

Trafikutskottets yttrande 2020/21:TU3y

Totalförsvaret 2021–2025

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 22 oktober 2020 att ge bl.a. trafikutskottet möjlighet att yttra sig över regeringens proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 och eventuella följdmotioner i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Trafikutskottet yttrar sig över propositionen i de delar som rör de samhällsfunktioner inom det civila försvaret som berör transporter, elektroniska kommunikationer och post.

Trafikutskottet anser att propositionen identifierar ett mycket angeläget behov av att förstärka och vidareutveckla den civila försvarsförmågan och robustheten inom transporter, elektronisk kommunikation och post. Utskottet anser att det är av stor vikt att tillräckliga medel anslås för att understödja detta arbete och ställer sig bakom den aviserade inriktningen i propositionen i denna del.

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 lämnar regeringen förslag om bl.a. mål för totalförsvaret och för det militära respektive det civila försvaret, liksom om inriktningen för det fortsatta arbetet inom området.

Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver enligt regeringen stärkas på bred front. Regeringen understryker att det civila och det militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. För att värna balansen i totalförsvaret är det därför viktigt att också det civila försvaret prioriteras och fortsätter att utvecklas.

Målet för det civila försvaret ska enligt regeringen vara att ha förmåga att bl.a. värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och upprätthålla en nödvändig försörjning.

För att stärka och ytterligare intensifiera återuppbyggnaden av det civila försvaret är regeringens inriktning en stegvis förstärkning som omfattar 1 miljard kronor 2021, 1,5 miljarder kronor 2022, 2,5 miljarder kronor 2023, 3 miljarder kronor 2024 och 3,8 miljarder kronor 2025. Regeringen anför att det är särskilt viktigt att arbetet med att stärka motståndskraften i de viktigaste samhällsfunktionerna vidareutvecklas och fördjupas. Arbetet med att öka motståndskraften inom vissa utpekade områden – däribland transporter, elektroniska kommunikationer och post – behöver således vidareutvecklas och stärkas. Regeringens inriktning är att finansiella förstärkningar ska fördelas till dessa områden i enlighet med tabellen nedan.

Tabell 1 Medel till civilt försvar 2021–2025

Miljoner kronor

	2021	2022	2023	2024	2025
Totalt	1 000	1 500	2 500	3 000	3 800
varav					
- transporter	80	130	230	330	400
- elektroniska kommunikationer och post	80	120	150	160	180
- säkerhetsskydd (utg.omr. 1, utg.omr. 2, utg.omr. 4, utg.omr. 6, utg.omr. 21, utg.omr. 22)	100	110	110	120	120

Källa: prop. 2020/21:30.

Regeringen understryker att i händelse av krigsfara eller krig kommer det civila försvarets verksamhet bl.a. att omfatta att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. I stor utsträckning äger och ansvarar privata aktörer för många av dessa samhällsfunktioner, som bl.a. handlar om att producera och transportera nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. Det framhålls i

propositionen att det privata näringslivets involvering i planeringsarbetet bör öka. Offentliga aktörer bör därför enligt regeringen, i nära dialog med privata aktörer, bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap.

Regeringen bedömer att arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen av det civila försvaret bör fortsätta. Styrningen och uppföljningen bör vara långsiktig och tydligt inriktad mot verksamhetens resultat. Regeringen påminner i propositionen om att den har beslutat om planeringsanvisningar för det civila försvaret och att de bevakningsansvariga myndigheterna har fått specificerade uppdrag i sina regleringsbrev att driva på utvecklingen inom det civila försvaret. Regeringen påminner också om att Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) har i uppdrag att föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning på nationell, regional och lokal nivå. Utredningen ska bl.a. föreslå en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter.

Särskilt om transportområdet

Att transporter och transportinfrastruktur fungerar är enligt regeringen en nödvändig förutsättning för handel och resor såväl mellan länder som inom Sverige, och därmed för Sveriges försörjning av olika varor och tjänster. En grundläggande funktionalitet inom transportområdet är också en förutsättning för att flera andra viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas vid kriser i fredstid och höjd beredskap och då ytterst i krig. Det gäller t.ex. transporter för livsmedels-, drivmedels- och bränsleförsörjning, ambulanssjukvård, polis och annan räddningsverksamhet. Transporter av personal och varor är också en förutsättning för Försvarsmaktens försörjningstrygghet. Det anförs i sammanhanget att kollektivtrafiken kommer att vara viktig vid höjd beredskap och krig, bl.a. för utrymning och transport av krigsplacerade till inställelseplatser.

Regeringen konstaterar att det enligt Försvarsberedningen kommer att krävas investeringar framöver för att möjliggöra både anpassning av existerande infrastruktur samt nybyggnationer, i syfte att öka motståndskraften och beredskapen för krigsförhållanden. För att skapa uthållighet under ett krig eller i en situation med hybridhot där t.ex. sabotage genomförs, är det även nödvändigt med en förmåga att skyndsamt reparera viss infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna rimlig funktionalitet.

Regeringen konstaterar att de fyra bevakningsansvariga myndigheterna inom transportområdet (Luftfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket) delar Försvarsberedningens bedömning. Enligt vad de fyra transportmyndigheterna anför i sin redovisning av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret finns behov av förstärkt säkerhetsskydd, informationssäkerhet och säkra kommunikationssystem som bygger på nationellt samordnade lösningar. I detta ingår bl.a. behov av att förstärka skyddet av trafikledningscentraler och andra viktiga anläggningar.

Grundläggande förutsättningar för de fyra transportmyndigheternas möjligheter att utveckla det civila försvaret är åtgärder för organisatorisk uppbyggnad och säkerställande av en robust it-infrastruktur. Regeringen framhåller att förslagen i propositionen innebär att medel tillförs myndigheterna i syfte att påbörja det ovan beskrivna arbetet.

Särskilt om elektroniska kommunikationer och post

Regeringen påtalar också att robustheten inom området elektroniska kommunikationer och post behöver höjas och att åtgärder behöver vidtas för att uthålligt utföra den verksamhet som samhället behöver och för att uppnå högsta möjliga totalförsvarsförmåga.

Försvarsberedningen betonar betydelsen av elektroniska kommunikationer för samhällets funktionalitet men påpekar samtidigt att systemen för elektroniska kommunikationer inte är dimensionerade för att hantera påfrestningar vid krig eller krigsfara. Regeringen anser att Post- och telestyrelsens (PTS) arbete med att stärka robustheten är av vikt och bedömer att åtgärder behöver vidtas inom området för att stärka förmågan vid krisberedskap samt förmågan att klara höjd beredskap och då ytterst krig. Det handlar bl.a. om att säkerställa ytterligare redundans i de elektroniska kommunikationsnäten, skalskydd för vissa teknikutrymmen för kritisk infrastruktur, ökad autonomi i kommunikationsnäten samt tillgång till reservdelar och reservkraft för att kunna upprätthålla förmågan under längre tid. Majoriteten av all trafik går i privata nätägares nät, vilket gör att det är viktigt att stärka dessa nät utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Regeringens bedömning är att insatser med statlig finansiering bör genomföras för att stärka robustheten i privata nätägares nät i syfte att uppnå en förmåga som går utöver den som krävs vid fredstida kris. Det rör sig t.ex. om förmåga till uthållighet under långvariga förlopp och att klara många simultana händelser som är geografiskt spridda över hela landet.

Regeringen pekar vidare på att PTS har genomfört en förstudie av totalförsvarets behov av posttjänster och konstaterar bl.a. att de tillfrågade myndigheterna och organisationerna bedömer att det finns ett behov av en fungerande posthantering av fysiska försändelser både i fredstid och under höjd beredskap trots en ökad digitalisering av verksamheterna. Regeringen ser därför att arbetet inom detta område behöver fortsätta.

Särskilt om säkerhetsskydd

Regeringen anför att det finns ett stort behov av en ambitionshöjning inom tillsynen på säkerhetsskyddsområdet. Regeringen pekar på att den redan har lagt fram förslag till lagstiftning som innebär möjlighet att stoppa överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom som kan skada Sveriges säkerhet. Därutöver anser regeringen att det behöver tas fram en lagstiftning som bl.a. möter behoven av en ambitionshöjning när det gäller tillsynen och ett bättre skydd när säkerhetskänslig verksamhet exponeras för utomstående.

Enligt regeringen bör en skärpning av lagstiftningen inom området vara genomförd senast vid utgången av perioden 2021–2025.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att Sverige ska ha en robust, miljöanpassad och pålitlig transportinfrastruktur som ligger i framkant när det gäller innovativa och effektiva lösningar. Ett sådant transportsystem ska på ett bra sätt kunna klara av både väntade och oväntade händelser och störningar. Den pågående covid-19-pandemin visar enligt utskottet tydligt på betydelsen av transportsystemets olika delar i att säkerställa försörjningen av nödvändiga varor och tjänster till och i hela landet. Utskottet anser liksom regeringen att en grundläggande funktionalitet inom transportområdet är en förutsättning för att flera andra samhällsviktiga funktioner ska kunna upprätthållas vid kriser, höjd beredskap och ytterst i krig.

Det kommer att krävas stora investeringar för att möjliggöra både anpassning av existerande infrastruktur och nybyggnationer i syfte att öka robustheten inför och vid höjd beredskap. Det är enligt utskottets mening angeläget att i detta sammanhang beakta de konsekvenser som uppstår till följd av den tilltagande elektrifieringen av transportsektorn liksom den snabbt ökande digitaliseringen och nyttjandet av ny teknik som artificiell intelligens (AI). Utskottet noterar också i sammanhanget att Trafikverket i det nyligen redovisade inriktningsunderlaget inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för två alternativa planperioder, 2022–2033 och 2022–2037, anför att kopplingen mellan åtgärdsplaneringen och planeringen för skydd och säkerhet, krisberedskap och höjd beredskap behöver stärkas.

Enligt vad de fyra transportmyndigheterna anför i sin redovisning av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret finns behov av förstärkt säkerhetsskydd, informationssäkerhet och säkra kommunikationssystem som bygger på nationellt samordnade lösningar. Grundläggande förutsättningar för de fyra transportmyndigheternas möjligheter att utveckla det civila försvaret är också åtgärder för organisatorisk uppbyggnad och säkerställande av en robust it-infrastruktur. Genom de medel som myndigheterna kommer att tillföras i enlighet med den inriktning som redovisas i propositionen kommer myndigheterna att kunna påbörja det ovan beskrivna arbetet. Utskottet välkomnar detta.

Utskottet påminner om att Trafikverket sedan augusti 2017 ansvarar för övergripande samordning och planering av krisberedskap och det civila försvaret för transportområdet. I enlighet med förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska myndigheten med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv samverka med andra aktörer och vidta åtgärder för att utveckla och samordna krisberedskap och planering för höjd beredskap inom transportområdet. Trafikverket har i detta arbete en utpekad roll att bedriva omvärldsbevakning och analys samt stödja andra myndigheter med expertkompetens inom området. Utskottet är positivt till detta.

Flera samhällsviktiga verksamheter inom transportområdet förvaltas och drivs av kommersiella aktörer. Utskottet delar därför regeringens bedömning att näringslivet i ökad utsträckning bör inkluderas i totalförsvarsplaneringen. Utskottet vill i sammanhanget framhålla vad Försvarsberedningen anför om att olika former för samverkan och kravställningar gentemot de privata aktörerna bör analyseras och utvecklas. I detta sammanhang bör enligt Försvarsberedningen även kommunalt ägda flygplatser och hamnar beaktas. Enligt Försvarsberedningen bör Trafikverket, med stöd av övriga myndigheter inom transportsektorn, leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna. Utskottet vill i detta sammanhang också påminna om vad det tidigare har anförts (yttr. 2019/20:TU3y) om betydelsen av att stärka skyddet för känslig svensk infrastruktur från utländska investeringar och att därför beakta vad som föreslås av Direktinvesteringsutredningen (dir. 2019:50).

Enligt Trafikverket är nybyggnations-, reparations-, evakuerings- och röjningsberedskap avgörande delar i myndighetens förmåga att vid samhällsstörningar och höjd beredskap kunna reparera och vidmakthålla en fungerande transportinfrastruktur. Detta arbete behöver utgå från de behov totalförsvaret har av en funktionell och redundant infrastruktur och behöver utföras tillsammans med Trafikverkets entreprenörer. Regeringen delger i propositionen sin avsikt att ge Trafikverket i uppdrag att redovisa vad som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig beredskap för totalförsvaret baserat på identifierade behov av t.ex. varor och materiel, maskiner, kompetens samt beredskapsplaner. Utskottet välkomnar detta.

I fråga om beredskapsflygplatser konstaterar regeringen att det sedan det befintliga systemet med beredskapsflygplatser etablerades 2012 har skett förändringar i omvärlden som påverkat beredskapsflygplatsernas förutsättningar. Regeringen påminner om att den i december 2019 gav i uppdrag åt Trafikverket att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna och det nuvarande systemets effektivitet, funktionalitet och ändamålsenlighet. Uppdraget slutredovisades i juni 2020 och bereds nu inom Regeringskansliet. Utskottet emotser resultatet av detta med intresse. Utskottet planerar också att återkomma till frågan om beredskapsflygplatser senare under riksmötet i samband med beredningen av motioner på området från den allmänna motionstiden 2020.

Vad gäller elektroniska kommunikationer konstaterar utskottet att detta är en grundförutsättning i dagens digitala samhälle. Många kritiska tjänster är beroende av digital infrastruktur och systemomfattande och utbredda it-incidenter kan därför få omfattande konsekvenser för samhället i stort. Utskottet har därför i tidigare sammanhang (yttr. 2019/20:TU6y) uttalat att det är mycket angeläget att den framtida digitala infrastrukturen som kommer att ligga till grund för bl.a. AI-tillämpningar kan säkras mot tekniska, organisatoriska och rättsliga förhållanden som kan hota säkerhet, integritet och tillgänglighet, och därigenom skada Sveriges säkerhet. Utskottet kan konstatera att digitaliseringen under den pågående pandemin har fått ökad

betydelse och att den digitala utvecklingen har drivits på. Utvecklingen visar dock samtidigt på vikten av förmåga att hantera säkerhet, hot och sårbarheter. Regeringen understryker i propositionen att robustheten inom området elektroniska kommunikationer behöver höjas och att åtgärder behöver vidtas för att kunna upprätthålla förmågan inom området vid höjd beredskap och ytterst krig. Utskottet delar denna bedömning. Utskottet noterar även att PTS i sin redovisning av underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret aviserar att myndigheten under kommande år ska fördjupa analyserna av vilka förmågor som är viktiga att upprätthålla samt lämpliga kravnivåer utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Utskottet välkomnar detta. Utskottet konstaterar också i sammanhanget att regeringen i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22) delger sin avsikt att med början 2022 höja avgiften för finansiering av åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar som gäller elektronisk kommunikation.

Även inom postområdet anför regeringen att robustheten behöver höjas. Utskottet delar denna bedömning och menar att det är viktigt att säkerställa att posten fungerar både i vardagen och i allvarliga kriser, under höjd beredskap och ytterst krig. Utskottet påminner i detta sammanhang om att regeringen nyligen tillsatt en utredning (dir. 2020:101) som ska utreda möjliga finansieringsmodeller för den samhällsomfattande posttjänsten och då även redovisa konsekvenserna av förslagen på totalförsvarets behov av posttjänster. Utskottet ser fram emot detta med intresse.

Sammanfattningsvis anser utskottet att regeringen i proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 identifierar ett mycket angeläget behov av att förstärka och vidareutveckla den civila försvarsförmågan och robustheten inom transporter, elektronisk kommunikation och post. Det är likaså av stor vikt att tillräckliga medel anslås för att understödja detta arbete. Utskottet kan därför ställa sig bakom den aviserade inriktningen i propositionen i denna del.

Stockholm den 17 november 2020

På trafikutskottets vägnar

Jens Holm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jens Holm (V), Anders Åkesson (C), Magnus Jacobsson (KD), Teres Lindberg (S), Denis Begic (S), Maria Stockhaus (M), Jasenko Omanovic (S), Sten Bergheden (M), Jimmy Ståhl (SD), Anders Hansson (M), Thomas Morell (SD), Elin Gustafsson (S), Helena Gellerman (L), Patrik Jönsson (SD), Emma Berginger (MP), Åsa Coenraads (M) och Abraham Halef (S).

Särskilt yttrande

Om beredskapsflygplatser (M, KD)

Magnus Jacobsson (KD), Maria Stockhaus (M), Sten Bergheden (M), Anders Hansson (M) och Åsa Coenraads (M) anför:

Trafikutskottet planerar att återkomma till den angelägna frågan om beredskapsflygplatser senare under riksmötet i samband med beredningen av motioner på området. Vi önskar dock redan nu framföra att de regionala flygplatsernas betydelse för samhället i stort inte nog kan betonas. Dessa är nödvändiga för transporter men i lika hög utsträckning för sjukvård och beredskap vid krig eller katastrof, som exempelvis de stora skogsbränderna i Gästrikland. Vi ser just nu hur dessa flygplatser kämpar för sin överlevnad och att regeringspartiet Miljöpartiet aktivt arbetar för att flera av dessa ska läggas ned. Detta är en farlig väg att gå.

Trafikverket presenterade den 15 juni 2020 rapporten Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna. Där föreslås att dagens tio beredskapsflygplatser utökas med ytterligare minst nio flygplatser. Man konstaterar vidare att dagens finansiering per flygplats är för låg och föreslår ökade anslag från dagens 9 miljoner kronor till 50 miljoner kronor per år. Trafikverket fokuserar tydligt på beredskap i fredstid. Myndigheten föreslår därför också att ytterligare en utredning tillsätts om flygplatser och deras roll och funktion, totalförsvarets behov samt infrastrukturen i luftrummet under höjd beredskap och krig.

Vi delar Trafikverkets bedömning att antalet beredskapsflygplatser behöver bli väsentligt större liksom att finansieringen av dessa behöver stärkas. Vi konstaterar att utredningen föreslår att dagens tio flygplatser ska utökas med ytterligare nio. Det innebär att ett tiotal flygplatser som i dag kör regional inrikestrafik ställs utanför och inte får statusen inrikesflygplats. Vi anser att detta är en onödig avgränsning som innebär en mycket liten ekonomisk vinst. Vi vill istället att samtliga regionala flygplatser med regionaltrafik också ska bli beredskapsflygplatser. På så sätt understryker staten vikten av en god flyginfrastruktur utifrån både säkerhet, välfärd, jobb och tillväxt. I en tid när flera regionala flygplatser riskerar att läggas ned är detta särskilt angeläget.