

Motion till riksdagen

1987/88:Fö512

av Olof Johansson m. fl. (c)

om det sårbara samhället

Sammanfattning

Det sårbara moderna samhället kan bli mindre sårbart genom decentralisering. Ett grundläggande krav på åtgärder är att beredskapshänsyn skall beaktas i fredstid. I dag byggs sårbarheten in i samhället i stället för att vi skapar flexibla och hållbara system.

Centern föreslår en omläggning av energipolitiken utifrån ett decentralistiskt synsätt med hushållning av tillgängliga resurser och övergång till förnybara, inhemska energikällor.

Livsmedel måste kunna garanteras såväl under avspärrning som krig. Den nya krisplaneringen för två år är långt ifrån tillräcklig. Beredskapslagringen av livsmedel och insatsvaror måste bibehållas på en 80-procentig försörjningsnivå.

Televerket bör utarbeta ett system för automatisk alarmering.

Storstäderna är mest sårbara i en krissituation. Centern föreslår att Överstyrelsen för civil beredskap får i uppdrag att göra en specialstudie av sårbarhetsproblemen i storstadsområdena.

Inledning

Det sårbara moderna samhället kan bli mindre sårbart genom decentralisering.

Samhällets sårbarhet ökar ständigt både tekniskt och organisatoriskt. Det växer fram en hotbild som bl. a. rymmer ökade möjligheter för en angripare att iscensätta angrepp och ett ökat intresse att störa sådana samhällsfunktioner som är av betydelse för säkerheten. Det svenska försvaret som bygger på allmän värnplikt ställs inför skärpta krav.

Beroendet mellan civila och militära delar av totalförsvaret blir alltmer påtagligt.

Förändringar i samhället görs för att öka den fredstida effektiviteten. Samtidigt minskar förmågan att motstå störningar av olika slag som kan vara aktuella i kris eller krig.

Samhällets strukturförändringar med koncentration av befolkning och verksamhet till vissa områden och avfolkning av andra ökar i många avseenden sårbarhet och känslighet. Det är en stor fördel om människor bor

och verkar runt om i vårt land. Ofta innebär förändringarna att viktig verksamhet koncentreras till ett fåtal anläggningar och platser i landet. Även teknikutvecklingen och de tekniska systemens inbördes beroende i det industrialiserade samhället medför ökad sårbarhet och känslighet för störningar. Samhället har fått en struktur, där varje enskild anläggning är av stor betydelse för helheten och där varje funktion är starkt beroende av den andra. Störningar, även enstaka sådana, kan därigenom få allvarliga konsekvenser för hela samhället.

Närmare hälften av Sveriges befolkning bor i de tre storstadsområdena. En lång rad livsviktiga funktioner för hela landet finns samlade där. Storstadsområdena är naturligt nog i hög grad beroende av tillförsel av livsmedel. Samtidigt är en stor del av Sveriges samlade resurser för distribution, lagring och beredning av livsmedel koncentrerade dit. Livsmedelsförsörjning och kommunikationssystem är därför mycket känsliga för störningar.

Ett stort antal förbindelser över Öresund skapar flexibilitet. Därför är det viktigt med en bibehållen färjetrafik över Öresund och till kontinenten.

El- och datasystem skapar nya former av sårbarhet. Datorsystemen är utsatta för en rad hot i kris- eller krigssituationer. En utslagning av elsystemet innebär också att databeroende verksamhet upphör att fungera.

Ett grundläggande krav på åtgärder är att beredskapshänsyn skall beaktas redan under förutsättningar som gäller i fredstid. Åtgärderna måste också vara sådana att företagen eller den aktuella verksamheten på ett eller annat sätt har nytta av dem. Det är orealistiskt att tro att de flesta delarna av civilförsvaret skulle kunna bygga upp en beredskapsorganisation enbart för kris- och krigsförhållanden.

Sårbarhetsproblem i samhället har det gemensamt med miljöfrågorna att de är mycket lättare att bemästra om man tar hänsyn till dem från början. I dag bygger vi in sårbarheten i samhället i stället för att skapa flexibla och hållbara system.

En motståndskraft i vårt samhällssystem mot yttre påfrestningar är en förutsättning för att vi skall klara allvarligare krissituationer. En någorlunda god tilltro till vår förmåga att stå emot är förmodligen en av de viktigaste förutsättningarna för en tilltro till den svenska förmågan att försvara sig mot krigshandlingar och andra påfrestningar. Det finns i dag en betydande oro för samhällets sårbarhet och inte minst storstadsområdenas sårbarhet.

Energi

Energisystemets uppbyggnad och inriktning påverkar på ett avgörande sätt samhällsutvecklingen. Centerpartiets syn på och ställningstagande i de energipolitiska frågorna är en betydelsefull del av partiets uppfattning om hur samhället bör utformas och samhällsplaneringen i stort.

Energisystemet kan i princip byggas upp enligt två olika strategier. Utgångspunkterna för dessa strategier är skilda och baseras på två motsatta filosofier för hur energisystemen bör vara utformade.

Den strategin bygger på en centralistisk och koncentrationsinriktad syn på hur energisystemen bör utformas. Företrädarna för detta synsätt – t. ex. förspråkarna för kärnkraft och stora kolkondenskraftverk – förutsätter en

ökande efterfrågan på energi. Detta leder till krav på investeringar i storskaliga och centraliserade anläggningar för såväl produktion som distribution av energi anpassade och dimensionerade efter de krav ett tänkt "högenergisamhälle" ställer. Det primära målet i denna strategi för energisystemens utformning är att producera energi utan hänsynstagande till vilka effekter en hög energianvändning får för samhällsstruktur, miljö och ekonomi på längre sikt. Nuvarande elförsörjningssystem är genom sin storskalighet oerhört sårbart och lätt att slå ut med förödande konsekvenser för landets försvarsförmåga som följd. Ett effektivare försvar förutsätter ett annorlunda energisystem. I ett kris- eller krigsläge skall exempelvis kärnkraften stängas av. Ett "högenergisamhälle" är ett sårbart samhälle.

Centerns strategi för hur energiförsörjningssystemet bör byggas upp utgår ifrån ett decentralistiskt synsätt och nödvändigheten av hushållning med tillgängliga resurser och energianvändningens anpassning efter de krav miljön ställer. Företrädarna för detta synsätt ser inte en hög energianvändning som ett självändamål utan utgår ifrån att det inte skall produceras mer energi än vad som är nödvändigt för att på ett effektivt sätt kunna tillgodose de behov som finns. Energiförsörjningen bör baseras på effektivare energianvändning och utnyttjande av i huvudsak inhemsk förnybar och miljövänlig energi.

Detta leder till krav på energihushållning och effektiv användning av tillförd energi, där utnyttjat energislåg och energikvalitet anpassas efter ändamål. Detta kan bäst ske om energisystemen ges en flexibel och lokalt anpassad, småskalig utformning – system som är anpassade till ett decentraliserat samhälle där investerade medel kan utnyttjas effektivt, miljön värnas och möjligheterna att upprätthålla sysselsättningen förstärkas. Fjärrvärmesystemen måste kompletteras med reservkapacitet för att inte en ökad sårbarhet skall uppstå.

Denna strategi för energisystemens uppbyggnad leder till minskad sårbarhet och därmed bättre planeringsförutsättningar för beredskapsförsörjningen på energiområdet. Den ger möjligheter till en mer pluralistisk maktstruktur på energimarknaden och ger samhället reella möjligheter till inflytande över "funktionen energiförsörjningen". Samhället får förutsättningar att under fredstid bygga upp ett energiförsörjningssystem och energiberedskap med verkliga möjligheter att fungera under en krigssituation. Landets försvarsförmåga stärks samtidigt som försörjningsberedskapen effektiviseras och blir mindre kostsam.

Framtidens möjligheter till en effektivare energianvändning underskattas lätt, vilket bl. a. utvecklingen under det senaste decenniet visar. Ju mer vi satsar på inhemska energikällor och energieffektivisering desto mer minskar sårbarheten.

Livsmedelsberedskap

Att trygga en god beredskap i fråga om livsmedel har alltsedan andra världskriget utgjort en av grunderna i svensk jordbruks- och försvarspolitik. I jordbrukspolitiska beslutet från 1985 fastslogs att minimibehovet av livsmedel måste kunna tillgodoses med hög säkerhet även vid långvariga kriser. I

beslutet förutsattes en treårig planeringshorisont för en omställning av jordbruket så att det därefter kan klara sig med enbart inhemska resurser.

I försvarspolitiska beslutet var livsmedelsförsörjningen av underordnad betydelse. Försvarsbeslutet innebar dessutom att planeringshorisonten minskades till en krisperiod på två år och därtill en tid av total isolering. 1987 års försvarsbeslut innebar i grunden att någon långsiktig försörjningsförmåga inte längre kommer att finnas. I själva verket kommer de tidigare otillräckliga lagren av produktionsmedel att minskas till en tredjedel.

Möjligheterna att producera kvävegödsel inom landet kommer inom något år att vara obefintliga. Samtidigt pågår en omställningsprocess inom det fredstida jordbruket med en neddragning av antalet nötkreatur, speciellt mjölkkor. Den tidigare planerade fria tillgången till mjölk som en proteinbas i kriskosten hotas därmed. För närvarande pågår dessutom en utförsäljning av halva Sveriges krislager av proteinfoder för djur. Detta för att finansiera andra områden inom livsmedelberedskapen. Anslagen till krislagring räcker alltså inte ens till att klara den låga nivå som förutsattes i försvarsbeslutet.

Den tekniska utvecklingen har medfört att all produktion har blivit mera specialiserad och komplicerad. Detta har också fört med sig att beroendet av internationell handel har ökat. Speciellt gäller det små länder med liten andel egen handelsflotta.

Jordbruket är i dag beroende av import av viktiga varor. Det gäller maskiner, reservdelar och drivmedel och andra s. k. insatsvaror. Alternativ odling innebär en minskad sårbarhet. Åkermarken framstår som en trygghetsfaktor som blir allt viktigare ju sämre beredskap vi har när det gäller lager och egen produktion av insatsmedel som protein och ammoniak. Den åkerareal vi har måste vi därför vara rädda om. Det senaste försvarsbeslutet ger tyvärr inget stöd för en sådan ambition.

Livsmedelsindustrin har centraliserats. Det gäller även lantbrukskooperationen. Sårbarheten har därmed ökat. Utvecklingen tycks fortsätta. Det finns beredskapskäl för att sträva mot en mer decentraliserad livsmedelsindustri.

Storstadslän som Stockholms och Göteborgs och Bohus län har en självförsörjningsgrad kring 20 %. Blir storstäderna avskurna från övriga delar av landet i en krigssituation kan stora problem med försörjningen uppstå. I Norrlandslännen ligger självförsörjningsförmågan på mellan en tredjedel och hälften.

Försörjningen av övre Norrland utgör också ett speciellt problem. Redan i fredstid behövs kontinuerlig daglig tillförsel motsvarande 50 långtradar per dygn. Allmänt sett är avsaknaden av produktionsresurser inom vissa glesbygder en nackdel från försvarssynpunkt och kan leda till livsmedelsbrist. I jordbrukspolitiska beslutet 1985 betonades vikten av en geografiskt väl differentierad jordbruksproduktion för att kunna trygga försörjningsberedskapen. Vi kan nu se hur den socialdemokratiska jordbrukspolitiken styrt åt motsatt håll.

Tekniska stödfunktioner i form av el och vatten är också nödvändiga inslag i en fungerande produktion och distribution även i kris och krig. Reservutrustningar för att klara elbehovet saknas i de flesta civila funktioner. Detta gäller inte minst jordbruket och livsmedelsförsörjningen. Svåra störningar

kommer, om inget görs, att uppstå. Därför är det viktigt att samhället stimulerar anskaffande av reservkraft.

Reservkraftverk måste byggas upp. Man måste kunna upprätthålla en miniminivå på verksamheten, även om den blir utsatt för kraftiga störningar. Ett enkelt reservverk kan t. ex. säkra driften av en funktion medan det ordinarie systemet repareras. Elavbrott har visat att det finns bristande kapacitet av reservkraft vid vårdinrättningar och behov av ytterligare reservkraft vid jordbrukets animalieproduktion. En snar förbättring måste komma till stånd och statligt stöd utgå som stimulans till investeringar i reservkraft.

Rishtagandet ökar starkt när det gäller livsmedelsberedskapen. Detta intryck förstärks också av det faktum att kommunikationerna kan störas, att landet kan komma att delas vid en partiell ockupation. Ett annat hot är att radioaktivt nedfall kan slå ut en del områden för livsmedelsproduktion. Tjernobyl och dess konsekvenser visar att spridningen av det radioaktiva nedfallet kan få omfattande effekter. Svåra försörjningsproblem kan uppstå.

En god försörjningsberedskap är en förutsättning för ett väl fungerande totalförsvaret. Målsättningen för livsmedelsförsörjningen måste därför planeras så att tillgången på livsmedel kan garanteras såväl under avspärrning som krig.

Beredskapslagringen bör utformas så att en acceptabel kriskost kan garanteras befolkningen i en kris inledningsskede och så att tillgången på insatsvaror till jordbruket möjliggör en varaktig och uthållig produktion av livsmedel så som folkförsörjningsmålet anvisar.

Centerpartiet föreslår därför att beredskapslagringen av livsmedel, insatsvaror m. m. bibehålls på en 80-procentig försörjningsnivå och avsätter för detta ändamål ett i förhållande till regeringen med 30 milj. kr. förhöjt anslag.

Målsättningen för en god livsmedelsberedskap måste därför utgå från att varje region i landet har en väl fungerande jordbruksproduktion till vilken lokala livsmedelsindustrier är knutna.

Teko

Vi kan inte heller godta de nedskärningar som försvarsbeslutet innebar på beklädnadsområdet. Det är viktigt att säkra en inhemsk produktion av råvaror och grundtextil. Att i rådande allmänna läge för tekoindustrin i Sverige i praktiken ta bort beredskapsaspekten är ur flera synpunkter oklokt. Den svenska tekoindustrin har betydelse inte bara som producent av kläder utan också för att tillhandahålla sjukvårdstextilier och textila produkter som insatsvaror till industrin.

Upphandling till försvaret av uniformer och andra tekoprodukter bör göras i Sverige. Att genom köp i utlandet avhända sig kunskap och tillverkningskapacitet ger oss en dålig beredskap och osäkerhet på ett viktigt område.

Kommunikationsväsendets uppbyggnad och standard har en avgörande strategisk betydelse. Det gäller såväl möjligheterna till transporter inom totalförsvarets olika delar som t. ex. möjligheterna till larm. Dessa frågor utvecklas i en särskild trafikmotion. Här vill vi särskilt framhålla några viktiga aspekter.

Det är av stor betydelse att en samordning sker mellan den vägupprustning som kontinuerligt pågår i fredstid och försvarets krigsvägplan. Annars är risken stor att man, om den dagen kommer då krigsvägplanen behöver tas i bruk, upptäcker att en del av de vägar som ingår i planen är dåligt rustade för den trafik de då är ämnade för.

Statens järnvägar

Inlandsbanan är en nödvändig transportled i vårt nordliga inland och kan i en krigssituation ha avgörande betydelse för att hålla samman landet. Vi anser att hela Inlandsbanans fortbestånd måste garanteras, inte minst av totalförsvarrsskäl.

På över 100 mil av det svenska järnvägsnätet har persontrafiken lagts ned. Trots att det vid dessa nedläggningar gång på gång försäkrades att godstransporterna skulle få vara kvar är nu nedläggning på flera ställen aktuell även av dessa.

Det är angeläget att den framtida bedömningen av person- och godstransporter beaktar behovet av kommunikationer i en kris- och krigssituation.

Sjöfart

Den svenska handelsflottan har minskat från 613 fartyg om sammanlagt 12,9 miljoner dödviktton 1975 till 438 fartyg om 2,2 miljoner dödviktton 1986 – alltså en kapacitetsminskning på drygt 80 %.

Allmänt torde gälla att samhällets ökade sårbarhet och den allt mindre svenska kapaciteten när det gäller sjötransporter innebär att stor omsorg måste iakttagas när det gäller resurserna till det ekonomiska försvaret. Inte minst av beredskapsskäl måste Sverige utveckla en positiv sjöfartspolitik. Att med en så kraftigt decimerad handelsflotta planera för ett antagande om ökad import i ett avspärrningsläge är inte realistiskt.

Datorer

Den ökade datoranvändningen skapar nya former av sårbarhet. Allt fler system i vårt samhälle är beroende av datorer för att alls fungera. Det kan gälla kommunikationssystem, produktionssystem, informationssystem och olika former av service till människorna. Datorsystemen är utsatta för en rad hot i kris- och krigssituationer. En utslagning av elsystemet innebär att också datasystemen upphör att fungera. En kärnvapenexplosion, även långt utanför vårt eget territorium, kan leda till en elektromagnetisk chock som slår ut alla datasystem. Möjligheterna finns att sabotera datasystemen genom

s. k. datavirus och andra liknande programmeringsåtgärder. Det är nödvändigt att alternativa system behålls och byggs upp inom för samhället väsentliga områden. Centern har i annat sammanhang föreslagit att en parlamentarisk sårbarhetsberedning tillsätts.

Mot. 1987/88
Fö512

Alarmering

Televerkets investeringar i fredstid har inte alltid tagit hänsyn till totalförsvarets behov. När det nya AXE-systemet började introduceras, visade det sig att möjligheten att larma befolkningen via telefonnätet försvann. Ännu är dock AXE-systemet långt ifrån färdigbyggt. Det är framför allt stora glesbygdsområden med små utspridda tätorter som återstår, dvs. teleområden där möjligheten att kunna larma per telefon är särskilt viktig.

Vi anser att Televerket bör ges i uppdrag att utarbeta system för automatisk alarmering.

Sjukvården

De svagheter som i dag finns inom sjukvårdsorganisationen kommer att förstärkas i ett beredskapsläge. Detsamma gäller socialtjänstens sätt att fungera i dag jämfört med i ett krisläge. Det medför att i all planering som sker före och under fredstid måste vi ha en insikt och ansvar för en situation i avspärning eller krigssituation. Det bästa sättet att förebygga kaos är att genom utbildning och realistiska övningar förbereda ansvariga huvudmän för ett sådant läge.

Läget blir bekymmersamt om Sverige blir isolerat från omvärlden. Genom en mera decentraliserad verksamhet, genom satsningar på inhemska produkter och inhemsk produktutveckling borde redan i fredstid staten ta sitt ansvar för att det även på sjukvårdsområdet finns en beredskap som man kan känna trygghet inför. Så är inte fallet i dag.

Decentraliserad upphandling

Det är av stor regionalpolitisk betydelse att militära förband upphandlar från den egna ortens näringsliv.

De försök som pågått med decentraliserad upphandling bör nu omsättas i klarare regler. Inriktningen bör vara att undantag tillåts för de militära myndigheterna från reglerna om central upphandling. Detta bör gälla såväl dagligvaror, viss materiel samt upphandling av byggnadsverksamhet.

Sårbarheten i storstadsområdena

Närmare en tredjedel av Sveriges befolkning bor i de tre storstadsområdena, Stockholm, Göteborg och Malmö. En rad livsviktiga funktioner för hela landet finns samlade där. Storstäderna är naturligt nog i hög grad beroende av livsmedel. Samtidigt är en stor del av Sveriges samlade resurser för distribution, lagring och beredning av livsmedel koncentrerade dit. Livsme-

delförsörjning och kommunikationssystem är därför mycket känsliga för störningar. Men en bristande regionalpolitik, en kraftig storstadsexpansion och nedskärningar av det civila försvaret ökar hoten mot ett fungerande totalförsvär.

Mot. 1987/88
Fö512

Kommunikationssystemen i och omkring storstäderna är givetvis av central betydelse för deras funktionsförmåga. Samtidigt är i synnerhet Stockholm och delvis också Göteborg belägna geografiskt så att det finns många känsliga punkter i form av broar och tunnlar. För Stockholms vidkommande passerar t. ex. all landtransport mot syd och sydväst genom Södertälje.

Förutsättningarna att ta hand om människor i katastrofsituationer är extra komplicerade i ett storstadsområde. Det faktum att familjemedlemmar ofta arbetar på olika håll under dagtid och det ganska svaga sociala nätverket bidrar till detta. Den bristfälliga skyddsrumsutbyggnaden är en annan orsak till oro. Enbart i Storstockholm fattas det ca 400 000 skyddsrumspatser.

Storstadens sårbarhet kan bli akut av många anledningar. Den mest dramatiska och svårbemästrade är naturligtvis direkta krigshandlingar. Men man kan också tänka sig allvarliga krissituationer i fredstid. Tänkbara orsaker kan vara större naturkatastrofer, sabotageaktioner i stor skala i ett säkerhetspolitiskt skymningsläge, kärnkraftskatastrofer i exempelvis Barsebäck eller Forsmark vid ogynnsamma väderbetingelser, gas- och kemikalieolyckor vid produktion och transporter. Riskmomenten är tillräckligt många för att motivera en seriös debatt. Det är viktigt med en konstruktiv och öppen debatt om sårbarhetsproblem inte minst i våra storstadsområden.

Diskussion om sårbarhet och olika typer av förebyggande åtgärder ingår givetvis i all försvarsplanering. Sårbarhetsdebatten behöver dock breddas och mera, än att vara en fråga om olika typer av reservförfaranden, komma att handla om hur vi bör forma våra storstadsområden för att de skall bli mindre sårbara och mindre utsatta.

Mot den här bakgrunden vore det önskvärt om överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) fick i uppdrag att genomföra en omfattande specialstudie om sårbarhetsproblemen i våra storstadsområden. Detta arbete borde ha så offentlig karaktär som det är möjligt av säkerhetsskäl. Om möjligt bör övningar genomföras, för att undersöka hur beredskapsplaneringen fungerar i förhållanden som är jämförbara med kristider.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om inriktningen av arbetet med att minska sårbarheten i samhället,

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om inriktningen av energipolitiken¹],

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om målsättningen för beredskapen av livsmedel och insatsvaror²],

[att riksdagen anslår 30 milj. kr. ytterligare till C5 Kostnader för beredskapslagring av livsmedel²],

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om regional livsmedelsproduktion²],

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om försörjningsberedskap på tekoområdet¹],

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samordning av civila vägplaner och krigsvägplaner³],

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om järnvägsnätets roll ur totalförvarssynpunkt³],

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om sjöfartens roll ur totalförvarssynpunkt³],

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om automatisk alarmering,

3. att riksdagen beslutar medge undantag från regeln om central upphandling, för de militära myndigheterna,

4. att riksdagen hos regeringen begär en studie av sårbarhetsproblemen i storstäderna,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder för att minska sårbarheten i storstäderna.

Stockholm den 21 januari 1988

Olof Johansson (c)

Karl Erik Olsson (c)

Karin Söder (c)

Nils G Åsling (c)

Gunnar Björk (c)

Britta Hammarbacken (c)

Pär Granstedt (c)

Karin Israelsson (c)

Görel Thurdin (c)

Gunnel Jonäng (c)

Bertil Fiskesjö (c)

Gunilla André (c)

Per-Ola Eriksson (c)

Börje Hörnlund (c)

Agne Hansson (c)

¹ 1987/88:N415

² 1987/88:Jo219

³ 1987/88:T208