



Riksrevisionens styrelses framställning angående beredskapen för kärnkraftsolyckor

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat beredskapen för kärnkraftsolyckor. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Beredskapen för kärnkraftsolyckor* (RiR 2007:4).

Riksrevisionen gör i granskningen bedömningen att myndigheternas operativa förmåga att hantera de *akuta insatserna* under en kärnkraftsolycka i huvudsak är god men att den har vissa brister. Exempelvis är informationen mellan myndigheterna och Regeringskansliet inte optimal. Det förekommer vidare att myndigheter, däribland Regeringskansliet, inte deltar i de beredskapsövningar som hålls. Viss utrustning är inte effektiv och medför risk för felaktigheter i mätningar av strålning och i kommunikationen av mätresultat.

Riksrevisionen gör också bedömningen att den operativa förmågan att hantera de *långsiktiga konsekvenserna* efter en kärnkraftsolycka är mycket bristfällig. Bland annat saknas beslutade saneringsplaner hos länsstyrelserna, trots att detta påtalats upprepade gånger av Räddningsverket. Vidare har det långsiktiga arbetet efter en kärnkraftsolycka inte omfattats av någon totalövning.

De brister som framkommit i granskningen innebär, enligt styrelsens bedömning, att konsekvenserna av en kärnkraftsolycka riskerar att bli allvarigare än nödvändigt. Styrelsen anser att beredskapen under och efter en kärnkraftsolycka behöver förbättras både vad gäller den akuta och den långsiktiga fasen. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen säkerställer att de myndigheter som har ett ansvar för beredskapen för kärnkraftsolyckor förbättrar sin beredskap att hantera såväl den akuta fasen under en kärnkraftsolycka som de långsiktiga konsekvenserna efter en sådan olycka. Styrelsen föreslår också att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en förbättrad beredskap för kärnkraftsolyckor.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Krisberedskap.....	4
Beredskap för kärnkraftsolyckor	5
Granskningens syfte och inriktning	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Regeringens mål och krav är delvis otydliga.....	7
Kärnkraftsindustrins avgifter beslutas på ofullständiga underlag	7
Risk- och sårbarhetsanalyser används inte inom beredskapen för kärnkraftsolyckor	8
Myndigheternas insatser är inte tillräckligt effektiva.....	9
Inga väsentliga skillnader mellan kärnkraftslänen.....	11
Det finns brister i myndigheternas samverkan.....	11
Räddningsverkets tillsyn är svag	12
Regeringen följer inte upp beredskapen för kärnkraftsolyckor.....	12
En oberoende och samlad bedömning av förmåga har aldrig gjorts	13
Riksrevisionens sammantagna bedömning av den operativa förmågan.....	13
Konsekvenser av bristande beredskap	13
Riksrevisionens rekommendationer.....	15
Rekommendationer till regeringen	15
Rekommendationer till Räddningsverket	16
Rekommendationer till länsstyrelserna.....	16
Styrelsens överväganden	17
Beredskap i den akuta fasen av en kärnkraftsolycka	17
Beredskap att hantera långsiktiga konsekvenser av en kärnkraftsolycka	18
Återrapportering till riksdagen	19
Styrelsens förslag.....	19

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Beredskap i den akuta fasen av en kärnkraftsolycka

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen säkerställer att de myndigheter som har ett ansvar för beredskapen för kärnkraftsolyckor förbättrar sin beredskap att hantera den akuta fasen under en kärnkraftsolycka.

2. Beredskap att hantera långsiktiga konsekvenser av en kärnkraftsolycka

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen säkerställer att de myndigheter som har ett ansvar för beredskapen för kärnkraftsolyckor förbättrar sin beredskap att hantera de långsiktiga konsekvenserna av en kärnkraftsolycka.

3. Återrapportering till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en bättre beredskap vad gäller dels den akuta fasen under en kärnkraftsolycka, dels de långsiktiga konsekvenserna av en sådan olycka.

Stockholm den 14 juni 2007

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Eva Flyborg

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd) och Leif Pettersson (s).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om ansvariga myndigheter säkerställer en god beredskap för att hantera konsekvenser av olyckor i svenska kärnkraftverk. Utgångspunkten för granskningen är en kärnkraftsolycka som medför ett omfattande utsläpp av radioaktiva ämnen till det omgivande samhället. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Beredskap för kärnkraftsolyckor* (RiR 2007:4). Rapporten publicerades i april 2007.

Bakgrund

Den svenska kärnkraften byggdes upp under 1970- och 80-talen. Sverige har för närvarande tio reaktorer för elproduktion i kommersiell drift, som står för ungefär hälften av Sveriges totala elproduktion. Folkomröstningen 1980 resulterade i att riksdagen beslutade att kärnkraften skulle avvecklas successivt och att den sista reaktorn ska ha tagits ur bruk 2010. Två reaktorer (Barsebäck 1 och 2) stängdes 1999 respektive 2005.

Krisberedskap

Begreppet krisberedskap innebär en förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Det görs bl.a. genom utbildning och övning samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris.

Utgångspunkten för samhällets system för krishantering är att det ska vara generellt och kunna anpassas till olika typer av kriser. Samhällets krishantering ska ha sin utgångspunkt i tre principer¹:

- Ansvarsprincipen: Den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under en krissituation.
- Närhetsprincipen: En kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga.
- Likhetsprincipen: En verksamhets organisation och lokalisering ska inte förändras mer än vad som krävs vid en kris.

Strukturen för samhällets krishantering bygger på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar. För att främja en helhetssyn i planeringen har centrala myndigheter och länsstyrelser samverkans- och bevakningsansvar. Samverkansansvaret innebär att myndigheter har ett ansvar för att samverka med andra organ. Bevakningsansvaret innebär att myndigheten ska genomföra omvärldsbevakning och upprätthålla den kompetens som krävs för att uppfylla de krav som ställs på myndigheten vid en kris.

För att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap för hela landet ska planeringen för berörda myndigheter bedrivas

¹ Proposition 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*.

inom olika samverkansområden, t.ex. hanterar området *Farliga ämnen* kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot. Hot eller beredskap kopplat till kärnkraften hanteras dock inte inom något samverkansområde. Krisberedskapsmyndigheten är samordnande myndighet och ska årligen till Regeringskansliet redovisa och bedöma hur arbetet bedrivits.

I krisberedskapsförordningen² ställs generella krav på myndigheterna att ta fram risk- och sårbarhetsanalyser inom sitt ansvarsområde. Enligt förordningen ska myndigheterna årligen analysera risker och sårbarheter inom sina ansvars- och verksamhetsområden. Myndigheterna avgör själva vilken typ av händelser som de ska analysera.

Beredskap för kärnkraftsolyckor

I skrivelse 2000/01:52 *Beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred* har regeringen utvecklat målet för samhällets åtgärder för beredskap för kärnkraftsolyckor. Enligt skrivelsen ska utsläpp av radioaktiva ämnen från kärntekniska anläggningar inte ske. Om en kärnkraftsolycka med radioaktivt utsläpp och nedfall ändå inträffar är målet att begränsa effekterna för människor, miljö och egendom. Det ska finnas möjlighet att ta hand om människor som utsätts för strålning. De långsiktiga effekterna av nedfallet ska kunna bedömas, och saneringsåtgärder ska kunna vidtas så att marken i så stor utsträckning som möjligt åter kan användas för dess ändamål. Åtgärderna ska kunna vidtas oavsett om utsläppen kommer från svenska eller utländska kärntekniska anläggningar.

Beredskapen för kärnkraftsolyckor styrs genom bestämmelser i *lagen* (2003:778) *om skydd mot olyckor*. Om en olycka sker i ett kärnkraftverk och det finns risk för radioaktivt utsläpp ska statlig räddningstjänst inledas för att möta de konsekvenser som kan bli följden. En statlig myndighet eller en kommun är skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren och vid sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen på anmodan av den myndighet som ansvarar för saneringen. En sådan skyldighet föreligger dock endast om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar den vanliga verksamheten (4 kap. 8 §).

Länsstyrelsen leder och samordnar de myndigheter, kommuner och andra aktörer som deltar i räddningstjänsten. Länsstyrelsen stöds av ett antal centrala expertmyndigheter som ingår i det s.k. Myndighetsrådet³, som samlas vid Strålskyddsinstitutet. Regeringen har ett övergripande ansvar för att ge förutsättningar och resurser till ansvariga aktörer.

² Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Förordningen trädde i kraft den 1 september 2006 och ersatte tidigare krisberedskapsförordning (2002:472). I den nya förordningen har kraven på myndigheterna utvecklats. I granskningen har Riksrevisionen utgått från den gamla förordningen.

³ Följande myndigheter ingår: Kärnkraftinspektionen, Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten, SMHI, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, FOI, Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

Länsstyrelsen ska också ansvara för den miljösanering som staten ska vidta efter en kärnkraftsolycka. Sanering innebär åtgärder för att göra det möjligt att åter använda mark, vatten, anläggningar och annan egendom som förorenats genom utsläpp av radioaktiva ämnen. Staten är skyldig att vidta sådana åtgärder endast i den utsträckning detta är motiverat med hänsyn till följderna av utsläppet, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt⁴.

Granskningens syfte och inriktning

Riksrevisionen har granskat beredskapen för att hantera konsekvenserna av en olycka i något av de svenska kärnkraftverken av följande skäl:

- Om en olycka med ett stort utsläpp av radioaktiva ämnen skulle inträffa skulle det få stora konsekvenser för samhället.
- Beredskapen för kärnkraftsolyckor upprätthålls av ett stort antal aktörer på flera nivåer i samhället, vilket ställer stora krav på samverkan och samordning.
- Den statliga revisionen har inte tidigare granskat beredskapen vid en kärnkraftsolycka.

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är följande: Säkerställer ansvariga myndigheter en god beredskap för att hantera konsekvenser av olyckor i svenska kärnkraftverk?

För att få revisionsfrågan besvarad har Riksrevisionen undersökt frågor som rör mål och krav, förmåga, ansvar och samverkan samt uppföljning och tillsyn.

I granskningen särskiljs två delar i beredskapsarbetet. Den första delen avser *den akuta fasen under* en kärnkraftsolycka⁵, alltså ledningsarbetet för att få till stånd en samlad lägesbild, mätning av stråldoser, förberedelse och genomförande av utrymning och förmedling av information till allmänheten. Den andra delen avser *det långsiktiga arbetet efter* en olycka med utsläpp av radioaktiva ämnen. I detta arbete ingår bl.a. sanering, mätning av stråldoser i livsmedel samt råd och rekommendationer till allmänhet och näringsidkare.

Granskningen omfattar de tre län där kärnkraftverk är i drift, dvs. Halland (Ringhals), Kalmar (Oskarshamn) och Uppsala (Forsmark) samt fyra departement och 18 myndigheter. Granskningen avser i huvudsak perioden 2004–2006.

⁴ 4 kap. 8 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

⁵ Detta inbegriper även beredskapsarbete under höjd beredskap när det föreligger stor risk för en olycka.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringens mål och krav är delvis otydliga

Riksrevisionen pekar på den omständigheten att regeringen inte ställer några specifika krav på vilka typer av händelser som myndigheterna ska behandla i sina risk- och sårbarhetsanalyser. Granskningen visar att detta har medfört att myndigheterna sällan har analyserat frågor om beredskap för kärnkraftsolyckor trots att detta ligger inom myndigheternas ansvarsområde. Riksrevisionen menar att risk- och sårbarhetsanalyserna är ett användbart medel för strategi och planering inom sådan beredskap.

Riksrevisionen framhåller också att myndigheterna har en möjlighet att åberopa resursbrist för att inte delta i insatser, övning och planläggning, vilket kan tolkas som att det i praktiken är frivilligt för en myndighet att delta i övningar. Riksrevisionen anser att regeringen därmed inte i alla delar säkerställt förutsättningarna för en god beredskap.

I granskningen framhålls också omständigheten att statens skyldigheter att sanera efter en kärnkraftsolycka inte är fastställda. Enligt Riksrevisionen finns det ett alltför stort tolkningsutrymme av statens skyldigheter i en sådan situation. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att förtydliga mål och krav på dessa områden.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen – mot bakgrund av det ovan anförda – att de mål och krav som riksdag och regering har för beredskapen för kärnkraftsolyckor delvis är otydliga.

Kärnkraftsindustrins avgifter beslutas på ofullständiga underlag

Beredskapen för kärnkraftsolyckor har en egen finansieringskälla i beredskapsavgifter som kärnkraftsindustrin betalar in till staten. Med dessa avgiftsintäkter som grund finns specialdestinerade medel för beredskapen. Medlen fördelas till länsstyrelserna i kärnkraftslänen, Räddningsverket och Strålskyddsinstitutet. År 2006 betalade kärnkraftsbolagen in 31,9 miljoner kronor i avgifter för finansiering av särskilda beredskapsåtgärder för kärnkraftsolyckor.

Utöver dessa specialdestinerade medel finns även allmänna medel för krisberedskap. I praktiken finansieras också beredskapen för kärnkraftsolyckor genom myndigheternas ramanslag.

Strålskyddsinstitutet ställer på regeringens uppdrag årligen samman förslag till avgifternas storlek för de närmast följande åren. Granskningen visar att regeringen fastställer beredskapsavgifterna utan att ta hänsyn till de faktiska kostnader som länsstyrelserna, Räddningsverket och Strålskyddsinstitutet har för beredskapen för kärnkraftsolyckor. Enligt 5 § avgiftsförordningen ska avgifter som tas ut för en verksamhet täcka dess kostnader. Det beslutsunderlag regeringen använder beaktar endast Strålskyddsinstitutets beredskapskostnader. Övriga kostnader för beredskap för kärnkraftsolyckor, hos Rädd-

ningsverket och berörda länsstyrelser, tas upp som en schablon som är oförändrad över åren.

Riksrevisionen anser att regeringen har beslutat om kärnkraftsavgifterna på ett ofullständigt underlag. Regeringen har inte heller varit tillräckligt tydlig i sina krav på Strålskyddsinstitutet att ta fram ett beslutsunderlag för avgifterna. Riksrevisionen menar också att Strålskyddsinstitutet har brustit i sin hantering av avgiftsunderlagen eftersom institutet inte efterfrågat kostnadsunderlag från Räddningsverket.

Riksrevisionen ifrågasätter om finansieringen av beredskapen för kärnkraftsolyckor är väl fungerande eftersom regeringens beslutsunderlag för avgifter inte omfattar alla kostnader för beredskapen. Detta kan medföra en risk för att den långsiktiga planeringen och nödvändiga anskaffningar av exempelvis utrustning äventyras.

Risk- och sårbarhetsanalyser används inte inom beredskapen för kärnkraftsolyckor

Varje myndighet ska i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Riksrevisionens granskning visar att myndigheterna har tagit fram risk- och sårbarhetsanalyser och att analyserna varierar i omfattning och kvalitet. Riksrevisionen konstaterar dock att myndigheterna *inte* använder risk- och sårbarhetsanalyserna för att analysera beredskapen för kärnkraftsolyckor. Detta trots att myndigheterna enligt krisberedskapsförordningen har ett ansvar att göra sådana för sina verksamhetsområden. Länsstyrelserna och Räddningsverket menar att risk- och sårbarhetsanalyserna inte har med beredskapen för kärnkraftsolyckor att göra. De pekar i stället på att kärnkraften hanteras i länsstyrelsernas beredskapsplan. Myndigheterna hänvisar också till ett pågående arbete inom Räddningsverket med att ta fram ett inriktningsdokument för kärnenergiBEREDSKAPEN för år 2015. Denna rapport kommer att redovisas till Försvarsdepartementet år 2008.

Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna själva avgör vad som ska ingå i risk- och sårbarhetsanalyserna. Krisberedskapsmyndigheten har begärt av regeringen att få rätt att meddela föreskrifter för risk- och sårbarhetsanalyserna. Regeringen har dock inte gett myndigheten föreskriftsrätt på området. Riksrevisionen anser att regeringen inte fullt ut har säkerställt att processen för framtagande av risk- och sårbarhetsanalyser bidrar till enhetlighet i analyserna.

Sammantaget drar Riksrevisionen slutsatsen att myndigheterna, genom att inte analysera risker och sårbarheter inom beredskapen för kärnkraftsolyckor, saknar ett underlag för beslut och prioriteringar på området. Det innebär också att regeringen inte har tillgång till en samlad analys av risker och sårbarheter inom beredskapen för kärnkraftsolyckor. Riksrevisionen anser att varken de tre granskade länsstyrelserna eller Räddningsverket har uppfyllt de

krav på risk- och sårbarhetsanalyser som regeringen ställer i krisberedskapsförordningen.

Myndigheternas insatser är inte tillräckligt effektiva

Riksrevisionen har i sin granskning noterat brister i myndigheternas insatser vad gäller personal, utrustning, ledning och information samt övning och utbildning.

Personal

I granskningen har det framkommit att uthålligheten för den operativa personalen vid ett beredskapsläge är osäker eftersom länsstyrelserna inte har en tillräckligt tydlig bild av det totala behovet av beredskapsresurser. Flera myndigheter har också en svag återväxt av nyckelpersoner inom beredskapen för en kärnkraftsolycka, och de har inte vidtagit några åtgärder för att lösa problemet. Detta kan enligt Riksrevisionen innebära att viktig kompetens och erfarenhet på sikt kan komma att saknas inom beredskapen.

Utrustning

Granskningen visar att de flesta myndigheter anser att de har tillräckligt med utrustning även om den har vissa brister. Exempelvis är metod och utrustning för indikering (mätning av strålning) inte effektiva och medför risk för felaktigheter i mätningarna och i kommunikationen av mätresultaten. Det finns inte heller tillräckligt med utrustning för personsanering, och tillgänglig mobil saneringsutrustning har brister. Vidare saknas dosimetrar (ett mätinstrument som bärs av personalen som arbetar i drabbat område), även om Riksrevisionen har noterat att upphandling av sådana har påbörjats. Riksrevisionen har också funnit att finansiering är ett återkommande problem när det gäller utrustning.

Ledning och information

I granskningen har Riksrevisionen noterat att Miljödepartementet kan få ledningsansvaret inom Regeringskansliet vid en kärnkraftsolycka. Handläggare vid Miljödepartementet anser dock att det är oklart vad detta samordningsansvar skulle innebära. Riksrevisionen bedömer vidare att rutiner och system för information mellan myndigheterna som har ansvar inom beredskapen inte är effektiva. Granskningen visar att myndigheterna saknar en tydlig kontaktväg in till Regeringskansliet. Riksrevisionen menar att regeringen och länsstyrelserna inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för en effektiv ledning och informationshantering.

Övning och utbildning

Varje myndighet är skyldig att planera övning och utbildning så att personalen ska klara sina uppgifter i samband med krissituationer. Statliga myndigheter är också, om de har lämpliga resurser, skyldiga att medverka i planlägg-

ning och övning av räddningstjänsten. Riksrevisionen har i granskningen identifierat 55 olika övningar under åren 2004–2006. Två av dessa övningar är s.k. totalövningar. Även under 2003 genomfördes en totalövning. Det akuta skedet under en kärnkraftsolycka har övats 35 gånger, medan skedet efter en olycka har övats nio gånger. Inga oförberedda övningar eller uthållighetsövningar har genomförts.

En totalövning är en nationell övning av beredskapen för olyckor i kärnkraftverk. Syftet är att öva hela beredskapsorganisationen, att prova uppjord plan för att hantera en kärnkraftsolycka samt att pröva beredskapsorganisationens förmåga att lösa uppgifter enligt lagstiftning och planer. Respektive länsstyrelse i de fyra kärnkraftslänen ansvarar för planering och genomförande av totalövningen. Regeringskansliet har övat endast vid en totalövning, medan Myndighetsrådet vid Strålskyddsinstitutet inte har varit bemannat vid någon övning.

Majoriteten av genomförda utbildningar under perioden 2004–2006 rör, precis som övningsverksamheten, händelser som uppkommer i den akuta fasen under en kärnkraftsolycka.

I granskningen har framkommit att utbildningar och övningar inte kompletterar varandra eftersom utbildningarna inte anpassas till de behov som framkommer i övningarna. Det gäller t.ex. informationssamverkan. Riksrevisionen anser därför att länsstyrelserna och Räddningsverket inte har bidragit till effektiva insatser och tillräcklig förmåga att hantera konsekvenserna av en kärnkraftsolycka. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har inte heller tagit initiativ till att öva den långsiktiga informationssamverkan efter en olycka.

I granskningen har också framkommit att utvärderingarna av totalövningarna inte ger en helhetsbild. För närvarande är det frivilligt för myndigheterna att medverka i utvärderingen av totalövningar. Utvärderingarna leder inte heller till att myndigheterna systematiskt vidtar åtgärder och förbättringar. Riksrevisionen menar att myndigheterna inte i tillräckligt hög grad använder utvärderingarna för att förbättra insatserna och beredskapsförmågan för kärnkraftsolyckor.

Riksrevisionens granskning visar att endast en saneringsövning har genomförts under perioden. Av de tre länsstyrelserna deltog endast Länsstyrelsen i Hallands län operativt i saneringsövningen. Ingen av länsstyrelserna i kärnkraftslänen har deltagit i saneringsledarutbildning under perioden 2004–2006. Först år 2007 har länsstyrelserna deltagit i en sådan utbildning. Riksrevisionen menar att länsstyrelserna inte tagit sitt ansvar att bygga upp förmågan att hantera de långsiktiga konsekvenserna av en kärnkraftsolycka.

Sammanfattande bedömning om myndigheternas effektivitet

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att myndigheternas insatser inom beredskapen för kärnkraftsolyckor inte är tillräckligt effektiva för att uppnå en egen och samlad förmåga för att hantera konsekvenserna av en kärnkraftsolycka.

Inga väsentliga skillnader mellan kärnkraftslänen

Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna har avsatt olika antal årsarbetskrafter för beredskapen för kärnkraftsolyckor och att länsstyrelserna har valt något olika strategier för att utbilda personal. Även polismyndigheterna skiljer sig åt vad gäller de personalresurser som avsatts för kärnkraftsberedskap.

Riksrevisionen konstaterar vidare att länsstyrelserna har olika syn på tillgången till utrustning. Länsstyrelserna i Uppsala och Kalmar län anser att de har tillräckligt med utrustning och kan låna utrustning vid behov, medan Länsstyrelsen i Hallands län anser sig sakna viss utrustning och att de inte heller har möjlighet att låna in utrustning. Samtidigt angav Länsstyrelsen i Hallands län till Räddningsverket 2005 sin förmåga som god, medan övriga länsstyrelser gav ett sämre omdöme om sin förmåga än Halland.

Granskningen visar också att när det gäller övningar och utbildning finns inga stora skillnader mellan länen. Kärnkraftslänen har till stora delar genomfört samma typ av övningar och utbildningar.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att de skillnader som framgår ovan inte är så väsentliga att de skulle kunna medföra allvarliga skillnader i förmåga mellan länen.

Det finns brister i myndigheternas samverkan

I granskningen har framkommit att det finns etablerade former för strategisk samverkan mellan myndigheterna inom beredskapen för kärnkraftsolyckor. Myndigheterna samverkar strategiskt i planering av övningar och upphandling av utrustning. Det finns också en gemensam pool för räddningsledare inom ramen för denna samverkan. Granskningen har också visat att den operativa samverkan regelbundet prövas genom övningar.

Det har dock framkommit brister i informationssamverkan mellan myndigheterna och gentemot Regeringskansliet. Informationssamverkan har övats vid de tre senaste totalövningarna. Ett problem som framkommit i övningar är att myndigheterna gått ut med egen information utifrån sina sakfrågor utan att förankra informationen med räddningsledaren. Det har medfört att informationen till allmänheten blivit motstridig. Exempelvis har olika besked getts om intag av jodtabletter, om djuren ska hållas inne eller ute och om dricksvattnet går att dricka. Vidare använder de tre granskade länsstyrelserna olika informationssystem, vilket medför problem med att sammanställa lägesbilder och att viktig information riskerar att försvinna. Trots att dessa brister varit kända länge har länsstyrelserna inte kommit överens om att använda ett gemensamt system. Vid totalövningarna har återkommande problem i informationssamverkan och information till allmänheten under en kärnkraftsolycka framkommit. Vissa system är inte säkrade för den händelse Internet slutar fungera.

Av granskningen framgår också att länsstyrelserna och Räddningsverket inte genomfört några specifika åtgärder för att råda bot på bristerna i informationssamverkan. Myndigheterna har inte heller genomfört särskilda övningar

vad gäller sådan samverkan vid sidan av totalövningarna, och få informationsutbildningar har genomförts.

I totalövningarna har enbart den operativa samverkan i det akuta skedet övats. Däremot har övningsscenariot inte omfattar operativ samverkan i det långsiktiga arbetet efter en kärnkraftsolycka, såsom sanering och långsiktig informations-samverkan. Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna och Räddningsverket i planeringen av totalövningarna därmed inte har hanterat alla de behov av samverkan som ingår i en väl fungerande beredskap för kärnkraftsolyckor.

Granskningen visar vidare att Regeringskansliet endast övat vid en totalövning och att Myndighetsrådet aldrig varit bemannat vid en sådan övning. Riksrevisionen anser att regeringen och myndigheterna i Myndighetsrådet inte tagit sitt ansvar för att säkerställa en effektiv samverkan för att hantera konsekvenserna av en kärnkraftsolycka.

Räddningsverkets tillsyn är svag

Räddningsverket utövar tillsyn av länsstyrelsernas beredskap för kärnkraftsolyckor. Räddningsverket får också meddela föreskrifter i frågor som rör planläggningen av statlig räddningstjänst. Granskningen visar att länsstyrelserna får tillsynsbesök ungefär en gång vartannat år. Beredskapen för kärnkraftsolyckor har hanterats vid samtliga tillsynsbesök.

Riksrevisionen anser att den tillsyn Räddningsverket gör av länsstyrelsernas beredskap för kärnkraftsolyckor är svag och att den inte omfattar alla krav som ställs i lagen. Räddningsverket har exempelvis inte genomfört någon tillsyn av utrymning. Räddningsverket ställer inte heller tydliga krav på länsstyrelserna att åtgärder vidtas och när dessa ska vara genomförda. Riksrevisionen nämner dock i sammanhanget att Räddningsverket inte har några sanktionsmöjligheter gentemot länsstyrelserna.

I granskningsarbetet har Riksrevisionen konstaterat att sanering är ett av de områden inom beredskapen för kärnkraftsolyckor där de största bristerna konstaterats. Bristerna handlar bl.a. om avsaknad av planer, oklarheter i organisationen och ansvarsförhållanden samt prioriteringar av vilka metoder som ska kunna användas i olika regioner. Riksrevisionen konstaterar att Räddningsverket har kritiserat länsstyrelserna i Hallands, Kalmar och Uppsala län för bristande saneringsplaner sedan länsstyrelserna fick ansvaret för sanering 1994. Räddningsverkets tillsyn har även uppmärksammat liknande brister hos de övriga länsstyrelserna. Trots att länsstyrelserna inte vidtagit några åtgärder har Räddningsverket aldrig aktualiserat frågan i särskild ordning med regeringen.

Riksrevisionen har också funnit i granskningen att Räddningsverket inte utnyttjat de möjligheter som finns inom tillsynen, t.ex. genom att mer aktivt följa upp brister som konstaterats. Räddningsverket har därmed inte heller utnyttjat sina möjligheter att åstadkomma förbättringar i tillräcklig utsträckning. Riksrevisionen anser att tillsynen inte har bedrivits på ett tillräckligt

effektivt sätt för att säkerställa att alla krav på beredskapen för kärnkraftsolyckor är uppfyllda.

Regeringen följer inte upp beredskapen för kärnkraftsolyckor

I granskningen har framkommit att regeringen inte gör någon samlad och systematisk bedömning av beredskapen för kärnkraftsolyckor. Regeringen ställer inga krav på återrapportering av beredskapen för kärnkraftsolyckor i myndigheternas regleringsbrev. I stället begär regeringen återrapportering för samverkansområdena i krishanteringssystemet, men eftersom beredskapen för kärnkraftsolyckor inte hanteras i något samverkansområde får regeringen ingen uppföljning via dessa återrapporteringskrav.

Riksrevisionen anser att den uppföljning som Försvarsdepartementet gör av totalövningarna är bristfällig. Utvärderingar av totalövningarna ger inte en heltäckande bild av beredskapen för kärnkraftsolyckor, dels på grund av att totalövningarna enbart har hanterat den akuta fasen vid en kärnkraftsolycka, dels på grund av att alla myndigheter inte ingått i utvärderingarna.

Riksrevisionen konstaterar därmed att regeringen, genom att inte göra en heltäckande och löpande uppföljning, inte får ett samlat underlag för att styra beredskapen för kärnkraftsolyckor.

En oberoende och samlad bedömning av förmåga har aldrig gjorts

Det har framkommit i granskningen att beredskapsförmågan för kärnkraftsolyckor inte har bedömts sedan 2000 då regeringen bedömde att förmågan var god. Det har också framkommit att det finns en uppfattning inom Regeringskansliet och bland ansvariga myndigheter att förmågan inom beredskapen för kärnkraftsolyckor är god. Denna uppfattning grundar sig enligt Riksrevisionen på att det finns en etablerad form för samverkan och att det genomförs regelbundna övningar. Riksrevisionen konstaterar dock att denna uppfattning inte tar hänsyn till de brister som framkommit i beredskapen att hantera det långsiktiga perspektivet efter en kärnkraftsolycka. Inte heller har de återkommande bristerna från övningarna beaktats. Riksrevisionen ser därmed en risk att regeringen och myndigheterna har en övertro till beredskapen för kärnkraftsolyckor och att de brister som framkommit inte övervägs och åtgärdas i tillräcklig utsträckning.

Riksrevisionens sammantagna bedömning av den operativa förmågan

Riksrevisionen bedömer, med hänvisning till vad som anförts ovan, att den operativa förmågan att hantera *de akuta insatserna* under en kärnkraftsolycka i huvudsak är god men har vissa brister. Den operativa förmågan att hantera *de långsiktiga konsekvenserna* efter en kärnkraftsolycka är däremot mycket bristfällig.

Konsekvenser av bristande beredskap

Riksrevisionen bedömer att de brister som framkommit i granskningen riskerar att leda till att konsekvenserna av en kärnkraftsolycka med ett radioaktivt utsläpp blir allvarigare än nödvändigt. I praktiken kan det innebära att fler människor utsätts för högre stråldoser och att spridningen av radioaktiva ämnen i livsmedel blir mer omfattande än de hade behövt bli. Jordbruket kan också drabbas hårt, och om radioaktivitet kommer ut i grundvattnet blir konsekvenserna än värre. Myndigheternas bristande planering och insatser på saneringsområdet kan medföra att viktiga beslut och åtgärder fördröjs, exempelvis vad gäller återställandet av mark och egendom i drabbade områden.

Riksrevisionens rekommendationer

Med anledning av iakttagelser och slutsatser från granskningen vill Riksrevisionen lämna följande rekommendationer.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör uttryckligen slå fast att de myndigheter som har ett ansvar inom beredskapen för kärnkraftsolyckor också behandlar denna inom ramen för den risk- och sårbarhetsanalys de ska göra varje år. Det gäller särskilt länsstyrelserna i kärnkraftslänen.
- Regeringen bör överväga att låta skärpa bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att delta i räddningsinsatser och planläggning och övning av dessa. Nuvarande förbehåll om lämpliga resurser bör enligt Riksrevisionens mening slopas. Detta bör ske för att undanröja den risk som finns att någon myndighet åberopar resursbrist och avstår från att medverka i beredskapen för kärnkraftsolyckor.
- Regeringen bör säkerställa att de avgifter som tas ut av kärnkraftsindustrin i fortsättningen täcker kostnaderna för beredskapen för kärnkraftsolyckor.
- Regeringen bör ge Räddningsverket i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skåne och Hallands län inom ramen för pågående inriktningsprojekt för år 2015 inventera behov och lämna förslag till åtgärder i fråga om anskaffning, utbildning och övning. Saneringsfrågan och andra behov av långsiktiga insatser bör särskilt uppmärksammas.
- Regeringen bör se över sitt informationssamband till länsstyrelsen och övriga myndigheter i beredskapen i syfte att minska antalet kontaktvägar in till Regeringskansliet. Regeringen bör också besluta att samtliga ingående myndigheter i beredskapen för kärnkraftsolyckor ska använda ett och samma informationshanteringssystem för att undvika informationsbortfall och skapa säkra lägesbilder.

- Regeringen bör prioritera att låta Regeringskansliet delta i fortsatta totalövningar. Regeringskansliet bör då tillsammans och i samråd med Räddningsverket sätta upp vilka mål som ska uppnås. En eller flera mentorer bör medverka och Regeringskansliets insatser bör utvärderas. Denna utvärdering behöver nödvändigtvis inte bli offentlig.
- Regeringen bör inleda en samlad, systematisk uppföljning av beredskapen för kärnkraftsolyckor för att kunna få ett samlat underlag för styrning av beredskapen. Regeringen bör därvid lämpligen kunna ställa upp krav på återrapportering i myndigheternas regleringsbrev. Regeringen bör också se till att det genomförs en återkommande och oberoende utvärdering av beredskapen för kärnkraftsolyckor.
- Regeringen bör överväga att stärka Räddningsverkets tillsyn, exempelvis genom att ge Räddningsverket möjlighet att utfärda sanktioner mot länsstyrelserna.

Rekommendationer till Räddningsverket

- Räddningsverket bör ta initiativ till att samtliga myndigheter som deltar i en övning får en mentor och blir utvärderade. Räddningsverket bör också, tillsammans och i samråd med varje myndighet som övas, fastställa vilka mål som ska uppnås med övningen. Räddningsverket bör dessutom förbättra dokumentationen från utvärderingarna, för att underlätta förbättring av förmågan inom beredskapen för kärnkraftsolyckor.
- Räddningsverket bör skärpa sin tillsyn över länsstyrelsernas arbete med beredskap för kärnkraftsolyckor. Tillsynen bör omfatta alla väsentliga moment, alltså även t.ex. utrymning. När brister upptäckts bör Räddningsverket ställa tydliga krav på vad som ska åtgärdas och inom vilken tid det ska ske. Räddningsverket bör även aktivt följa upp att åtgärder vidtas, t.ex. genom särskilda tillsynsbesök.

Rekommendationer till länsstyrelserna

- Länsstyrelserna i kärnkraftslänen bör prioritera arbetet med sanering och snarast upprätta en saneringsplan i sina respektive program för räddningstjänsten.
- Länsstyrelserna bör anpassa sina övningar, så att de brister som finns blir behandlade och övade.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som redovisats i rapporten *Beredskapen för kärnkraftsolyckor* (RiR 2007:4) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Inledningsvis vill styrelsen betona betydelsen av att beredskapen för en kärnkraftsolycka är god. Detta kan vara helt avgörande för omfattningen av såväl direkta som långsiktiga konsekvenser av en eventuell olycka. Genom att vidta rätt åtgärder kan man hindra att skador på t.ex. människor och livsmedelsproduktion blir allvarligare än vad som är nödvändigt.

Styrelsens utgångspunkt för bedömningen av beredskapen är regeringens skrivelse 2000/01:52. Där anges att målet för beredskapen vid en kärnkraftsolycka med radioaktivt utsläpp och nedfall är att begränsa effekterna för människor, miljö och egendom. Det ska finnas möjlighet att ta hand om människor som utsätts för strålning, och att de långsiktiga effekterna av nedfallet ska kunna bedömas och saneringsåtgärder kunna vidtas så att marken i så stor utsträckning som möjligt åter kan användas för dess ändamål⁶.

Granskningsresultaten visar enligt styrelsens uppfattning att konsekvenserna av en kärnkraftsolycka riskerar att bli allvarligare än nödvändigt till följd av de brister som framkommit under granskningen. Fler människor riskerar att utsättas för högre stråldoser och spridningen av radioaktiva ämnen i livsmedel riskerar att bli mer omfattande än vad som är nödvändigt.

Styrelsens bedömning är därför att beredskapen behöver förbättras vad gäller såväl den akuta fasen efter en eventuell kärnkraftsolycka som den långsiktiga. Vissa brister som framkommit i granskningen har betydelse för båda faserna.

Beredskap i den akuta fasen av en kärnkraftsolycka

Granskningen visar att det finns behov av förbättringar av beredskapen i den akuta fasen av en kärnkraftsolycka. Riksrevisionen framhåller att det finns brister i ansvaret för ledning, samordning och information i ett akut skede. Också svagheter i Räddningsverkets tillsyn framkommer i granskningen.

Vidare har det framkommit att de utvärderingar av övningar som genomförts har brister och inte i tillräckligt hög grad bidragit till förbättringar i beredskapen. Exempelvis har brister i informationen mellan myndigheter och till allmänheten påvisats vid ett antal övningar utan att det har resulterat i någon utbildningsinsats. Särskilt anmärkningsvärt är att de brister som fram-

⁶ Jämför bet. 2000/01:FöU5. Utskottet anförde att man inte hade något att erinra mot vad regeringen anförde i frågan om beredskapen vid en kärnkraftsolycka.

kommit i informationssamverkan vid övningar av den akuta fasen av en kärnkraftsolycka inte har åtgärdats utan återkommit vid nästa övning.

Det förekommer att myndigheter, däribland Regeringskansliet, inte deltar i övningarna. Styrelsen anser att det förhållandet att Regeringskansliet sällan deltar är speciellt otillfredsställande eftersom Regeringskansliet kan komma att få en central roll när det gäller samordning av insatser vid en kärnkraftsolycka. Att inte alla övriga myndigheter med beredskapsuppgifter deltar i övningarna medför också en ökad risk för en sämre beredskapsförmåga i den akuta fasen av en kärnkraftsolycka.

Riksrevisionen har också visat att det finns vissa brister vad gäller tillgången till utrustning för mätning av radioaktivitet och för personsanering. Detta kan på ett påtagligt sätt försvåra arbetet med att begränsa effekterna av en kärnkraftsolycka. Det finns också oklarheter i finansieringen av beredskapen, något som påverkar det akuta skedet såväl som det långsiktiga arbetet med beredskapen för kärnkraftsolyckor.

Styrelsen anser att regeringen bör överväga åtgärder för att råda bot på de ovan anförda bristerna. Uppföljningen av övningar bör förbättras. En skyldighet för alla myndigheter, inklusive Regeringskansliet, att delta i övningar bör övervägas. Tillgången till utrustning bör ses över. Även finansieringen av beredskapen bör bli föremål för överväganden, och en översyn av Räddningsverkets tillsyn övervägas. Sammanfattningsvis anser styrelsen att regeringen bör säkerställa att de myndigheter som har ett ansvar för beredskapen för kärnkraftsolyckor förbättrar sin beredskap att hantera den akuta fasen under en kärnkraftsolycka.

Beredskap att hantera långsiktiga konsekvenser av en kärnkraftsolycka

Riksrevisionen har i sin granskning funnit att det finns brister vad gäller beredskapen att hantera långsiktiga konsekvenser av en eventuell kärnkraftsolycka. Mycket få övningar har genomförts vad gäller sanering och informationssamverkan, som är viktiga delar i det långsiktiga arbetet efter en olycka. Styrelsen noterar samtidigt att det enligt granskningsrapporten finns risk för en övertro på samhällets förmåga att klara en kärnkraftsolycka.

En av de långsiktiga konsekvenserna av en kärnkraftsolycka är att det uppstår ett behov av att sanera miljön. I granskningen framhålls den oklarhet som råder om när staten är skyldig att sanera efter en sådan olycka enligt *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*.

Det har också framkommit att den långsiktiga fasen efter en kärnkraftsolycka sällan har varit föremål för övning. Detta gäller både sanering av miljön och informationssamverkan i det långsiktiga skedet.

Granskningen visar också andra brister inom beredskapen att hantera långsiktiga konsekvenser av en kärnkraftsolycka, t.ex. avsaknad av saneringsplaner hos länsstyrelserna. Styrelsen finner det anmärkningsvärt att avsaknaden

av saneringsplaner har påtalats sedan 1994 och att sådana planer vid granskningstillfället ännu inte hade beslutats av länsstyrelserna i de tre kärnkraftslä-
nen, Halland, Kalmar och Uppsala.

Styrelsen anser mot bakgrund av det ovan anförda att beredskapen för att hantera långsiktiga konsekvenser av en kärnkraftsolycka behöver förbättras. En samlad dokumentation bör enligt styrelsens mening kunna leda till en realistisk bild av samhällets beredskap. Vidare bör den långsiktiga fasen bli föremål för beredskapsövningar i högre utsträckning. En skyldighet för alla myndigheter, inklusive Regeringskansliet, att delta i sådana övningar bör övervägas.

Styrelsen anser vidare att statens skyldighet att sanera efter en kärnkraftsolycka bör kunna preciseras ytterligare. Som omnämnts under styrelsens överväganden angående det akuta skedet bör en översyn av finansieringen av och tillsynen över beredskapen för kärnkraftsolyckor övervägas. Vidare anser styrelsen att regeringen bör säkerställa att de myndigheter som har ett ansvar för beredskapen för kärnkraftsolyckor förbättrar sin beredskap att hantera de långsiktiga konsekvenserna av en kärnkraftsolycka.

Återrapportering till riksdagen

Som framgår av övervägandena ovan ser styrelsen allvarligt på Riksrevisionens granskningsresultat. Styrelsen anser att bristerna i myndigheternas beredskap vad gäller den akuta fasen av en kärnkraftsolycka och möjligheten att hantera långsiktiga konsekvenser av en sådan olycka, kräver att denna beredskap snarast förbättras. Styrelsen föreslår därför att regeringen återrapporterar till riksdagen vilka åtgärder som vidtagits i syfte att åstadkomma en förbättrad beredskap för kärnkraftsolyckor.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär

- att regeringen säkerställer att de myndigheter som har ett ansvar för beredskapen för kärnkraftsolyckor förbättrar sin beredskap att hantera den akuta fasen under en kärnkraftsolycka,
- att regeringen säkerställer att de myndigheter som har ett ansvar för beredskapen för kärnkraftsolyckor förbättrar sin beredskap att hantera de långsiktiga konsekvenserna av en kärnkraftsolycka,
- att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en förbättrad beredskap för kärnkraftsolyckor.