manuella system i reserv. För de manuella systemen blir dock noggrannheten och snabbheten lidande.

## 5.10 Kemikalieolyckor och större olyckor till sjöss med allvarigare utsläpp som följd (Försvarsdepartementet)

**Sammanfattning:** Regeringen bedömer att beredskapen är god mot olyckor vid transport av farligt gods och kemikalieolyckor i stationära anläggningar liksom olyckor till sjöss som kräver sjöräddnings- och eller miljöräddningsinsatser. Reglerna inom respektive område är till stora delar internationella och utarbetade inom FN och EU. Ett kontinuerligt utvecklingsarbete pågår.

Samhällets grundberedskap mot olyckor med farligt gods och olyckor med kemikaliehantering vid stationära anläggningar har förstärkts genom att sju regionala resursbaser för kemikalieolyckor färdigställts. De senare åren har också möjligheterna att förebygga olyckor stärkts genom flera EG-direktiv.

När det gäller förebyggande av olyckor till sjöss så pågår ett omfattande arbete såväl nationellt som internationellt för att åstadkomma en säkrare och mer miljövänlig sjöfart.

### 5.10.1 Hotens och riskernas karaktär

Kemikalieolyckor och utsläpp av farliga ämnen kan förstöra både mark och vatten. De ekonomiska konsekvenserna kan bli stora för samhället och för enskilda. Det behövs bara en liten mängd olja för att förstöra en vattentäkt med lukt och smak av olja. Oljeprodukter såsom fotogen och dieselolja är särskilt besvärliga. De rör sig lätt i marken och avdunstar långsamt. Oljetankar och transportolyckor är påtagliga risker. Utsläpp från fabriker och andra anläggningar som hanterar kemikalier kan orsaka skada på yt- och grundvattnet.

Sjötrafiken längs den svenska kusten och i Östersjön som helhet har ökat under 90-talet. Fartygsanlöpen till svenska hamnar, transporter av farligt gods till sjöss och andra tyngre sjötransporter har stadigt ökat. Motsvarande gäller framför allt för sydöstra Östersjön där de baltiska ländernas utveckling innebär ökad maritim verksamhet.

Med hänsyn till antalet transporter och de stora volymer av såväl passagerare som gods som transporteras har få olyckor inträffat. Antalet rapporterade fartygsolyckor längs den svenska kusten och i Östersjön som helhet har under den senaste 10-årsperioden legat mellan 110-170 per år, bortsett från tillbud i samband med byggandet av Öresundsbron. Den klart allvarligaste olyckan var förlisningen av m/s Estonia hösten 1994. Det senaste allvarliga olyckan med ett allvarligt utsläpp som följd inträffade 1990 utanför Blekinges kust då den ryska tankern Volgoneft kolliderade med ett annat fartyg. Ett antal incidenter med betydande riskpotential har därutöver inträffat.

I vissa fall skulle en olycka till sjöss med utsläpp som följd kunna påverka flera samhällssektorer på ett mer omfattande sätt. Ett exempel är en kollision mellan en oljetanker och ett större passagerarfartyg som medför att fartygen springer läck och att brand uppstår ombord med ett stort antal döda eller skadade personer som följd. Beroende på utsläppets storlek, väderförhållanden och oljans egenskaper kan stor risk finnas att utsläppet i sin helhet inte kan tas om hand till sjöss utan förorenar en större kuststräcka med känsliga natur- och kulturområden.

### **5.10.2 Ansvarförhållanden**

#### *Olyckor vid transport av farligt gods samt kemikalieolyckor i stationära anläggningar*

Arbetet med att öka säkerheten vid transporter av farligt gods utgör en del av det samlade arbetet för att förebygga kemikalieolyckor. Inriktningen i arbetet är att eliminera den extra säkerhetsrisk som det farliga godset utgör under transporten. Reglerna för transport av farligt gods är i mycket hög grad internationella och utarbetas bl.a. inom olika organ i FN och EU. Sverige deltar aktivt i regelutvecklingsarbetet. Ansvarig myndighet för landtransporter är Statens räddningsverk, för lufttransporter Luftfartsverket och för sjötransporter Sjöfartsverket.

Statens räddningsverk är central myndighet för frågor om olycks- och skadeförebyggande arbete enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), är transportmyndighet för transporter av farligt gods enligt lagen (1982:821) om transport av farligt gods och samordnar övriga ansvariga myndigheter inom detta område samt ansvarar i vissa fall för frågor om sanering av radiakutsläpp m.m. Räddningsverket har även tillsynsansvar enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagstiftningen).

Länsstyrelserna beslutar om inskränkningar för vägtransport av farligt gods genom lokala trafikföreskrifter och anger rekommenderade färdvägar för transporterna. För de verksamheter som omfattas av kraven på säkerhetsrapport enligt rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (det s.k. Seveso II-direktivet) sker en fördjupad säkerhetsprövning i samband med länsstyrelsens tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Sjöfartsverket är ansvarig myndighet för sjöräddningstjänsten. Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänsten till sjöss och har dessutom en hög beredskap för sjöräddning. Om ett utsläpp når land övergår ansvaret för denna del av saneringen till kommunen. Statens räddningsverk har viss specialistkompetens samt fem regionala miljöskyddsförord vilka kan ställas till förfogande vid en saneringsoperation. Länsstyrelsen har enligt räddningstjänstlagen ansvaret för samordning mellan flera drabbade kommuner och utövar dessutom tillsammans med Naturvårdsverket tillsyn. Det åligger framförallt Sjöfartsverket och Kustbevakningen att inom respektive ansvarsområde vidta åtgärder för att förebygga, begränsa konsekvenserna av och återställa efter en olycka till sjöss enligt följande:

- Förebygga
  - Internationellt och nationellt regelarbete
  - Internationell samverkan
  - Tillsyn och kontroll av säkerheten på fartyg
  - Sjötrafik- och miljöövervakningskapacitet
- Begränsa konsekvenserna
  - Förmåga till snabb insats liksom effektiv bekämpning och sanering
  - Brandbekämpningsförmåga
  - Tillgång till nödbogsering
- Återställa
  - Förmåga att sanera skadade djur- och naturvärden
  - Möjlighet till ekonomisk ersättning

Härutöver skall det finnas en förmåga att informationsmässigt hantera situationer av katastrofkaraktär

Den svenska räddningstjänsten till sjöss omfattar räddning av människoliv och miljö. Däremot omfattas inte att begränsa skador på egendom. Egendomsskydd, i form av t.ex. brandsläckning, kan dock ske som ett led i räddningstjänstarbetet för att rädda liv eller skydda miljö eller som ett bärgningsuppdrag om fartygsbefälhavaren så begär.

### **5.10.3 Bedömning av läget för beredskapen**

*Olyckor vid transport av farligt gods samt kemikalieolyckor i stationära anläggningar*

Med hänsyn taget till antalet transporter och de stora volymer som transporteras är olyckor med farligt gods relativt få. I Sverige har det under senare år inträffat olyckor med kemikalietransporter i Kävlinge år 1997, i Kälarne år 1997 och i Borlänge våren 2000. Erfarenheterna av dessa olyckor pekar på att samhället har en god förmåga att agera snabbt och målmedvetet. Genom samordnad information, avspärrningar och evakueringar samt genom ett agerande i övrigt har det hindrats att olyckorna lett till personskador eller mer omfattande skador på egendom eller miljö.

I Sverige har det inte inträffat några allvarliga kemikalieolyckor i stationära anläggningar. Det finns ändå ett behov att förstärka samhällets

grundberedskap mot kemikalieolyckor såväl vid olyckor med transport av farligt gods som vid olyckor med kemikaliehantering i stationära verksamheter. Regeringen fattade mot denna bakgrund i juni 1998 beslut om att Räddningsverket skall inrätta sju regionala resursbaser mot kemikalieolyckor samt att Räddningsverket skall svara för att ansvarig personal utbildas.

Dessa förråd innehåller i dag skyddsutrustning, indikeringsinstrument, utrustning för bildöverföring, kemikalielänsor, och utrustning för omhändertagande av kemikalier. Utrustningen skall komplettera kommunernas egna resurser. Med lärdom från gasololyckorna i Borlänge och Lilleström i Norge har inriktningen vad gäller den planerade kompletteringen av materiel fått en delvis ändrad karaktär.

För att förebygga de risker som är förenade med transport av farligt gods antog EU 1996 rådets direktiv 96/35/EG om utnämning av och kompetens hos säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar. Direktivet innebär att det för varje verksamhet som utför transporter av farligt gods samt för verksamheter som lastar och lossar sådana transporter, skall utses en säkerhetsrådgivare. Direktivet ledde till ändringar i lagen (1982:821) och förordningen (1982:923) om transport av farligt gods. Kravet på säkerhetsrådgivare gäller från den 1 januari 2000. Med den nya lagstiftningen sätts fokus på aktivt förebyggande åtgärder. Verksamheter som berörs skall lägga tyngden vid sådana åtgärder som säkerhetsmässigt avhjälpes allvarliga risker och därmed medverkar till att transportsäkerheten ökar.

### *Större olyckor till sjöss med allvarligare utsläpp som följd*

Förutsättningarna för att operativt kunna hantera olyckor till sjöss är allmänt sett goda i Sverige. Det operativa räddningsarbetet leds när det gäller sjöräddningsinsatser från sjöräddningscentralen i Göteborg, och när det gäller miljöräddningsoperationer till sjöss från Kustbevakningens ledningscentral vid respektive regionledning. Vidare finns specialutbildade kommunala insatsstyrkor, s.k. RITS-styrkor (RäddningsInsatser Till Sjöss), för bl.a. brandbekämpning ombord i fartyg. Staten har tecknat avtal med Stockholm, Göteborg, Helsingborg, Härnösand/Kramfors, Gotland och Karlskrona, som åtagit sig att, dygnet runt, hålla beredskap med varsin styrka.

Regeringen bedömer att det finns en hög beredskap och en god förmåga att hantera allvarligare olyckor till sjöss, såväl avseende sjö- som miljöräddning. Sårbarheten finns i Östersjön framför allt i avsaknaden av resurser för sjögående brandbekämpning och nödbogsering av fartyg. Dessa åtgärder kan vara effektiva metoder att förhindra svårare olyckor och utsläpp. I dagsläget kan metoderna dock bara användas i mycket begränsad omfattning eftersom de fysiska förutsättningarna i form av utrustning och fartyg saknas.

Det är svårare att bedöma förmågan till effektiv sanering på land eftersom Sverige varit förskonat från större oljekatastrofer. Saneringsarbetet leds i första hand av räddningsledaren i respektive kommun. För att öka sin insatsförmåga har de kommunala räddningstjänsterna i allt högre utsträckning samordnat sin verksamhet i



räddningstjänstkommuner (kommunalförbund) samt genom olika typer av samverkansavtal. Så gott som samtliga räddningstjänstkommuner har slutit avtal om s.k. gränslös samverkan, dvs. att det är den närmaste räddningsstyrkan som larmas vid en olycka oavsett kommungräns. Vidare har, som tidigare nämnts, Räddningsverket på regeringens uppdrag färdigställt utrustningen av sju regionala resursbaser för kemikalieolyckor. Syftet är att förstärka samhällets grundberedskap mot olyckor med farligt gods och olyckor med kemikaliehantering vid stationära anläggningar. Dessa resursbaser bör kunna användas av den kommunala räddningstjänsten vid utsläpp i t.ex. hamn.

#### 5.10.4 Behov av åtgärder på författningsområdet

##### *Större olyckor till sjöss med allvarligare utsläpp som följd*

Det förebyggande arbetet på området avser såväl säkrare framfart till sjöss som fartygskonstruktion, kontroll och tillsyn samt möjlighet att vidta konsekvensreducerande åtgärder. Huvuddelen av dessa bestämmelser måste arbetas fram och antas inom ramen för FN:s sjöfartsorgan (International Maritime Organization, IMO). Skälet till detta är främst att den stadfästa rätten till det fria havet gör det svårt att få acceptans för regionala och lokala bestämmelser som inskränker rätten till fri passage. Dessutom blir efterlevnaden av sådana regler svåra att kontrollera.

Vad avser det pågående förändringsarbetet för en säkrare och mer miljövänlig sjöfart bör bl.a. följande nämnas.

- Regeringen överlämnade den 25 maj 2000 propositionen Genomförande av Östersjöstrategin (prop. 1999/2000:133) till riksdagen. Propositionen innehåller lagförslag som gör det möjligt att genomföra Östersjöstrategin för mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och tillhörande frågor (Östersjöstrategin), som har arbetats fram inom ramen för Helsingforskonventionen. Syftet med strategin är att skydda miljön i Östersjöområdet från skadliga utsläpp från fartyg.
- Mot bakgrund av framför allt olyckan med tankern Erika utanför Bretagne i Frankrike i december 1999 pågår ett arbete inom EU i syfte att se över åtgärder för att öka säkerheten vid oljetransporter till sjöss, det s.k. Erikapaketet. Förslaget omfattar bl.a. utökad kontroll av undermåliga fartyg i europeiska farvatten och har påskyndat införande av bestämmelser om dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov. I slutet av 2000 avser kommissionen även att lägga ett kompletterande förslag (Erikapaket II). De tre huvudförslagen man hittills har talat om rör tillskapandet av en europeisk byrå för sjösäkerhet, en förbättring av övervakningen av sjöfarten samt en förstärkning av systemet för oljeskadeersättning.
- Ett tilläggsprotokoll till den internationella konventionen om beredskap för, insatser vid och samarbete vid föroreningar genom olja, 1990 (OPRC) har under 2000 slutförhandlats och undertecknats. Protokollet utvidgar konventionen så att den även

kommer att omfatta andra skadliga ämnen än olja. Sverige har för avsikt att ratificera protokollet.

- Inom ramen för EU:s rådgivande kommitté för insatser mot utsläpp av olja och andra skadliga ämnen till sjöss (ACPH) har under 1999 och 2000 tagits fram ett nytt regelverk, en gemenskapsram för samarbete om oavsiktlig eller avsiktlig förorening av havet.
- Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen (Fö 1999:03) skall även se över vissa frågor som hör samman med miljöräddningstjänst till sjöss, bl.a. befogenheterna för att så tidigt som möjligt kunna sätta i gång miljöräddningsoperationer till sjöss samt fördelningen av ansvaret mellan statliga och kommunala myndigheter då fartyg i samband med en räddningstjänstinsats bogseras till hamn. Utredaren skall redovisa sitt resultat senast den 1 juni 2001.
- Oljeutsläppsutredningens betänkande Att komma åt oljeutsläpp (SOU 1998:158) överlämnades i januari 1999. Utredningen innehåller bl.a. förslag på åtgärder för att effektivisera det rättsliga förfarandet för att beivra oljeutsläpp till sjöss, lämna förslag till förändringar i myndigheternas verksamhet samt i regelsystemet som kan leda till effektivare ingripanden. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En proposition är aviserad till våren 2001.

### 5.10.5 Behov av övriga åtgärder

#### *Större olyckor till sjöss med allvarigare utsläpp som följd*

Inom ramen för Helsingforskommissionens (HELCOM:s) arbete pågår en kartläggning av vilka resurser som faktiskt finns tillgängliga i Östersjön för bl.a. brandbekämpning och nödbogsering av fartyg, såväl nationellt som mellanstatligt. Erfarenheter från olyckor samt det preliminära resultatet överensstämmer dock med vad som tidigare sagts om beredskapsläget. Slutsatsen påtalades även i betänkandet Säkrare kemikaliehantering (SOU 1998:13) där man konstaterade att skälet till den bristande kapaciteten främst var avsaknaden av ekonomiska resurser.

## 6 Redovisning av fall utöver de hittills prioriterade

Skr. 2000/01:52

### 6.1 Oljeförsörjningen (Näringsdepartementet)

#### 6.1.1 Hot

Sverige är helt hänvisat till import för sin försörjning av petroleumbaserade bränslen, antingen i form av råolja till de svenska raffinaderierna eller i form av färdiga produkter som bensin, diesel och eldningsolja. Särskilt inom transportsektorn är oljeberoendet mycket stort. De fredstida hotbilderna såvitt avser oljeförsörjningen hänger främst samman med riskerna för minskad tillförsel av råolja till den västeuropeiska marknaden. Tänkbara orsaker skulle kunna vara krig eller kriser i produktionsområdena (1999 kom 43 procent av EU:s oljeleveranser från OPEC-länderna) eller mycket svåra olyckor som drabbar produktions- eller transportkapaciteten.

#### 6.1.2 Lagring och andra beredskapsåtgärder

För att minska risken för allvarliga störningar i bränsle- och drivmedelsförsörjningen som kan uppstå i fredstid hålls sedan mitten av 1970-talet särskilda s.k. fredskrislager av råolja och oljeprodukter. Sverige har tillsammans med flertalet OECD-länder anslutit sig till avtalet om ett Internationellt energiprogram, IEP. Avtalet innehåller bestämmelser om bl.a. samordnade åtgärder för att möta oljeförsörjningskriser. Genom IEP-avtalet har de anslutna länderna också åtagit sig att hålla beredskapslager av olja motsvarande 90 dagars nettoimport. Vid en kris skall länderna vidta åtgärder för att begränsa oljekonsumtionen och medverka i ett system för fördelning av tillgänglig olja. Samtliga EU-länder är anslutna till IEP-avtalet, men EU har också interna bestämmelser om lagring och krishantering. Inom EU baseras lagringen på konsumtion i stället för import, vilket gör att även nettoexportörer som Storbritannien och Danmark måste hålla beredskapslager. För svenskt vidkommande är åtagandena enligt IEP-avtalet och EU:s regelverk likvärdiga.

#### 6.1.3 Ansvar

Statens energimyndighet har enligt sin instruktion och genom uppdrag i särskilda förordningar ansvar för beredskapsfrågorna inom bränsle- och drivmedelsförsörjningen. Lagringen av olja sker hos näringslivet och på dess bekostnad enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol. Genom den lagen, men även genom några andra författningar, främst oljekrislagen (1975:197), finns det författningsmässiga stöd som krävs för att Sverige skall kunna infria sina förpliktelser enligt IEP-avtalet och EU:s lagstiftning.

Skyldiga att hålla oljelager är bl.a. alla importörer, raffinaderiföretag och större oljehandelsföretag. Deras lagringsskyldighet grundas på en viss, för alla lagringsskyldiga lika stor andel av föregående års försäljning eller förbrukning av lagringsbränslen. Regeringen fastställer varje år denna andel, det s.k. lagringsprocenttalet, genom en särskild förordning. Andelen är f.n. ca 25 procent för ett antal viktiga oljeprodukter som ingår i lagren. En viss del av lagren får hållas i annat EU-land, med vilket Sverige har ingått särskilda avtal härom. Ömsesidiga lagringsavtal har ingåtts med Danmark, Finland och Storbritannien. Förhandlingar pågår med Irland och Nederländerna.

#### **6.1.4 Beredskapsläget, behov av åtgärder**

Beredskapsläget för fredstida oljekriser är gott. Något omedelbart behov av större åtgärder finns därför inte. I fråga om lagringen av bränsle och drivmedel uppfyller Sverige väl sina internationella förpliktelser och deltar aktivt i samarbetet i dessa frågor inom EU och IEA (den organisation som administrerar IEP-avtalet). När det gäller beredskapsåtgärderna i övrigt sker en löpande anpassning till marknadsutvecklingen och till de åtgärder som överenskommes inom ramen för IEP-avtalet och EU-samarbetet. Inom EU diskuteras för närvarande mellan kommissionen och medlemsländerna en utökad samordning för att kriser skall kunna mötas på effektivast möjliga sätt. Bl.a. diskuteras användningen av beredskapslagren och hur konsumtionsdämpande åtgärder skall kunna sättas in samordnat med tanke på den inre marknadens funktionssätt. Det kan därför inte uteslutas att på några års sikt den svenska lagstiftningen i denna del kan behöva anpassas till nya EU-regler. Dessutom har Statens energimyndighet nyligen föreslagit vissa författningsändringar för att underlätta en rationell och kostnadseffektiv lagerhantering.

## **6.2 Kraftiga störningar på samhällsekonomin (Finansdepartementet)**

Sedan mitten av 1997 finns inom Regeringskansliet (Finansdepartementet) en beredskapsdelegation för ekonomisk politik. Delegationen genomför förberedelsearbete på det ekonomisk-politiska området inför kriser och krig så att olika instansers åtgärder skall bli konsistenta och rimligt balanserade. Arbetsområdet för delegationen är åtgärder inom främst finanspolitiken, penningpolitiken och utrikeshandeln som syftar till att i krissituationer främja viktiga mål på den ekonomiska politikens och försörjningens områden. Initiativ skall även tas till översyn av lagstiftningen på området.

En inledande uppgift för delegationen var att granska de traditionella regleringsinstrument som sedan andra världskriget ingått i svenska myndigheters åtgärdsarsenal. I propositionen Förändrad omvärld – omdanad försvar (prop. 1998/99:74) presenterade regeringen sin bedömning med anledning av delegationens analys av förutsättningarna att använda regleringar i den ekonomiska politiken i krissituationer.

Regeringens – och även delegationens – bedömning var att planeringen av den ekonomiska politiken inför krissituationer bör utgå från att det övervägande ansvaret för att målen för den ekonomiska politiken skall kunna uppnås vilar på generella ekonomisk-politiska åtgärder. Detta innebär att eventuella reglerande åtgärder av mer omfattande slag förutsätts inte behöva sättas i kraft förrän i ett sent skede i en krissituation. Riksdagen har inte haft något att erinra mot detta.

För att söka klarlägga vilka påfrestningar som den svenska samhällsekonomin och de offentliga finanserna kan utsättas för i olika krissituationer har delegationen genomfört enkla spel av olika händelseförlopp. Spelen har gällt allvarliga ekonomiska kriser i Sverige till följd av en kraftig externt initierad ekonomisk störning, en kärnkraftsolycka i ett grannland och ett begränsat militärt angrepp förenat med angrepp i form av informationsoperationer mot bl.a. finansiella informationssystem. Syftet med spelen har varit att skapa fördjupad förståelse för arten av olika störningar och möjligheterna att med olika instrument motverka störningarnas effekter på samhällsekonomin och de offentliga finanserna.

Erfarenheter som vunnits från bl.a. delegationens arbete har föranlett initiativ som syftar till att förbättra förutsättningarna att möta störningar i det finansiella systemet. Sålunda har det löpande informationsutbytet, diskussionerna och samrådet i dessa frågor mellan chefer i Finansdepartementet, Finansinspektionen och Sveriges riksbank utvecklats.

Delegationen har vidare kunnat konstatera att beredskapslagstiftningen på det ekonomisk-politiska området blivit delvis föråldrad. Detta kan gälla t.ex. lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering, lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden, kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden och lagen (1940:300) om förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag). En översiktlig analys och bedömning av bl.a. dessa författningar kommer inom kort att inledas i Finansdepartementet.

Härutöver har bl.a. Finansinspektionen, Riksskatteverket och Ekonomistyrningsverket analyserat innebörden av den förändrade hotbilden med allvarliga fredstida påfrestningar på samhället. Till en del har därvid erfarenheter från förberedelser inför millennieskiftet kunnat användas.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 december 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Thalén, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet von Sydow

---

Regeringen beslutar skrivelse 2000/01:52 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred