

Regeringens proposition

2001/02:158

Samhällets säkerhet och beredskap

Prop.
2001/02:158

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

Göran Persson

Björn von Sydow
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisar regeringen ett planeringssystem för beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap. Vidare lämnas en redogörelse för hur strukturen för krishanteringen i samhället skall förstärkas. Regeringen föreslår att en ny myndighet med planeringsuppgifter vid höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred skall inrättas. Ett nytt politikområde – Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar – introduceras för att säkerställa att en tillräcklig förebyggande verksamhet bedrivs och att en tillräcklig krishanteringsförmåga åstadkoms. Ett förändrat finansieringssystem för svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap beskrivs. Ansvarsförhållanden gällande krishantering, planering och vidtagande av åtgärder för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap preciseras. Dessutom presenteras en organisatorisk struktur för informationssäkerheten i samhället.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods	7
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	8
2.3	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	9
3	Inledning	10
3.1	Politiska utgångspunkter	10
3.2	Ärendet och dess beredning	14
4	Samhällets samlade förmåga att möta risker och kriser	16
4.1	Inledning.....	16
4.2	Relationen sårbarhet, hot och risk	17
4.3	Framtida konflikter.....	17
4.4	Sveriges säkerhetspolitik.....	19
4.5	Byggstenarna i samhällets säkerhet och beredskap.....	19
5	Ny struktur för samhällets krishantering	22
5.1	Inledning.....	22
5.2	Helhetssyn	23
6	Politikområden och Utgiftsområde	24
6.1	Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar.....	24
6.2	Totalförsvaret	26
6.3	Försvaret samt beredskap mot sårbarhet	27
7	Ekonomiska utgångspunkter.....	27
7.1	Utgiftsområde 6 Totalförsvaret	27
7.2	Utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet..	28
7.3	Ny anslagsstruktur för det civila försvaret	32
7.4	Avgiftssystem för telekommunikationsområdet och elberedskapen	35
7.5	Ersättning till kommuner och landsting	35
8	En struktur vid framtida krishantering och för civilt försvar	37
8.1	Myndigheternas ansvar	37
8.2	Samverkansområden	39
8.3	Ny myndighet med planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap.....	43
8.3.1	Den nya myndighetens uppgifter	44
8.3.2	Ändring i plan- och bygglagen (1987:10).....	47
8.4	Planeringsprocessen	48
9	Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv	50
10	Krishantering	52
10.1	Erfarenheter i fråga om krishantering	53

10.2	Information.....	54
10.3	Nationell nivå – Regeringskansliets roll	55
10.4	Länsstyrelsernas ansvar vid en svår påfrestning på samhället i fred och i krig.....	57
10.5	Kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära händelser	59
10.6	Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet	61
11	Forskning och utveckling.....	65
11.1	Inledning.....	65
11.2	Samordning av forskning inom civilt försvar och för svåra påfrestningar på samhället i fred	65
11.3	Forskning och utveckling inom andra politikområden ...	67
12	Vissa frågor om civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet	67
12.1	Ansvarsförhållanden.....	68
12.2	Internationell operativ verksamhet.....	70
12.3	Ammunitions- och minröjning	71
13	Redovisning av prioriterade områden för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred	72
14	Kommunal räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polisverksamhet	74
14.1	Planeringsansvar för den katastrofmedicinska beredskapen (<i>Socialdepartementet</i>)	74
14.2	Allmänt om områdena (<i>Försvarsdepartementet,</i> <i>Justitiedepartementet och Socialdepartementet</i>)	76
14.3	Behov av åtgärder.....	78
14.4	Terrorism (<i>Justitiedepartementet</i>).....	80
14.4.1	Allmänt om området	80
14.4.2	Behov av åtgärder	81
15	Elförsörjning (<i>Näringsdepartementet</i>).....	82
15.1	Förbättring av elsystemets robusthet.....	82
15.2	Åtgärder inom området	85
15.3	Inriktningen av det kommande översynsarbetet.....	90
15.4	Prioritering vid leverans av el	91
16	Telekommunikationer (<i>Näringsdepartementet</i>)	92
16.1	Allmänt om området.....	92
16.2	Utvecklingen inom teleområdet	95
16.3	Åtgärder inom området	98
16.4	Behov av åtgärder.....	99
17	Regeringens strategi för informations säkerhet i samhället och skydd av samhällsviktiga IT-beroende system (<i>Näringsdepartementet,</i> <i>Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet</i>)	103
17.1	Övergripande strategi	103
17.2	Uppföljning och utvärdering av informations- säkerheten.....	106
17.3	IT-incidenthantering	107
17.4	Teknikkompetens inom informationssäkerhets- området	109

17.5	Evaluering och certifiering.....	110	Prop. 2001/02:158
18	Beredskap mot nukleära, biologiska och kemiska risker och hot, NBC (<i>Försvarsdepartementet</i>)	115	
19	Allvarlig smitta (<i>Socialdepartementet och Jordbruksdeparte- mentet</i>)	119	
19.1	Allmänt om området.....	119	
19.2	Åtgärder inom området	125	
20	Nedfall av radioaktiva ämnen (<i>Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet och Försvarsdepartementet</i>).....	127	
20.1	Allmänt om området.....	127	
20.2	Behov av författningsändringar.....	131	
21	Kemikalieolyckor, transport av farligt gods och större olyckor till sjöss med allvarligare utsläpp som följd (<i>Försvarsdepartementet</i>)	132	
21.1	Allmänt om områdena.....	132	
21.2	Åtgärder inom områdena.....	133	
22	Försörjning med vatten (<i>Jordbruksdepartementet</i>)	135	
22.1	Allmänt om området.....	135	
22.2	Åtgärder inom området	138	
23	Naturolyckor och dammsäkerhet (<i>Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Försvarsdepartementet</i>)	139	
23.1	Insatser inom dammsäkerhetsområdet	139	
23.2	Allmänt om området.....	140	
23.3	Åtgärder inom området	141	
24	Transporter (<i>Näringsdepartementet</i>)	142	
24.1	Allmänt om området.....	142	
24.2	Bedömning av läget för beredskapen	147	
24.3	Åtgärder inom området	148	
24.4	Tillsynsorganisationen inom trafikområdet – Sårbarhets- och säkerhetsutredningen	151	
25	Radio och TV m.m. (<i>Kulturdepartementet</i>)	152	
25.1	Radio och TV	152	
25.2	Kulturarvet, trossamfunden och begravnings- verksamheten.....	154	
26	Ekonomiska kriser (<i>Finansdepartementet</i>).....	155	
27	Massflykt av personer som söker skydd i Sverige (<i>Utrikesdepartementet</i>)	158	
27.1	Allmänt om området.....	158	
27.2	Behov av åtgärder.....	160	
28	Postbefordran (<i>Näringsdepartementet</i>)	161	
29	Utbildning inom politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar.....	162	
29.1	Huvudmannaskapet för Räddningsverkets skolor.....	162	
29.2	Breddad utbildning för den kommunala räddnings- tjänsten.....	165	

29.3	Allmänt om vidtagna åtgärder inom verksamhetsområdet Skydd mot olyckor	166
30	Vissa ändringar i lagen om transport av farligt gods	167
30.1	Inledning.....	167
30.2	Bestämmelser om transport av farligt gods.....	168
30.2.1	Internationella bestämmelser	168
30.2.2	Nya internationella bestämmelser	169
30.2.3	Svenska bestämmelser	170
30.3	Avsändare m.m.....	170
30.4	Kostnadskonsekvenser och ikraftträdande m.m.....	172
30.5	Författningskommentar	172
Bilaga 1	Lagförslag i promemoria rörande ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	173
Bilaga 2	Lagförslag i promemoria rörande ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods	174
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (promemoria rörande ändringar i lagen (1982:821) om transport av farligt gods)	175
Bilaga 4	Lagförslag i lagrådsremissen Vissa ändringar i lagen om transport av farligt gods	176
Bilaga 5	Lagrådets yttrande över lagförslaget i lagrådsremissen Vissa ändringar i lagen om transport av farligt gods	178
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (SOU 2001:86).....	179
Bilaga 7	Förkortningar och benämningar.....	180
Bilaga 8	Användning av vissa begrepp	183
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.....	184
	Rättsdatablad.....	185

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods,

2. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),

3. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),

dels godkänner

4. regeringens förslag om mål för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar (avsnitt 6.1),

5. regeringens förslag att inrätta en ny myndighet med planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap den 1 juli 2002 (avsnitt 8.3),

6. regeringens förslag ifråga om beslutanderätten i frågor om utbildning av personal för kommunal räddningstjänst och sotningsväsende (avsnitt 29.2).

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (1982:821) om transport av farligt gods

dels att 3 a § skall upphöra att gälla,
dels att 10 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §²

Den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transporter enligt denna lag *eller att vara avsändare vid sådana transporter* skall ha en eller flera säkerhetsrådgivare.

Den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transporter enligt denna lag skall ha en eller flera säkerhetsrådgivare. *Detsamma gäller den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹ Jfr kommissionens direktiv 2001/6/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 96/49/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg (EGT L 30, 1.2.2001 s. 42, Celex 301L0006) och kommissionens direktiv 2001/7/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 30, 1.2.2001 s. 43, Celex 301L0007).

² Senaste lydelse 1999:334.

2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen
(1987:10)

Prop. 2001/02:158

Härigenom föreskrivs att i 13 kap. 7 §¹ plan- och bygglagen (1987:10) orden ”Överstyrelsen för civil beredskap” skall bytas ut mot ”Krisberedskapsmyndigheten”.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹ Senaste lydelse 1994:852.

2.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Prop. 2001/02:158

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹

dels att 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 32 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Landstinget skall planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård.

Planeringen skall avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare.

Föreslagen lydelse

7 §²

Landstinget skall planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård.

Planeringen skall avse även den hälso- och sjukvård som erbjuds av privata och andra vårdgivare.

Landstinget skall även planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls.

32 a §

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

² Senaste lydelse 1995:835.

3.1 Politiska utgångspunkter

Sårbarheten i vårt samhälle kan öka i takt med utvecklingen och därmed också osäkerheten. Informationssystem kollapsar, elsystem slås ut, översvämningar lamslår stora delar av ett land, viktiga kommunikationssystem slutar att fungera eller epidemier utbryter. Den gemensamma miljön utsätts för påfrestningar och infrastrukturen möter nya utmaningar. Terroristangrepp är ett reellt hot. Naturkatastrofer och väpnade konflikter avlöser varandra i vår omvärld.

För att få ett säkrare samhälle krävs att samhällets aktörer arbetar gemensamt och mot samma mål. Regeringen arbetar kontinuerligt för att öka säkerheten och minska sårbarheten och för att alla berörda i vårt samhälle skall ha ett gemensamt mål.

I prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret presenterade regeringen sin syn på utvecklingen av totalförsvaret och en övergripande beskrivning av ambitionen i arbetet för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred. Under det senaste decenniet har fokus alltmer flyttats från den relativt stabila hotsituationen under det kalla kriget till en situation präglad av turbulens där olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred starkt påverkar vår världsuppfattning.

Beredskapen mot hot som i huvudsak skall mötas av det svenska totalförsvaret beskrevs i höstens försvarsbeslut. Syftet med denna proposition är att skapa en bättre samlad förmåga att möta andra extraordinära händelser.

Lokal krishanteringsförmåga – grunden för samhällets krishantering

En kris, oavsett vilken typ av kris det är, inträffar i en kommun, i den vardagliga verksamheten som bedrivs av kommunen, av en myndighet eller av näringslivet. Därför måste vår beredskap och vår förmåga att hantera krissituationer byggas underifrån. Först när det inte längre är möjligt att på lokal nivå hantera situationen kan ansvaret föras till regional och central nivå. Om en ökad förmåga att hantera kriser i den vardagliga verksamheten, på den lokala nivån, skapas ökar samhällets förmåga att hantera stora kriser markant. Planeringen för att möta kriser, och förmågan att hantera dem, är i första hand en uppgift för den kommun, den myndighet eller det företag där en kris inträffar.

För att tydliggöra detta utvecklar regeringen i denna proposition de tankar om områdesansvar som presenterades i prop. 2001/02:10. Regeringen avser också att inom kort återkomma till riksdagen med anledning av betänkandet (SOU 2001:105) Extraordinära händelser i kommuner och landsting. I betänkandet presenteras förslag som syftar till att tydliggöra reglerna för kommunernas beslutsfattande vid extraordinära händelser. Dessa förslag kan bidra till att tillföra krishanteringssystemet, så som det beskrivs i denna proposition, ytterligare stabilitet.

På den regionala nivån bör länsstyrelserna ha ett områdesansvar för både svåra påfrestningar och höjd beredskap och inte, som idag, bara för höjd beredskap. Länsstyrelserna bör dessutom genomföra risk- och sår-

barhetsanalyser med inriktning på alla de förhållanden som kan ge upphov till en allvarlig krissituation inom länet.

På den nationella nivån kommer regeringens och Regeringskansliets krishanteringsförmåga att stärkas genom ökad utbildning och övning, speciellt för de särskilda nyckelpersoner som identifieras inom varje departement i Regeringskansliet. Regeringen kommer efter riksdagsbehandlingen av föreliggande proposition att besluta om en ny förordning som reglerar statliga myndigheters ansvar och skyldigheter vid fredstida kriser och höjd beredskap.

För att bidra till en ökad förmåga på det lokala planet föreslås en förändrad och utökad utbildning för den kommunala räddningstjänsten. Den reformerade utbildningen syftar till att öka bredden av räddningstjänstens kompetens, inte minst genom att ytterligare öka satsningen på det förebyggande arbetet. Regeringen bedömer det som väsentligt att kommunernas inflytande över utbildningen ökar. En reformerad styrning av de utbildningsresurser som finns inom Statens räddningsverk presenteras också. Det är av stor vikt att de resurser som finns där kan användas på ett för samhället mer effektivt sätt genom att också utbildningar inom andra områden än de som traditionellt förknippas med räddningstjänst erbjuds. För att åstadkomma en sådan styrning inrättas ett särskilt Centrum för risk- och säkerhetsutbildning, knutet till Statens räddningsverk, med uppgiften att bredda utbildningen.

Samverkan behövs

Regeringen vill betona att verksamheten i den offentliga sektorn inte är tillräcklig för att säkerställa ett säkert och robust samhälle. Problem måste lösas underifrån och i en nära samverkan mellan det offentliga och det privata. Regeringen bedömer därför att det inom för samhället viktiga områden måste skapas en strukturerad samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv. Om så inte sker kommer vår förmåga att förebygga och hantera kriser aldrig att bli så bra som är nödvändigt. Regeringen avser därför att initiera skapandet av olika samverkansforum mellan näringslivet och det offentliga inom de föreslagna samverkansområdena. Dessutom får en ny myndighet, Krisberedskapsmyndigheten, uppgiften att övergripande följa detta arbete och bidra till dess utveckling. Ett exempel på den samverkan som bör åstadkommas är det nyligen initierade samverkansforumet inom elområdet.

Ett vidgat användningsområde för anslagen inom verksamhetsområdet det civila försvaret

Regeringen menar att en bättre samordning måste ske när det gäller åtgärder som syftar till en ökad förmåga inom områdena svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. För att ytterligare höja beredskapen mot svåra påfrestningar och krig i det svenska samhället presenterar regeringen i denna proposition ett tillvägagångssätt som möjliggör ett mer effektivt sätt att använda statliga medel. Regeringen bedömer att de anslag som idag anvisas för höjd beredskap också skall kunna användas för insatser som stärker samhällets beredskap mot svåra påfrestningar och som väsentligen ökar förmågan under höjd beredskap. Framför allt

skall ökade satsningar ske inom den områdesvisa ledningen hos kommuner, länsstyrelser och regering, men också när det gäller att stärka säkerheten i den tekniska infrastrukturen, IT-säkerheten och inom det nukleära, biologiska och kemiska området. Dessutom skall medel inom verksamhetsområdet det civila försvaret kunna användas för vissa civila internationella insatser.

De ekonomiska resurserna för verksamhetsområdet det civila försvaret finns idag på tio anslag. Regeringen gör i denna proposition bedömningen att dessa skall sammanföras till *ett* anslag för verksamheten inom området. Krisberedskapsmyndigheten kommer att få fördela huvuddelen av dessa medel i enlighet med de planeringsförutsättningar som beslutas av regeringen. Denna förändring innebär att flexibiliteten i systemet ökar då omfördelningar kan ske under löpande verksamhetsår i takt med omvärldens förändringar. Förändringen innebär dock inte någon ändring avseende de ansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter vad avser krishanteringsarbete inom deras respektive verksamhet. Regeringen bedömer att förändringen kommer att medverka till att krishanteringsförmågan förbättras och att Krisberedskapsmyndigheten ges förutsättningar att bli den starka aktör i krishanteringssystemet som regeringen avsett.

Utökade möjligheter för Försvarsmakten att stödja andra

Ytterligare exempel på regeringens strävan att samhällets resurser skall användas så effektivt som möjligt är den i propositionen beskrivna nya förordningen rörande stöd från Försvarsmakten till andra myndigheter. Försvarsmakten har stora personella och materiella resurser och en stor kompetens som idag inte fullt ut kan nyttjas i samhället. Genom att i en ny förordning förtydliga de författningsmässiga grunderna för detta stöd bedömer regeringen att förmågan att motstå störningar i samhället kommer att öka. Militär personal kommer dock inte att få befogenheter att använda våld eller tvång mot enskilda i fredstid.

Samverkansområden leder till en bättre beredskap

För att bryta den statiska och kalla kriget orienterade planeringen föreslog regeringen i prop. 2001/02:10 att den existerande funktionsindelningen inom civilt försvar skulle avskaffas. I denna proposition gör regeringen bedömningen att funktionsindelningen bör ersättas av en struktur med samverkansområden som är mer flexibel i och med att den omfattar både beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. Mellan många verksamheter råder ett starkt inbördes samband som har betydelse vid såväl planeringen för, som hanteringen av, svåra påfrestningar och höjd beredskap. Samverkansområdena kommer därmed att bidra till en ökad samordning och en förbättrad krishanteringsförmåga.

Följande samverkansområden bör initialt finnas:

- Teknisk infrastruktur,
- Transporter,
- Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen,
- Ekonomisk säkerhet,

- Sektorsövergripande samordning, samverkan och information samt
- Skydd, undsättning och vård.

Krisberedskapsmyndigheten kommer att spela en mycket viktig roll för att förverkliga det nya planeringssystemet. Myndigheten kommer att ha det övergripande ansvaret för samordning av samverkansområdena. Den kommer dessutom att genom sin stödjande och utvecklande roll bidra till en bättre krishanteringsförmåga.

Ny struktur för informationssäkerhetsarbetet

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret aviserade regeringen att den avsåg att återkomma med en organisatorisk struktur för IT-säkerhetsarbetet i Sverige. I förevarande proposition redovisas en organisatorisk struktur. Strukturen innebär att Sveriges beredskap inom informationssäkerhetsområdet förbättras. Som ett led i detta anser regeringen att Försvarets radioanstalt bör ges ansvar för teknikkompetens, Krisberedskapsmyndigheten bör få ansvar för övergripande omvärldsanalys och Försvarets materielverk bör få ansvar för ett system för certifiering och evaluering. En IT-incidentfunktion bör också inrättas. Regeringen avser att utvärdera den organisatoriska strukturen om två år. Regeringen avser också att genomföra en översyn av de författningar som berörs av informationssäkerhetsfrågorna.

En ny myndighet för krishantering

Krisberedskapsmyndighetens uppgifter kommer att vara

- att verka för samordningen i planeringen vad gäller verksamhetsområdena svåra påfrestningar och det civila försvaret,
- att vara sammanhållande i det nya planeringssystemet,
- att utveckla och förvalta principer för samverkansformer mellan offentlig sektor och näringsliv,
- att svara för analyser av samhällsutveckling, omvärldsförhållanden, beroendeförhållanden mellan viktiga samhällsfunktioner och deras sårbarhet, övergripande sektorsanalyser i samverkan med berörda myndigheter samt övergripande samordning av forsknings- och utvecklingsarbete,
- att ha ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet och utföra bevaknings- och analysuppgifter inom informationssäkerhetsområdet,
- att lämna förslag till regeringen om fördelning av resurser för civilt försvar och åtgärder som stärker beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och dessutom fördela resurser till de olika myndigheter som skall bedriva verksamhet inom de olika samverkansområdena,
- att stärka informationsberedskapen och kriskommunikationsförmågan,
- att utveckla kontakter med motsvarande organ i andra länder som har tydlig koppling till myndighetens nationella arbetsuppgifter,
- att ha ett övergripande ansvar för att trossamfundens kunnande och insatser uppmärksammas och tas till vara när det gäller krishantering,
- att samordna de uppdrag och det organisationsstöd som ges till de frivilliga försvarsorganisationerna för de behov av frivillig personal som

föreligger inom det civila försvaret och under en svår påfrestning på samhället i fred,

- att ha en beredskap för att kunna stödja Regeringskansliet vad avser internationellt arbete, bl.a. i frågor rörande EU:s krishantering, i de avseende uppgifterna omfattar myndighetens nationella ansvarsområdet samt
- att lämna stöd till Regeringskansliet och myndigheter som så begär under en kris.

Förslaget om inrättandet av den nya myndigheten är en mycket viktig del i den föreliggande propositionen.

Internationaliseringen ökar

Internationaliseringen av det svenska totalförsvaret pågår med en uttalad ambition att vi efter vår förmåga skall bidra till en säkrare och tryggare värld. Vi får också kunskap och erfarenhet i den internationella verksamheten som gör att vi själva blir bättre på att skapa ett säkrare och tryggare Sverige. Vid internationaliseringen är det viktigt att frågor som rör könsrollsperspektiv uppmärksammas och beaktas. Internationaliseringen av civil krishantering har inte kommit så långt som regeringen önskar. Under det gångna året har Sverige inte så snabbt som varit önskvärt kunnat bistå till exempel Polen vid de kraftiga översvämningar som drabbade landet. Därför anser regeringen att en del av anslagen inom verksamhetsområdet det civila försvaret skall kunna användas för internationella insatser i länder som inte är upptagna på biståndslistan. Genom de föreslagna ändringarna kommer våra möjligheter att bistå andra länder att öka betydligt.

Inriktningen hos det civila försvaret

För att stärka samhällets förmåga att möta de nya säkerhetspolitiska hoten måste det civila försvarets ominriktning fortsätta. I denna proposition tydliggörs hur det civila försvarets resurser i första hand skall inriktas mot att möta hot som kan uppstå ur nuvarande omvärldsläge. Hoten kan vara biologiska, kemiska eller nukleära, det kan vara informationsoperationer riktade mot Sverige och svenska intressen eller hot riktade mot den tekniska infrastrukturen. Genom ominriktningen blir det svenska samhället bättre rustat för att även kunna motstå terroristattacker. Först i andra hand skall det civila försvarets resurser inriktas mot att efter en anpassning kunna möta ett mer omfattande angrepp som berör Sverige. Den verksamhet som skall bedrivas för detta skall i huvudsak vara planering inom ramen för anpassningsprincipen, men också i begränsad omfattning investeringar som inte går att skjuta på framtiden.

3.2 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 23 juni 1999 om kommittédirektiv till en särskild utredare (dir. 1999:63) att analysera och föreslå principer för att åstadkomma en bättre helhetssyn när det gäller planeringen för civilt försvar och beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Utredningen, som antog namnet Sårbarhets- och säkerhetsutredningen, lade fram sitt betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) i maj 2001. Be-

tänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2001/1175/CIV).

Den 30 november 2000 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att se över bestämmelserna som gäller för Förvarsmaktens stöd till samhället i fred samt lämna förslag till författningsreglering (dir. 2000:87). Utredningen lämnade sitt betänkande Stöd från Förvarsmakten (SOU 2001:98) i november 2001. Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga på Förvarsdepartementet (dnr Fö2001/2693/RS).

Den 20 juni 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (dir. 2001:54). Utredaren lämnade den 30 oktober 2001 rapporten Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (SOU 2001:86). Rapporten har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2001/2480/CIV).

Med anledning av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag uppdrog Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) den 18 juli 2001 åt en särskild utredare att pröva olika alternativ för och att lämna förslag om huvudmannaskap och förbättrad styrning av den utbildning som bedrivs vid Statens räddningsverks skolor. Utredaren presenterade den 29 november 2001 ett förslag som har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2001/2726/CIV).

Mot bakgrund av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens huvudbetänkande (SOU 2001: 41) redovisade regeringen i september 2001 i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) vissa principer för samhällets beredskap mot allvarliga krissituationer, en översiktlig planeringsstruktur för svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap samt utgångspunkter för inriktningen av det framtida civila försvaret.

Vidare föreslog regeringen i propositionen att Överstyrelsen för civil beredskap skulle läggas ned den 30 juni 2002 och gjorde bedömningen att en ny myndighet med samordnande planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap skulle inrättas den 1 juli 2002.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag att Överstyrelsen för civil beredskap skall läggas ned och gav därvid som sin mening regeringen till känna att den utgår ifrån att regeringen lämnar förslag till riksdagen om att inrätta den nya planeringsmyndigheten (bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91). Ett sådant förslag lämnas i förevarande proposition.

Som en konsekvens av regeringens förslag om nedläggning av Överstyrelsen för civil beredskap har en promemoria rörande ändring i 13 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) utarbetats inom Förvarsdepartementet. Promemorians förslag till lagändring finns i *bilaga 1*. Promemorian har remitterats till Överstyrelsen för civil beredskap och Utredningen om en ny myndighet för beredskapsplanering (Fö2001:04). Remissyttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö2001/2944/RS).

De föreslagna ändringarna i lagen (1982:821) om transport av farligt gods grundar sig på två direktiv på området som kommissionen antog den 29 januari 2001, nämligen direktiv 2001/6/EG om anpassning för

tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 96/49/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg och direktiv 2001/7/EG om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg. Dessutom grundar sig förslagen på förändringar av de internationella överenskommelserna för landtransport av farligt gods (RID- och ADR-överenskommelserna) som antagits under år 2000 och 2001 samt på en promemoria rörande behovet av författningsändringar som upprättats inom Försvarsdepartementet. Promemorians förslag till ändring av lagen om transport av farligt gods finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2000/2459/RS).

De föreslagna ändringarna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) grundar sig på de förslag som presenterades i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande (SOU 2001:41) och den remissbehandling som förevarit.

Lagrådet

Den föreslagna ändringen i 13 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) avser bara en anpassning till att Överstyrelsen för civil beredskap läggs ned den 30 juni 2002 och att en ny myndighet med samordnande planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap föreslås bli inrättad den 1 juli 2002. Beskaffenheten av lagförslaget är enligt regeringens mening sådan att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Regeringen beslutade den 15 november 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag rörande vissa ändringar i lagen (1982:821) om transport av farligt gods som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets förslag.

4 Samhällets samlade förmåga att möta risker och kriser

4.1 Inledning

Detta kapitel behandlar samhällets samlade förmåga att möta risker och kriser. Regeringen vill inleda med att utveckla sin syn på förhållandet mellan begreppen sårbarhet, hot och risk. Därefter behandlas framtida konfliktmönster och säkerhetspolitisk ram. Slutligen ges en beskrivning av regeringens uppfattning om byggstenarna i samhällets säkerhet och beredskap.

Begreppen sårbarhet, hot och risk kan enligt regeringen blandas samman, om man enbart diskuterar olika tekniska systems sårbarhet eller "samhällets" allmänna sårbarhet som om denna sårbarhet i sig skulle utgöra ett hot eller en risk. Ett konstaterande att delar av samhället är sårbara är i sig inte ett tillräckligt skäl för att vidta åtgärder. En diskussion av dessa frågor måste även beakta sannolikheterna för en olycka eller att någon har avsikt och förmåga att verkställa ett hot och konsekvenserna av den händelse som kan inträffa. Först vid en samlad analys av dessa olika aspekter är det meningsfullt att diskutera huruvida åtgärder behöver vidtas. Åtgärder kan såväl vara förebyggande, för att eliminera eller kraftigt minska risken (riskhantering), som syfta till att bättre kunna hantera situationen om den ändå skulle inträffa (krishantering).

Regeringen anser att de risker som finns i samhället bygger på ett samband mellan flera olika parametrar. En sådan parameter utgörs av samhällets sårbarhet, en annan av möjliga hot. Detta hot kan därefter ligga till grund för en värdering av sannolikheten för att en allvarlig situation skall inträffa. För att kunna bedöma allvaret i situationen måste också de möjliga konsekvenserna för samhället av det inträffade vägas in. Är de konsekvenser som skulle kunna uppstå så stora eller allvarliga att de är oacceptabla, räcker det med att det finns en sårbarhet och ett relativt litet hot för att åtgärder bör vidtas. Försiktighetsprincipen kring t.ex. kärnkraft är exempel på sådana resonemang.

Som grund för analyser och utformningen av samhällets samlade säkerhet och beredskap bör dock hela synsättet användas. Vid bedömningar av vilka risker samhället kan ställas inför bör således i allmänhet alla leden och aspekterna beaktas. På så sätt bedöms hoten och riskerna och inte bara sårbarheten i samhället eller enbart de tekniska eller ekonomiska möjligheterna som finns att framställa t.ex. datavirus eller biologiska vapen.

4.3 Framtida konflikter

Regeringen ger i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret sin syn på framtida konflikters karaktär. Bland annat betonas att samhället och befolkningen utgör både arena och mål för dagens våldsamma konflikter. Detta gäller oavsett om det är fråga om krigföring i mer traditionell mening, sofistikerade intrång i datasystem för att påverka ledningssystem, finansiella system, elförsörjning eller rena terroristhandlingar. Det finns anledning frukta att så kommer att vara fallet även i framtiden, såväl internationellt som om vårt land skulle drabbas. Totalförsvaret skall även ha förmåga att kunna anpassas för att, i ett förändrat omvärldsläge, kunna möta nya hot på kort, medellång och lång sikt.

Det är enligt regeringen viktigt att både det militära och civila försvaret förbereds för såväl strid i bebyggelse och dess konsekvenser som att icke-konventionella medel kommer till användning. Även våldsangrepp från icke-statliga aktörer i denna miljö kan leda till stora konsekvenser i form av döda, skadade och förstörd egendom. Regeringen anser därför

att det finns särskild anledning att belysa samhällets utsatthet i denna proposition.

Regeringen har tidigare i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret uttalat att vi inte kan utesluta att begränsade angrepp, med olika påverkansmedel, riktas mot Sverige i samband med en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Syftet kan vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka vårt agerande. Det kan inte uteslutas att beslutsfattare påverkas av hot om våld mot befolkningen, särskilt med nukleära, biologiska eller kemiska stridsmedel.

Teknisk infrastruktur, t.ex. elförsörjning och telekommunikationer, spelar enligt propositionen en allt viktigare roll för att kunna upprätthålla samhällets vitala funktioner. Sårbarheten i dessa system och den informationstekniska utvecklingen har inneburit att även mindre intressegrupper, ekonomiskt svagare stater, terrorister och kriminella grupper fått större möjligheter att påverka, oavsett var i världen de befinner sig. Detta förhållande innebär att motståndsförmågan blir alltmer beroende av samhällsutvecklingen och ökar risken för att även en angripare med stora militära resurser väljer att i första hand rikta sina angrepp mot den civila infrastrukturen.

I propositionen pekar regeringen på att krig och fred under det kalla kriget har behandlats som två tydligt urskiljbara förhållanden. Idag riskerar vi istället att hamna i en situation där händelser, som var för sig inte nödvändigtvis går att betrakta som krigshandlingar, utvecklas utmed en glidande skala. I ett sådant läge skapas en gråzon mellan krig och fred där osäkerheten kommer att vara stor. Är vi utsatta för ett angrepp? På vilket sätt och i så fall av vem eller vilka? Är det fråga om en stat eller en icke-statlig aktör?

Regeringen framhåller vidare i propositionen att samhället måste kunna stå emot ett angrepp utfört av icke-statliga aktörer, som använder avancerade metoder och vapen likaväl som konventionella militära angrepp eller icke konventionella attacker från stater samt olika kombinationer av dessa. Risken för användning av B- och C-stridsmedel måste i ökande utsträckning uppmärksammas. Massförstörelsevapen kan te sig attraktiva också för terroristgrupper eller kriminella genom möjligheten att drabba många individer vid en attack eller en önskan att utföra mer spektakulära attacker. Ett hot om insats kan vara nog för att uppnå önskad effekt och det är svårare att skydda sig mot sådana attacker än mot traditionella attacker.

Befolkningens uppfattning om olika former av hot kan enligt propositionen bli avgörande för hur den klarar att hantera dem. Detta ställer krav på korrekt, saklig och snabb information. Osäkerheter om det inträffade eller oförmåga att på ett trovärdigt sätt förmedla information om det skedda kan inverka menligt på befolkningens förtroende och bidra till att förvärra effekterna av händelseutvecklingen.

Regeringen anser enligt propositionen att detta sammantaget innebär att samhällets robusthet, vår förmåga att hantera olika former av kriser, nationellt och internationellt, samt en grundläggande försvarsförmåga utgör viktiga delar av säkerhetspolitiken.

Slutligen pekade regeringen i propositionen på att det kan finnas skäl att komplettera de i propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar redovisade omvärldsexemplen i de avseenden som föranleds av föränd-

ringar i den internationella politiska miljön, samhällsförhållanden och utveckling av angreppsmetoder m.m. Regeringen anser att ett nytt omvärldsexempel skall utvecklas med utgångspunkt i bl.a. konfliktmönster och konsekvenser för samhället som beskrivs ovan.

4.4 Sveriges säkerhetspolitik

Ytterst syftar säkerhetspolitiken enligt riksdagens beslut (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, skr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UFöU1, rskr. 1998/99:222) till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att, såsom enskild nation och i samverkan, kunna utveckla vårt samhälle. Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet delar de fyra slutsatser för säkerhetspolitiken (bet. 2001/02:UFöU1) som regeringen redovisar i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret. Den första är att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Den andra är att det även i framtiden ligger i Sveriges intresse att delta, civilt och militärt, vid internationell krishantering i samband med olika kriser och konflikter.

Den tredje slutsatsen sammanhänger med de tekniska infrastruktur-systemens fundamentala betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle. Hot mot tekniska infrastruktursystem kan få mycket allvarliga konsekvenser och ytterst också en säkerhetspolitisk dignitet. Slutligen är den fjärde slutsatsen att totalförsvarets förmåga till anpassning är en fortsatt viktig del av försvarspolitikerna.

Med de fyra slutsatserna som grund konstaterar regeringen i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret att de av riksdagen fastställda säkerhetspolitiska målen i allt väsentligt fortsatt bör ligga fast. Säkerhetspolitiken bör dock kontinuerligt prövas och justeras mot omvärldsutvecklingen. Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet delar regeringens bedömningar (bet. 2001/02: UFöU1).

4.5 Byggstenarna i samhällets säkerhet och beredskap

Samhällets säkerhet och beredskap handlar i grunden om att vi skall kunna möta såväl militära som andra hot som direkt berör Sverige samt kunna förebygga och hantera situationer som, utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet, ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktionsförmåga.

Samhällets samlade säkerhet och beredskap består av

- samhällets grundläggande robusthet och beredskap, dvs. samhällets basförmåga,
- förmågan att möta det vidgade säkerhetsbegreppets krav samt
- förmågan att uppfylla de försvarspolitiska målen.

Samhällets basförmåga

Samhällets basförmåga utgörs av den grundläggande robusthet och beredskap som finns inbyggd i samhället. En god sådan innebär allmänt sett

att riskerna för och konsekvenserna av olyckor och störningar blir mindre. Basförmågan avser primärt normala fredstida störningar och olyckor som bränder, olyckor med transportmedel, men också händelser med mer omfattande konsekvenser som t.ex. epidemier och allvarliga smittsamma djursjukdomar, översvämningar, kortare eller längre avbrott i elförsörjningen eller telekommunikationerna. Vad som har orsakat händelserna spelar mindre roll, avgörande är förmågan att kunna motstå störningar och olyckor eller hantera konsekvenserna av det inträffade. Förutom den beredskap som kan behöva skapas för att klara dessa fredstida risker utgörs ett annat viktigt komplement till basförmågan av samhällets särskilda beredskap mot ett väpnat angrepp, den grundläggande försvarsförmågan.

Förmåga att möta det vidgade säkerhetsbegreppets krav

Sedan mitten av 1990-talet har den säkerhetspolitiska synen vidgats och det kalla krigets invasionshot ersatts med en breddad hotbild. I säkerhetspolitiken ingår därför inte bara att möta väpnade angrepp utan även att förebygga och skapa en beredskap att hantera sådana situationer som utan att direkt hota landets fred och säkerhet likaväl kan innebära svåra påfrestningar på samhället. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen i maj 1997 om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) uttalade regeringen att det är viktigt att påpeka att inte allt som kan påverka landets och medborgarnas situation har säkerhetspolitisk relevans. Enligt regeringens mening bör därför säkerhetspolitiken avse sådana hot som kan leda till snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner som berör stora delar av samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter och individer.

De flesta sådana störningar som kan inträffa, t.ex. enstaka sabotage mot olika delar av vitala system, skall emellertid hanteras inom ramen för respektive myndighets normala verksamhetsansvar. Även en ökad robusthet i viktig infrastruktur skall skapas inom ramarna för myndigheternas normala arbete. Endast i undantagsfall bör det bli frågan om att, på marginalen, skapa beredskapsresurser eller vidta beredskapsåtgärder som kräver särskild finansiering.

Förmåga att uppfylla de försvarspolitiska målen

Försvarspolitikens huvuduppgift är att stödja det säkerhetspolitiska målet att bevara landets oberoende. I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret anger regeringen att totalförsvarsresurser också skall kunna användas för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Inom ramen för berörda departements och myndigheters reguljära planering skall totalförsvarsresurser även kunna användas för att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

För det militära försvaret har den säkerhetspolitiska utvecklingen möjliggjort en övergång från ett invasionsförsvar till ett insats- och kompetensförsvar. Det handlar om en genomgripande förändring av såväl omfattning som struktur. Utgångspunkten är relativt begränsade krav på att i det korta tidsperspektivet kunna möta angrepp mot Sverige men ökade

krav på en anpassningsförmåga och på att kunna delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det militära försvaret skall också kunna bidra till att stärka samhällets förmåga vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Kraven på förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall emellertid inte utgöra en utgångspunkt för Försvarsmaktens utformning och omfattning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planering av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till vissa materielslag och förnödenheter.

I propositionen förklarade regeringen att den anser att en stor del av den traditionella verksamhet som bedrivits inom ramen för begreppet totalförsvaret och med invasionshotet som grund kunde tillgodoses genom en tillräcklig anpassningsförmåga. Enligt propositionen gäller detta särskilt det civila försvaret, där såväl den grundläggande försvarsförmågan som den kompetensbas som erfordras för att vi skall kunna upprätthålla en förmåga till anpassning, bygger på samhällets robusthet och förmåga till krishantering. I sammanhanget vill regeringen nu peka på att detta även innebär att det skall finnas en förmåga att möta hot som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Dessa hot kan vara begränsade angrepp med biologiska eller kemiska vapen, IT-angrepp eller angrepp riktade mot den tekniska infrastrukturen.

Som regeringen anförde i propositionen är förmåga till anpassning en av grundstenarna i den svenska försvarspolitik. Anpassning består av successiva beslut om förändringar av alla typer av operativ förmåga, resursers tillgänglighet och samhällets robusthet. Dessa beslut ger möjlighet att förändra, höja eller minska förmågan att möta aktuella hot. Ett utvecklat beredskapssystem utgör en viktig funktion för att möta kraven på flexibilitet och successiva beslut.

Grunden för det civila försvaret är samhällets fredstida robusthet och flexibilitet. Med utgångspunkt från denna grund vidtas de civila försvarsåtgärder som krävs för att kunna möta de ökade krav som kan uppstå vid ett väpnat angrepp. Den förmåga som således skapas ger handlingsfrihet både på kort och lång sikt inom det civila försvaret. I förmågan ingår att upprätthålla och utveckla en kontinuerlig kompetens samt de grundelement som kan krävas för en anpassningsprocess.

Vid planering och utformning av beredskapsåtgärder skall aktörer inom respektive område eller verksamhet säkerställa en samordnings- och samverkansförmåga. Inom det civila försvaret skall det vidare alltid finnas en tillräckligt hög grundförmåga för att

- möjliggöra handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden,
- kunna motstå hot om och begränsade insatser mot civila funktioner eller infrastruktur i form av sabotage eller begränsat användande av fjärrstridsmedel,
- bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer samt
- kunna stödja Försvarsmakten.

5.1 Inledning

I prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret behandlade regeringen vissa av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag.

På grundval av utredningens förslag bedömde regeringen att några grundläggande principer bör gälla för organisation och ledning inom krishanteringsområdet. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämja i fred, kris och krig. Närhetsprincipen slutligen innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Försvarsutskottet anslöt sig till regeringens bedömning (bet. 2001/02:FöU2).

Riksdagen beslutade med anledning av regeringens förslag i propositionen att funktionsindelningen inom det civila försvaret skall upphöra (bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91).

Regeringen bedömde att en helhetssyn skall präglade samhällets resurser och att beredskapen skall byggas underifrån, dvs. utgångspunkten är de åtgärder som vidtas i den normala fredsverksamheten varefter kompletterande åtgärder vidtas för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt för att motstå ett krig. När det gäller en reformerad struktur för krishantering uttalade regeringen att den under våren 2002 avsåg att återkomma till riksdagen. Försvarsutskottet hade inga principiella invändningar mot regeringens bedömning men ansåg det utomordentligt angeläget och förutsatte att regeringen i den aviserade propositionen skulle redovisa en samlad plan för hur den nya reformerade strukturen – organisatoriskt och finansiellt – för krishantering i samhället skall utformas.

Av propositionen framgår att en reformerad struktur för krishantering bör bygga på ett sektors- och ett områdesansvar och att särskilt det områdesvisa ansvaret bör ges ökad tyngd. Områdesansvaret bör, i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag, finnas på tre nivåer i samhället, nämligen lokal, regional och nationell nivå. På lokal nivå utövas områdesansvaret av kommunen, på regional nivå av länsstyrelsen och på nationell nivå ytterst av regeringen. Försvarsutskottet anslöt sig till det som regeringen anfört.

Försvarsutskottet angav i betänkandet att utskottet kan se vissa fördelar med ett särskilt krishanteringsorgan i Regeringskansliet i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Då varje kris har sina egna förutsättningar ansåg dock utskottet att det kan finnas fördelar i att mer flexibelt kunna bilda krishanteringsgrupper som sammansätts efter behov och förstärks med erforderliga experter från berörda myndigheter. Enligt utskottets mening är det därför viktigare att det finns ett aktuellt regelverk som är anpassat till och täcker in det slags kriser som skall kunna hanteras. Lika viktigt är det att beslutsfattare och deras medarbetare har rätt kompetens för de situationer som kan inträffa och också är mentalt förberedda. Härav följer att regelbundna seminarier om hot och hotutvecklingar samt övningar, även med de verkliga beslutsfattarna, är

utomordentligt viktiga. Utskottet skulle välkomna en sådan utökad utbildningsverksamhet.

Det borde enligt utskottet vara en uppgift för regeringen att organisera arbetet i Regeringskansliet så att det på bästa sätt täcker in ett rimligt spektrum av krishanteringssituationer. Utskottet utgick från att frågan kommer upp i den av regeringen aviserade redovisningen till riksdagen våren 2002 av en reformerad struktur för krishantering.

Vad utskottet här har anfört om struktur för krishantering med anledning av regeringens bedömning om en sådan struktur gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Med utgångspunkt i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, förslag från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen samt de s.k. departementala sektorsgenomgångarna lämnar regeringen i denna proposition bedömningar och vissa förslag i syfte att uppnå en förbättrad helhetssyn i planeringen för svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. I detta sammanhang tar regeringen upp frågan om krishantering i Regeringskansliet.

Syftet med de förändringar som redovisas i denna proposition är vidare att förbättra styrningen och uppföljning vad avser beredskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap. Detta sker genom olika komponenter vilka redovisas i de följande kapitlen.

5.2 Helhetssyn

Regeringen angav i prop. 2001/02:10 att begreppet helhetssyn kan ges åtminstone tre olika tolkningar. För att ge en tydligare vägledning i planeringen kan tolkningarna i vissa avseenden behöva utvecklas. Det gäller dels vilket ansvar som olika aktörer skall ha för att beredskapsåtgärder vidtas inför olika slag av hot, dels finansieringen av åtgärder. Helhetsynsprincipen måste också ha ett samband med ansvarsprincipen. Mot bakgrund av detta utvecklar regeringen i denna proposition tillämpningen av helhetssynen.

– En samlad bedömning av effekterna av de åtgärder som vidtas inom det i kap. 6 redovisade politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt de åtgärder som vidtas inom de i kap. 8 redovisade samverkansområdena kommer lämnas riksdagen.

– Den områdesvisa samverkans- och samordningsförmågan vid svåra påfrestningar på samhället i fred ges ökad prioritet. Utbildnings- och övningsverksamheten hos kommuner, länsstyrelser samt inom Regeringskansliet för sådana situationer skall utökas väsentligt. Härvid skall emellertid hänsyn också tas till de särskilda krav som ställs vid ett väpnat angrepp i nuvarande omvärldsläge. Samordningen mellan de olika nivåerna för det områdesvisa ansvaret bör också ges ökad uppmärksamhet. Regeringen redogör i kap. 10 närmare för frågor om områdesvis samordning och samverkan.

– Regeringen avser att föreskriva att vissa myndigheter i syfte att minska sårbarheten för olika slag av hot skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser inom sina verksamhetsområden. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 8.1.

– I kap. 8 redovisar regeringen olika s.k. samverkansområden som bör inrättas. Ett samverkansområde är ett avgränsningsbart verksamhetsområde med ett enhetligt mål eller syfte som har stor betydelse för samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap. Ett samverkansområde består av verksamhet som bedrivs av flera samhällsorgan som måste samverka för att de effektivt skall kunna möta en svår påfrestning i fred eller krig. Innebörden är att en väsentlig förbättring av samordning och helhetssyn uppnås i planeringen dels mellan olika myndigheter, dels för olika slag av hot.

– Inom ramen för det civila försvaret genomförs planering och vidtas åtgärder bl.a. inför hot om väpnat angrepp. Denna planering och dessa åtgärder, som i huvudsak finansieras över utgiftsområde 6 Totalförsvaret, medför att en förmåga har byggts upp i samhället som i stor utsträckning motsvarar vad som krävs vid sådana svåra påfrestningar på samhället i fred som förorsakas av terrorism och omfattande sabotage. Exempel på detta är vissa NBC-beredskapsåtgärder och de åtgärder som motiveras av hot på IT-området. Även områdesvis samordning och samverkan för svåra fredstida påfrestningar bör kunna finansieras över utgiftsområde 6. I kap. 7 redogör regeringen närmare för finansieringsfrågorna.

6 Politikområden och Utgiftsområde

6.1 Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar

Regeringens bedömning: Ett nytt politikområde bör inrättas som omfattar beredskap och förmåga vid olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringens förslag: Målet för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar skall vara att

- minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället och
- minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder.

Målet skall ersätta det av riksdagen 1997 beslutade målet för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt det av riksdagen 2000 beslutade målet för politikområdet Skydd mot olyckor.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Ett nytt politikområde benämnt Civil krishantering föreslås bildas inom utgiftsområdet Totalförsvaret. Området skall omfatta den struktur för krishantering som utredningen föreslår, de stödinsatser som staten bidrar med för att åstadkomma en tillräcklig grundsäkerhet inom samhällsviktiga områden, de kompletterande åtgärder som vidtas för höjd beredskap inom det civila försvaret samt verksamhet inom det nuvarande politikområdet Skydd mot olyckor.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser ställer sig positiva till utredningens förslag om ett politikområde benämnt Civil krishantering. *Kustbevakningen* anser dock att utredningens förslag inte ger tillräckligt

underlag för att ändra politikområdesindelningen. *Statens jordbruksverk* anser att om nuvarande ekonomiska ram för höjd beredskap även kan nyttjas för åtgärder mot svåra påfrestningar i fred är det lämpligt att utforma ett särskilt tvärsektoriellt politikområde. Jordbruksverket ifrågasätter dock om området skall ha den omfattningen som utredningen föreslår. Normala grundläggande säkerhetsåtgärder inom olika sektorer har hittills förutsatts finansieras inom bl.a. myndigheternas förvaltningsanslag och bör därmed inte ingå i det föreslagna politikområdet. *Statens räddningsverk* anser att gränsen för det föreslagna politikområdet är oklar. Räddningsverket anser att nuvarande politikområde Skydd mot olyckor inte har något samband med allvarliga kriser och att konstruktionen i förslaget är inkonsekvent och obalanserad. Verket anser att politikområdet Skydd mot olyckor bör bibehållas.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: För att förbättra helhetssynen i planeringen anser regeringen att ett nytt politikområde bör skapas. Införandet av det nya politikområdet är ett sätt att betona underifrånperspektivet i den civila beredskapsplaneringen och sammanhanget mellan förmåga att hantera vanligt förekommande olyckor och förmåga att hantera mer extrema situationer.

Regeringen angav i skrivelsen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 1998/99:33) att en svår påfrestning inte är en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage osv., utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Det är emellertid inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära att en svår påfrestning 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 inte heller nödvändigt att definiera begreppet.

Ett viktigt syfte med att skapa det nya politikområdet är att säkerställa att tillräcklig förebyggande verksamhet bedrivs och att tillräcklig kris- hanteringsförmåga åstadkoms i händelse av att en svår påfrestning på samhället i fred inträffar. En god nationell krishanteringsförmåga ger också en god grund för svensk medverkan i internationella krishanterings-situationer. Genom att höja förmågan inför fredstida extrema situationer ökas också grundförmågan att motstå ett väpnat angrepp och en god grund skapas för de åtgärder som eventuellt kan behöva genomföras under en anpassningsperiod.

Politikområdet Skydd mot olyckor omfattar idag åtgärder för att förebygga och begränsa konsekvenser av olyckor samt avhjälpa skador. Med olyckor menas såväl av människa vållade olyckor som naturolyckor med skador på människa, egendom eller i miljö. Området omfattar även åtgärder som vidtas för att förebygga jordskred och andra naturolyckor.

Politikområdet omfattar räddningstjänst, olycks- och skadeförebyggande verksamhet samt åtgärder efter olyckor enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), lagen (1982:821) om transport av farligt gods, lagen

(1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor samt ett antal författningar inom sjösäkerhetsområdet. Det är emellertid begränsat till att omfatta verksamheter som bedrivs av myndigheter inom det sjätte utgiftsområdet. Liknande verksamheter med motsvarande målsättning och till del baserade på samma lagstiftning bedrivs även av ett antal statliga myndigheter inom andra politikområden samt av kommunerna.

Regeringen anser att väl genomförda förebyggande insatser medför såväl minskat lidande som bättre samhällsekonomisk användning av resurserna. Den förebyggande verksamheten utgör därför en viktig del i ambitionen att minska risken för och konsekvenserna av en svår påfrestning på samhället i fred.

Det nya planeringssystemet som redovisas i denna proposition kommer att medföra en ökad samordning av planeringen och åtgärder för svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Det finns emellertid också skäl för att skapa bättre samordning mellan förmågan inom nämnda områden och samhällets förmåga vid vanligt förekommande olyckor, dvs. de krav som dagligen ställs på samhället då det gäller både förebyggande åtgärder och krishantering. Härigenom förstärks både helhetssyn och underifrånperspektiv.

Regeringen anser att ett nytt politikområde bör bildas. Regeringen avser föreskriva att politikområdet indelas i verksamhetsområdena skydd mot olyckor och svåra påfrestningar. Verksamhetsområdet skydd mot olyckor bör även i fortsättningen avgränsas till att avse verksamhet som i dag bedrivs inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

De åtgärder som i dag vidtas inom det blivande politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar finansieras till stor del över flera andra utgiftsområden. Regeringen anser att denna ordning bör gälla även i fortsättningen. Regeringens syn på finansieringsprinciper för det nya politikområdet redovisas närmare i kap. 7.

6.2 Totalförsvaret

Regeringens bedömning: Politikområdet Försvarspolitik bör i fortsättningen benämnas politikområdet Totalförsvaret.

Skälen för regeringens bedömning: Det nuvarande politikområdet Försvarspolitik bör i fortsättningen benämnas politikområdet Totalförsvaret för att bättre spegla totalförsvarets begrepp.

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) anger regeringen att det inte är lämpligt att innefatta samhällets beredskap mot andra typer av hot och risker än krig i begreppet totalförsvaret. Begreppet har en folklig förankring med en tydlig knytning till krig som motiverar särskilda befogenheter och fullmaktslagar. Därmed bör begreppet även fortsättningsvis definieras på det sätt som framgår av lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Civilt försvar bör således även i fortsättningen ingå i politikområdet Totalförsvaret.

Inriktningen för politikområdet enligt regeringens propositioner Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) och Fortsatt för-

nyelse av totalförsvaret ligger därmed fast. Regeringen anser därför att målen för verksamhetsområdena det civila försvaret respektive det militära försvaret inte bör ändras.

För det civila försvaret gäller att verksamheten och utformningen av resurserna bl.a. skall stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen vill här betona att detta inte är dimensionerande för verksamheten utan syftet är att när resurserna utformas för höjd beredskap skall den åtgärd väljas som dessutom kan nyttjas i händelse av en svår påfrestning på samhället i fred. Styrande för det civila försvaret är att säkerställa en förmåga vid höjd beredskap.

Utgiftsområdet bör därmed omfatta politikområdet Totalförsvaret samt politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar.

6.3 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Regeringens bedömning: Utgiftsområde 6 Totalförsvaret bör i fortsättningen benämnas Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av den vikt som regeringen lägger vid den nya planeringsstruktur som regeringen redogör för i denna proposition anser regeringen att det bör ske en ändring av utgiftsområdets benämning. Inriktningen av den verksamhet som bedrivs inom utgiftsområdet och den politikområdesindelning som regeringen redogör för i detta kapitel motiverar enligt regeringen att utgiftsområdet i fortsättningen bör benämnas Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Utgiftsområdets benämning är reglerad i tilläggsbestämmelserna 4.6.7 andra stycket och 5.12.1 första stycket riksdagsordningen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga med förslag till ändring av tilläggsbestämmelserna i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2002.

7 Ekonomiska utgångspunkter

7.1 Utgiftsområde 6 Totalförsvaret

Inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret finansieras i dag viss verksamhet för det militära och det civila försvaret som syftar till att höja samhällets motståndsförmåga i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige. Inom verksamhetsområdet det civila försvaret har hittills 10 av 18 funktionsansvariga myndigheter disponerat anslag för detta ändamål.

Vidare finansierar utgiftsområdet den verksamhet som Statens räddningsverk bedriver inom ramen för det nuvarande politikområdet Skydd mot olyckor samt Kustbevakningens verksamhet.

I kapitel 6 gör regeringen bedömningen att Utgiftsområde 6 Totalförsvaret i stället bör benämnas Försvar samt beredskap mot sårbarhet. I det

följande redogör regeringen för vilken verksamhet som bör finansieras inom utgiftsområdet.

Regeringens förslag och bedömningar i denna proposition medför inga totala ökade utgifter för staten. Finansieringen sker antingen inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet eller inom ram för annat ansvarigt utgiftsområde.

7.2 Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Regeringens bedömning: Investeringar inom det civila försvaret, den verksamhet som Statens räddningsverk bedriver inom verksamhetsområdet skydd mot olyckor och Kustbevakningens verksamhet bör finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Åtgärder för att motstå svåra påfrestningar på samhället i fred bör i huvudsak finansieras över andra utgiftsområden. Ofta innebär åtgärder för att förbättra förmågan vid höjd beredskap samtidigt en förbättring av förmågan vid en svår påfrestning på samhället i fred.

Övnings- och utbildningsinsatser på nationell, regional och lokal nivå för att förstärka den områdesvisa samordningen och samverkan vid svåra påfrestningar på samhället i fred bör i ökad utsträckning kunna finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Vidare bör åtgärder för att förstärka skyddet mot nukleära, biologiska och kemiska hot samt för att öka samhällets informations-säkerhet och skydd mot IT-relaterade hot kunna finansieras inom utgiftsområdet.

Skälen för regeringens bedömning

Principer för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt verksamhetsområdet det civila försvaret

Försvarsutskottet angav i bet. 2001/02:FöU2 att det är rimligt att de resurser som anvisas för att bygga upp en beredskap inför krig och krigsfara även skall kunna få användas för att förebygga särskilt svåra påfrestningar på samhället i fred. Utskottet framhöll att detta dock inte innebär att resurser för investeringar för svåra påfrestningar på samhället i fred som i dag i första hand anvisas för detta behov och därmed finansieras över andra utgiftsområden skall finansieras över utgiftsområde 6 Totalförsvar. Detta är en viktig utgångspunkt för regeringens bedömning.

I syfte att förbättra samhällets resursanvändning bör åtgärder inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap samordnas både vad avser verksamhet och finansiering. Regeringen anser således att utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, när det gäller höjd beredskap inom det civila försvaret och svåra påfrestningar på samhället i fred, bör finansiera

– investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred som samtidigt i hög grad stärker förmågan vid höjd beredskap,

- övnings- och utbildningsverksamhet som syftar till att ge samhället tillräcklig krishanteringsförmåga på lokal, regional och nationell nivå för såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap,
- investeringar för höjd beredskap samt
- viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

Inom politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar bör utgiftsområdet även fortsättningsvis finansiera den verksamhet som Statens räddningsverk bedriver inom verksamhetsområdet skydd mot olyckor samt Kustbevakningens verksamhet. Åtgärder inom verksamhetsområdet svåra påfrestningar bör liksom i dag i huvudsak finansieras över andra utgiftsområden om inte investeringen avser de områden som anges ovan. I dessa fall finansieras åtgärden över verksamhetsområdet det civila försvaret.

Mot bakgrund av det förändrade omvärldsläget med minskat invasionshot mot Sverige, men med en breddad hotbild och det därmed förändrade behovet av beredskapsåtgärder, kan nu omprioriteringar ske till förmån för ökade insatser inom särskilt viktiga områden. Exempel på funktioner inom det civila försvaret där beredskapen kan sänkas är verksamhet inom nuvarande funktionerna Försörjning med industrivaror, Postbefordran, Transporter samt Befolkningsskydd och räddningstjänst. Exempel på verksamheter där ökade satsningar bör ske är inom NBC-beredskapen, övnings- och utbildningsområdet, IT-säkerhetsområdet samt beredskap för internationella insatser med civila resurser. Övriga ambitionsökningar och åtgärder bör finansieras inom respektive områdes ram om inget annat anges.

Ambitionen är att de principer för finansiering inom verksamhetsområdena svåra påfrestningar och civilt försvar som beskrivs nedan även kommer att medföra en produktivitetsökning avseende resultatet av vidtagna åtgärder dvs. en ökad grad av robusthet och beredskap i förhållande till mängd vidtagna åtgärder. Av detta följer att de sammanlagda utgifterna för ovan beskrivna åtgärder beräknas att rymmas inom nu givna ramar för utgiftsområdet.

Principer för statliga åtgärder och finansiering

Det är lämpligt att statens ansvar inom krishanteringsområdet avser åtgärder som är specifikt inriktade på extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser. Effektiva motåtgärder förutsätter att ett antal nationella system eller funktioner samtidigt engageras i krishanteringsarbetet.

Regeringen anser att administrativa beredskapskostnader, kostnaderna för planläggning, utbildning av egen personal för kris- och krigsorganisation, övningsverksamhet m.m. bör finansieras av den verksamhetsansvarige. Detta innebär för statliga myndigheter att de finansierar åtgärderna över sina förvaltningsanslag eller motsvarande. De administrativa beredskapskostnaderna är relativt små och fördelar sig någorlunda jämnt över olika beredskapsansvariga.

Planläggning, utbildning och övning som är av större omfattning och som inte enbart berör den egna verksamheten utan syftar till samverkan mellan olika verksamheter och till att få krishanteringssystemet att fungera bör dock inte alltid finansieras av den verksamhetsansvarige. Detta

gäller planläggning samt utbildnings- och övningsverksamhet som berör flera samverkansområden och som syftar till hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred eller väpnat angrepp. Planläggning, utbildning och övningsverksamhet som syftar till hantering av olyckor och som kan hänföras till basförmåga i samhället (se kapitel 4) skall dock finansieras av den verksamhetsansvarige. Det förutsätts att alla samhällsorgan har en planering för att möta vardagliga risker i sin verksamhet och för att skydda sig mot de konsekvenser som dessa risker kan ha för den egna verksamheten. För de statliga myndigheternas del följer detta av verksamhetsförordningen (1995:1322) och andra författningar.

Staten bör vidare bidra till åtgärder som syftar till att ge samhället erforderlig krishanteringsförmåga på lokal, regional och nationell nivå för såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap.

När det gäller händelser som fysiska och juridiska personer kan skydda sig emot genom försäkringslösningar eller genom egna säkerhetsåtgärder bör staten i princip inte ta på sig kostnader. Kostnaderna för att tillgodose grundläggande säkerhetskrav i en verksamhet bör i dessa fall belasta den verksamhetsansvarige. Alla juridiska och fysiska personer har således ett ansvar för att på egen bekostnad vidta vissa grundläggande åtgärder för att skydda sig mot konsekvenserna av olyckor och kriser. Exempel på åtgärder som räknas till grundsäkerhet och som den verksamhetsansvarige skall finansiera är informationssäkerhetsåtgärder som syftar till att skydda användaren mot IT-relaterade hot som sker isolerat. Exempel på andra åtgärder som inkluderas i grundsäkerheten är åtgärder för att klara av störningar i infrastrukturen vid snöoväder eller stormar samt begränsade och kortvariga avbrott eller andra driftstörningar vid tekniska eller andra problem.

Regeringen angav i prop. 2001/02:10 att det är önskvärt med en större grad av konsekvens vid bedömningen av om staten bör ta på sig ett ersättningsansvar. Regeringen anser att frågan bör utredas i samband med att frågan om avgränsning och omfattning av statens ersättningsansvar analyseras, bl.a. i samband med behandlingen av resultatet från utredningen om översyn av räddningstjänstlagen m.m. (dir. 1999:94). Utredningens betänkande Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10) har remitterats och regeringen avser att återkomma i frågan i samband med beredningen av utredningens förslag.

Investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred som samtidigt väsentligt stärker förmågan vid höjd beredskap

Investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred finansieras i dag i huvudsak över andra utgiftsområden än utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Genom att skapa förmåga att hantera en svår påfrestning skapas i många fall även en grundförmåga inom det civila försvaret. Statliga myndigheters investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred som inte direkt stärker förmågan vid höjd beredskap bör även fortsättningsvis finansieras över dessa myndigheters respektive förvaltningsanslag eller motsvarande och därmed belasta andra utgiftsområden.

Redan i dag finansieras vissa åtgärder för fredstida kriser inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret. Det gäller t.ex. kunskapscentrum för katastrofmedicin inom hälso- och sjukvården. Också bidrag för grundförmåga

avseende kommunalteknisk försörjning för både svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap bör kunna finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Bidraget avser en delfinansiering av den berörda kommunaltekniska försörjningen. Även i fortsättningen förutsätts finansieringen delas mellan stat, landsting och kommun.

Kravet på samhällets omedelbara försvarsförmåga medför att vissa åtgärder måste vidtas redan i dag. Det är ofta samma typer av åtgärder som behövs för att klara konsekvenserna av ett angrepp från en antagonistisk aktör i fred (terrorism). Särskilt bör här framhållas åtgärder på NBC- och IT-områdena.

Organisationsstöd och uppdragsersättning till frivilliga försvarsorganisationer för uppgifter under höjd beredskap och för viss verksamhet under svåra påfrestningar på samhället i fred bör finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Frivilliga insatser är uttryck för folkligt engagemang och utgör en viktig del av samhällets beredskap. För att skapa en bättre krishanteringsförmåga och framförallt för att skapa ett robust och motståndskraftigt samhälle bör denna typ av engagemang uppmuntras och tas tillvara. De frivilliga försvarsorganisationerna är härvid en resurs som områdesansvariga bör kunna ianspråka och inrikta för verksamhet även inom ramen för svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringens syn på de frivilliga försvarsorganisationerna redovisas i propositionen Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret som beslutas denna dag (prop. 2001/02:159).

Åtgärder för samhällets krishanteringsförmåga på lokal, regional eller nationell nivå

Planerings-, utbildnings- samt övningsverksamhet som berör flera samverkansområden och som syftar till hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred eller höjd beredskap bör kunna finansieras inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Utbildnings- och övningsverksamhet som syftar till hantering av olyckor av lägre dignitet än vad som nu nämnts skall dock finansieras av den verksamhetsansvariges förvaltningsanslag eller motsvarande.

Områdesansvaret gäller såväl vid svåra påfrestningar på samhället i fred som vid höjd beredskap och är en förutsättning för att helhetssynen skall kunna få tillräckligt genomslag i det nya krishanteringssystemet. Att stötta områdesansvaret på lokal och regional nivå hör till de åtgärder som syftar till att ge samhället erforderlig krishanteringsförmåga för att klara av såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap. Utgifterna för såväl länsstyrelsebidrag som kommunbidrag samt landstingsbidrag för svåra påfrestningar på samhället i fred samt höjd beredskap avseende krishanteringsförmåga kommer därmed att öka inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Forskning och utveckling, omvärldsanalyser för höjd beredskap och svåra påfrestningar på samhället i fred samt risk- och sårbarhetsanalyser som berör flera samverkansområden bör också kunna finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet. Dessa övergripande åtgärder kräver samverkan och behövs för att planeringssystemet skall fungera.

Utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet bör finansiera åtgärder för höjd beredskap i dess helhet när det gäller investeringar i anläggningar, materiel och utrustning för höjd beredskap avseende grundförmåga och för anpassning på medellång sikt (fem år). Även utbildningskostnader och förmånsmedel för totalförvarspliktiga samt omfattande övningar och utbildningar för höjd beredskap hör till denna grupp av åtgärder.

Inom det civila försvaret skall det finnas en omedelbar förmåga att motstå hot om begränsade insatser mot civila funktioner eller infrastruktur. Insatserna kan bestå av sabotage eller fjärrstridsmedel utrustade med konventionella vapen eller massförstörelsevapen. Civilt försvar skall även kunna stötta Försvarsmaktens verksamhet. Efter ett år skall det civila försvaret även kunna motstå mer omfattande insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor.

Viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet

Akuta internationella civila insatser kan ses som ett säkerhetspolitiskt redskap för att genom goda relationer med andra länder skapa en säkrare situation för Sverige på lång sikt. Regeringen anser att det under vissa omständigheter är angeläget att kunna erbjuda stöd till välutvecklade länder som befinner sig i en situation som i Sverige skulle betecknas som en svår påfrestning. Det är också viktigt med flexibilitet som möjliggör att på kort tid kunna bistå andra länder.

Regeringen anser att internationella fredsfrämjande och humanitära insatser som utförs med hjälp av det civila försvaret bör kunna finansieras över utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet

Regeringen anser vidare att utgiftsområdet bör kunna finansiera åtgärder som avser Sveriges möjligheter att med civila resurser stötta andra länder som befinner sig i tillstånd av svår påfrestning på samhället i fred. Det skall då endast avse insatser i länder som inte kategoriseras som biståndsmottagande länder av Sida (se vidare kap. 12).

7.3 Ny anslagsstruktur för det civila försvaret

Regeringens bedömning: Verksamhetsområdet det civila försvaret bör finansieras från *ett* anslag. Vidare bör den i avsnitt 8.3 föreslagna Krisberedskapsmyndighetens och Styrelsen för psykologiskt försvars förvaltningsutgifter finansieras över ett anslag för respektive myndighet.

Skälen för regeringens bedömning: I dag finns inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret tio av riksdagen anvisade anslag inom verksamhetsområdet det civila försvaret. Regeringens årliga förslag till belopp på anslagen har tagit sin utgångspunkt i Överstyrelsen för civil beredskaps årliga planeringsunderlag avseende det civila försvaret. Respektive anslag svarar mot en funktion och för varje funktion är en myndighet ansvarig. Utöver medel till den funktionsansvariga myndigheten har regeringen tilldelat andra

myndigheter belopp inom anslaget för åtgärder inom funktionen. Anslagsstrukturen har därmed varit fokuserad mer på myndighet än på verksamhet. Detta har, särskilt under löpande budgetår, gett upphov till en viss tröghet i planeringssystemet som försvårat nödvändiga omprioriteringar inom verksamhetsområdet. Inom verksamhetsområdet har bl.a. mot denna bakgrund under senare år stora anslagssparanden uppstått. Den planeringsstruktur som nu skapas måste för att kunna upprätthålla en tillräcklig förmåga oavsett hotbild vara mer flexibel än den tidigare funktionsindelningen. Det gäller såväl själva indelningen av de i kapitel 8 beskrivna samverkansområdena som deras finansiering.

Regeringens förslag till anslag för det civila försvaret kommer i budgetpropositionen för 2003 att ha sin utgångspunkt i det planeringsunderlag som Överstyrelsen för civil beredskap utarbetat i samverkan med berörda myndigheter och andra organ. I fortsättningen kommer den i kapitel 8 redovisade Krisberedskapsmyndigheten att lämna motsvarande underlag avseende resursfördelningen per samverkansområde och verksamhet som avses bedrivas av myndigheter inom respektive samverkansområde. Myndigheter och kommuner kommer att delta i processen genom att lämna förslag till verksamhet som man avser att bedriva inom ett samverkansområde. Förslagen vägs sedan samman av Krisberedskapsmyndigheten i det planeringsunderlag som skall lämnas till regeringen.

I samverkansområdena ingår ett stort antal myndigheter som tillsammans bidrar till att kravet på förmåga tillgodoses. Samtidigt är de olika områdena i viss mån beroende av varandra. Det måste därför vara möjligt att även under löpande budgetår göra avvägningar såväl inom som mellan respektive område. Regeringen anser därför att verksamhetsområdet det civila försvaret bör finansieras över ett anslag.

Regeringen anser att det nya anslaget i huvudsak skall disponeras av den föreslagna Krisberedskapsmyndigheten och överväger därmed att tilldela en anslagspost per samverkansområde och en anslagspost avseende internationell verksamhet.

När det gäller de avgifter som tas ut inom elförsörjnings- och telekommunikationsområdet och som redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten anvisas i dag motsvarande belopp på anslag som disponeras av Affärsverket svenska kraftnät respektive Post- och telestyrelsen (se vidare avsnitt 7.4 nedan). Regeringen anser att dessa myndigheter även i fortsättningen bör disponera belopp motsvarande avgiftsuttaget inom ramen för det nya anslaget.

Utöver det nya anslaget för det civila försvaret bör för Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar anvisas ett anslag vardera avseende utgifter för myndigheternas förvaltning.

Genom att det inte kommer att finnas någon myndighet motsvarande en funktionsansvarig myndighet kommer det att till stor del vara en uppgift för Krisberedskapsmyndigheten att mot bakgrund av regeringens beslutade planeringsförutsättningar betala ut belopp till de olika myndigheterna som skall bedriva verksamhet inom respektive samverkansområde. Detta hindrar inte att regeringen genom villkor och beloppsgränser kan öronmärka belopp för särskilt prioriterade verksamheter eller angelägna projekt. Det är enligt regeringen angeläget att Krisberedskapsmyndigheten ges möjligheter att bli den mycket väsentliga del av den nya

krishanteringsstrukturen som avsetts. Myndighetens här angivna befogenhet att påverka resursfördelning är en sådan möjlighet.

Ansvarsfördelningen mellan Krisberedskapsmyndigheten och andra berörda myndigheter skall vara tydlig. Berörda myndigheter skall i god tid ges tydliga och rimliga planeringsförutsättningar.

Mot bakgrund av ovanstående avser regeringen således i budgetpropositionen för 2003 föreslå riksdagen att anvisa tre anslag inom det civila försvaret i stället för nuvarande tio.

Försvarsutskottet har i bet. 2001/02:FöU2, vad gäller regeringens förslag om att funktionsindelningen inom det civila försvaret skall upphöra, framhållit följande.

”Regeringen har emellertid inte preciserat vid vilken tidpunkt som den nuvarande funktionsindelningen skall upphöra. Utskottet vill därför fästa uppmärksamheten på att regeringens budgetförslag för 2002 är strukturerat i den gällande indelningen med funktioner och funktionsansvariga myndigheter. Vid riksdagens bifall till budgetförslaget och bifall till det nu aktuella förslaget att funktionsindelningen skall upphöra uppstår vissa oklarheter i budgeten. Bland annat är det oklart vilken myndighet som skall tilldelas uppgifter och medel som i budgetförslaget är knutna till funktioner där Överstyrelsen för civil beredskap är funktionsansvarig myndighet. Regeringen föreslår att den myndigheten läggs ned den 1 juli 2002. Utskottet förutsätter att regeringen reder ut dessa oklarheter.”

Regeringen avser redan på tilläggsbudget för 2002 i samband med den ekonomiska vårpropositionen föreslå riksdagen att de tre nya anslagen anvisas. De nya anslagens inrättande sammanfaller därmed i tiden med inrättandet av Krisberedskapsmyndigheten och ikraftträdandet av den i avsnitt 8.1 redovisade förordningen om myndigheters ansvar och skyldigheter vid såväl fredstida kriser som höjd beredskap. Vid denna tidpunkt upphör därmed den nuvarande funktionsindelningen.

Belopp kan därmed anvisas för delar av den verksamhet som skall bedrivas inom samverkansområdena för andra halvåret 2002. Till skillnad mot vad som kommer att vara fallet fr.o.m. 2003 avser regeringen för andra halvåret 2002 föreskriva att det nya anslaget för det civila försvaret skall disponeras av de myndigheter som i dag disponerar belopp under de nuvarande tio anslagen inom det civila försvaret. De sistnämnda anslagen kommer dock av budgettekniska skäl att finnas uppförda på statsbudgeten under hela 2002. Regeringen avser därför att föreskriva att myndigheterna först skall ha förbrukat tillgängliga belopp på dessa anslag innan någon anslagsavräkning får ske från det nya anslaget för det civila försvaret.

Vidare avser regeringen att på tilläggsbudgeten i samband med den ekonomiska vårpropositionen föreslå att de av riksdagen givna bemyndigandena avseende beställningar av beredskapsåtgärder som medför utgifter efter 2002 inom funktionerna inom det civila försvaret i stället skall avse det nya anslaget. Regeringen har i regleringsbrev för 2002 bemyndigat vissa myndigheter att göra sådana beställningar. Regeringen avser inte att ändra denna fördelning till myndigheterna under resterande del av 2002.

7.4 Avgiftssystem för telekommunikationsområdet och elberedskapen

Prop. 2001/02:158

Riksdagen beslutade med anledning av förslag i propositionen Totalförsvaret i förnyelse om införandet av en särskild avgift för att finansiera vissa åtgärder inom telekommunikationsområdet (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:UFöU1 rskr. 1996/97:36). Riksdagen har därefter årligen sedan 1997 beslutat om storleken av den avgift som får tas ut av teleoperatörer för finansiering av åtgärder mot allvarliga fredstida hot och påfrestningar på telekommunikationsområdet. Den avgift som tas ut av teleoperatörerna redovisas i dag mot inkomstitel på statsbudgeten och motsvarande belopp anvisas som anslag till Post- och telestyrelsen.

Avgiften har sedan den infördes enbart erlagts av Telia AB. Regeringen avser att se över grunden för avgiftsuttaget i syfte att ge den en mer konkurrensneutral utformning.

Inom elberedskapen tas en avgift ut enligt elberedskapslagen (1997:288). Även elberedskapsavgiften redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten och motsvarande belopp anvisas som anslag till Affärsverket svenska kraftnät.

Då det råder en viss diskrepans mellan när avgifterna tas ut och åtgärderna genomförs har stora anslagssparanden uppstått under senare år. Anslagsbelastningen har således varit lägre än avgiftsuttagets storlek. Regeringen avser tillse att bättre balans uppnås mellan avgiftsuttag och utgifter.

7.5 Ersättning till kommuner och landsting

I lagen (1994:1720) om civilt försvar finns bestämmelser om bl.a. kommunernas ansvar inom det civila försvaret. Enligt 2 kap. 6 § skall staten betala ersättning till kommunerna för deras kostnader för de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Ersättningen skall bestämmas med utgångspunkt från varje kommuns utsatthet och risker i krig.

I förordningen (1995:128) om civilt försvar finns närmare bestämmelser bl.a. om statens ersättningsskyldighet till kommunerna. Enligt 2 kap. 5 § består ersättningen av ett grundbelopp om 100 000 kronor och ett rörligt tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet är avhängigt antalet kommuninvånare samt kommunens bedömda utsatthet och risker i krig. Ersättningen bestäms och betalas ut av Överstyrelsen för civil beredskap. Socialstyrelsen bestämmer och betalar enligt 2 kap. 6 § ersättning till landstingen för sådan utbildning av hälso- och sjukvårdens personal som utgör ett led i beredskapsförberedelserna.

Regeringen och Svenska kommunförbundet träffade i mars 1994 en överenskommelse om ersättning för de åtgärder som kommunerna skall vidta för att fullfölja sina skyldigheter enligt lagen om civilt försvar. Överenskommelsen konkretiserar även i övrigt kommunernas skyldigheter enligt lagen resp. förordningen om civilt försvar.

Överstyrelsen har i en rapport om uppföljning av lagen om civilt försvar i maj 2001 anfört att rådande ersättningssystem inte är ändamålsenligt eftersom de kriterier som styr fördelningen av medel till kommunerna inte är relevanta. Enligt Överstyrelsen är det hos länsstyrelserna en

allmän uppfattning att ersättningssystemet bör ses över. Flera länsstyrelser efterlyser ett tydligare mandat att följa upp kommunernas användning av det statliga bidraget. Överstyrelsen framhåller i rapporten att den särskilda hanteringen av statsbidraget haft stor betydelse och att bidraget inte bör inräknas i det generella statsbidraget till kommunerna.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslår i betänkandet Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) att den statliga ersättningen till kommunerna bör finnas kvar. Principerna för fördelningen av ersättningen mellan kommunerna bör dock ändras. Ersättning bör också kunna utgå för planering inför andra allvarliga kriser än höjd beredskap. Utredningen konstaterar att fördelningsnycklarna för kommunbidraget bygger på en riskgruppering av kommunerna från 1994. Riskgrupperingen utgick från en bedömning inför ett s.k. strategiskt överfall mot Sverige, en hotbild som enligt utredningen är föråldrad. Utredningen föreslår därför att förhandlingar tas upp med kommunerna om utformningen av ett nytt finansieringssystem för planeringen av kommunernas åtgärder inför höjd beredskap och beredskapen mot andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap.

I regeringens proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret redovisar regeringen behovet av en ny planeringsstruktur och uttalar att överenskommelsen mellan staten och Svenska kommunförbundet bör omförhandlas.

En särskild utredare har i betänkandet Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105) föreslagit att en särskild lag skall stiftas om förfarandet, kompetens m.m. i kommuner och landsting vid extraordinära händelser (begreppet återkommer i avsnitt 10.5). Med extraordinär händelse avses alla sådana händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap, dvs. även då det råder ett tillstånd av svår påfrestning på samhället i fred. Vad gäller frågan om finansiering anser utredaren att det är rimligt att mer av den statliga ersättningen till kommunerna för beredskapsförberedelser successivt förs över till hanteringen av extraordinära händelser.

Regeringen avser att under 2002 besluta om förhandling med Svenska kommunförbundet om ersättningen till kommunerna mot bakgrund av att de regionala mål- och riskanalyserna för planeringen av verksamhet vid höjd beredskap skall ses över samt mot bakgrund av behovet av planering vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Förhandlingen skall beakta förslagen från Utredningen om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära fredstida händelser i samhället avseende riskplanering och den fortsatta beredningen av dessa och ske i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Utredningens förslag ligger i linje med förslaget från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen. Frågan om kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära händelser behandlas i avsnitt 10.5.

Arbetet med att omförhandla överenskommelsen med Svenska kommunförbundet bör även innefatta en översyn av strukturen för indelning av kommuner i riskklasser vid höjd beredskap. Denna bör grundas på en preliminär analys av vilka konsekvenser för geografiska prioriteringar som det minskade hotet om väpnat angrepp medför jämfört med tidigare regionala mål- och riskanalys. Ekonomiska bidrag till landstingen bör även fortsättningsvis utbetalas via Socialstyrelsen.

8 En struktur vid fredstida krishantering och för civilt försvar

Prop. 2001/02:158

8.1 Myndigheternas ansvar

Regeringens bedömning: Alla statliga myndigheter bör i syfte att stärka krishanteringsförmågan analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som mycket allvarligt kan nedsätta förmågan hos verksamheten inom området.

Samtliga statliga myndigheter bör vara skyldiga att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. De bör även planera för att under höjd beredskap kunna fortsätta verksamheten så långt det är möjligt med hänsyn till personaltillgång och övriga förhållanden. Regeringen anser att det finns skäl att peka ut ett antal statliga myndigheter som skall åläggas ett särskilt ansvar för att vidta de förberedelser som behövs för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Utredningens förslag om en planeringsstruktur överensstämmer i stort med regeringens bedömning. Regeringen använder dock inte utredningens begrepp samverkans- och bevakningsansvar.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser stödjer utredningens förslag att en ny förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap utfärdas och att den skall ersätta beredskapsförordningen (1993:242). Remissinstanserna instämmer i huvuddragen i förslaget och många påpekar att de exempel på samverkansansvar och bevakningsansvar som utredningen beskriver har utvecklats vidare genom det arbete som bedrivs under ledning av Överstyrelsen för civil beredskap.

Affärsverket svenska kraftnät som redan samarbetar med berörda myndigheter inom verkets ansvarsområde anser att det inte finns någon anledning att formalisera eller detaljreglera de samverkansformer som redan finns. *Statens räddningsverk* anser att behovet av generella regler och system för fredstida krishantering delvis måste ifrågasättas. *Kustbevakningen* och *Post- och telestyrelsen* förordar en fortsatt åtskillnad mellan författningar som rör fredstida förhållanden och sådana som avser höjd beredskap.

Kustbevakningen, *Statskontoret* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att det bör utses en myndighet som är ansvarig för att initiativ tas till att den samordning som behövs inom verksamhetsområdet kommer till stånd.

Bland annat *Statens pensionsverk*, *Smittskyddsinstitutet* och *Jordbruksverket* påpekar att den riskanalys som görs enligt förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering bör kunna ligga till grund för den av utredningen föreslagna sårbarhetsanalysen. *Statens strålskyddsinstitut* anser att sårbarhetsanalysen även bör omfatta risker inom myndighetens ansvarsområde som nedsätter förmågan hos verksamheter inom andra områden. *Naturvårdsverket* är tveksam till att myndigheter som inte har planeringsuppgifter eller operativa uppgifter inom krishanteringen skall behöva lämna in en sårbarhetsanalys till Regeringskansliet.

Skälen för regeringens bedömning: Varje statlig myndighet bör för att stärka sin krishanteringsförmåga ha till uppgift att genomföra en analys av den sårbarhet eller de risker som kan finnas inom myndighetens ansvarsområde och som mycket allvarligt kan nedsätta förmågan hos verksamheten inom området (sårbarhetsanalys). Den bör årligen uppdateras och redovisas till Regeringskansliet. Sårbarhetsanalysen skall avse sådana tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller trappas upp till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet skall vara av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

I propositionen Fortsatt förändring av totalförsvaret redogjorde regeringen för begreppen samverkans- och bevakningsansvar som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen använde för att beskriva ansvarsfördelningen i krishanteringssystemet. Begreppen som utredningen använde syftade till att precisera roller och ansvar för olika organ i systemet. I propositionen angav regeringen att det utredningen föreslog var exempel på begrepp som kan användas inom området.

Regeringen anser att ett antal samverkansområden bör fastställas. Inom dessa områden bör myndigheter pekats ut och ges ett särskilt ansvar i vissa situationer. Ansvaret kan innefatta att planera och vidta de förberedande åtgärder som krävs för att minska risken för att en svår påfrestning uppkommer samt för att kunna hantera en sådan situation om den ändå skulle inträffa. Myndigheterna kan även få till uppgift att genomföra de förberedelse- och anpassningsåtgärder som krävs för att verksamheten helt eller delvis skall kunna upprätthållas vid höjd beredskap. En utpekad myndighet, nedan benämnd samverkansmyndighet, bör alltså kunna tilldelas ett särskilt ansvar vad gäller svåra påfrestningar och/eller vid höjd beredskap. Några myndigheter kan få ett särskilt ansvar för svåra påfrestningar, andra enbart vid höjd beredskap och vissa för såväl svåra påfrestningar som vid höjd beredskap. Ansvaret innefattar vad Sårbarhets- och säkerhetsutredningen menade med samverkans- och bevakningsansvar. De ovan nämnda analyserna bör vara en del av underlaget vid valet av vilka myndigheter som skall ha ett särskilt ansvar att planera och vidta förberedelser för svåra påfrestningar.

Regeringen anser att ingen myndighet skall pekats ut som ansvarig för den övergripande planeringen inom respektive område. De utpekade myndigheterna bör ha ett gemensamt ansvar för att säkerställa planeringen inom området.

Planering för åtgärder vid svåra påfrestningar

Samverkansmyndigheter, som särskilt pekats ut, bör ha ansvar för att planera och vidta förberedelser för att förebygga svåra påfrestningar på samhället i fred och i det fall de inträffar begränsa deras verkningar. Myndigheterna bör samverka med andra berörda myndigheter, landsting, kommuner, sammanslutningar och näringslivet. De bör även ta initiativ till forsknings- och utvecklingsinsatser inom verksamhetsområdet. Om en svår påfrestning inträffar bör de hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen.

Beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap

Samtliga statliga myndigheter bör vara skyldiga att i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. De bör även planera för att under höjd beredskap kunna fortsätta verksamheten så långt det är möjligt med hänsyn till personaltillgång och övriga förhållanden. Planeringen bör ske i samverkan med andra berörda myndigheter, landsting, kommuner, sammanslutningar och näringsidkare.

Samverkansmyndigheter, som särskilt pekas ut, bör ha ett särskilt ansvar för att vidta de förberedelser som behövs inför höjd beredskap. Dessa myndigheter bör planera för att kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation. De bör även genomföra omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser som behövs för att de skall klara sina uppgifter under höjd beredskap. Dessutom bör de genomföra eller medverka i säkerhetsrevisioner.

Samverkansmyndigheter med ansvar vid höjd beredskap skall vid höjd beredskap så långt som möjligt inrikta sin verksamhet på sådant som har betydelse för totalförsvaret. Om möjligt skall de upprätthålla den fredsmässiga verksamheten. Vid höjd beredskap bör dessa myndigheter hålla regeringen underrättad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom ansvarsområdet samt om vidtagna och planerade åtgärder.

En ny förordning om beredskapssystemet

Regeringen anser att vad som ovan har anförts om myndigheters ansvar och skyldigheter bör regleras i en förordning som omfattar såväl fredstida kriser som höjd beredskap för att understryka vikten av en helhetssyn i planeringen. I en bilaga till förordningen bör anges vilka samverkansområden som skall finnas och vilka myndigheter som skall ingå i respektive samverkansområde, se vidare avsnitt 8.2. Närmare föreskrifter för verkställigheten av förordningens bestämmelser bör den nya Krisberedskapsmyndigheten få utfärda. Nuvarande funktionsindelning upphör därmed att gälla från halvårsskiftet 2002.

8.2 Samverkansområden

Regeringens bedömning: För att möjliggöra en effektiv planering av särskilt viktiga verksamheter avseende svåra påfrestningar på samhället i fred respektive vid höjd beredskap bör dessa verksamheter delas in i samverkansområden. Indelningen av myndigheterna i samverkansområden bör ske utifrån en bedömning av det inbördes sambandet mellan deras verksamheter. De utpekade områdena och myndigheterna bör kunna ändras över tiden med hänsyn till samhällsutvecklingen och förändringen av de risker som samhället kan tänkas utsättas för.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser, såsom nämnts i avsnitt 8.1, att vissa statliga myndigheter inom de olika samverkansområdena bör åläggas ett särskilt ansvar.

Mellan många av de verksamheter som dessa myndigheter bedriver råder ett starkt inbördes samband som har betydelse vid såväl planeringen för som hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred. Detsamma gäller för höjd beredskap. Dessa verksamheter bör därför delas in i samverkansområden för att möjliggöra en överblick av de satsningar som behöver göras.

Regeringen anser att en indelning i samverkansområden bör vara flexibel i den meningen att nya områden skall kunna tillföras eller att ett område skall kunna utgå om samhällsutvecklingen och förhållandena förändrats i något avseende. Detsamma bör gälla för de myndigheter som ingår i ett samverkansområde. Indelningen i områden skall inte innebära en begränsning utan samverkan mellan de olika områdena kommer självfallet att behöva ske. Särskilt gäller detta den samplanering som krävs av sjukvårdens insatser vid spridning av t.ex. allvarliga smittämnen och giftiga kemikalier.

Regeringen anser att det för närvarande bör finnas en planering inom följande områden

- Teknisk infrastruktur,
- Transporter,
- Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen,
- Ekonomisk säkerhet,
- Områdesvis samordning, samverkan och information samt
- Skydd, undsättning och vård.

De fyra första områdena kan sägas kännetecknas av att det är områden som är särskilt känsliga för störningar och där störningarna medför stora konsekvenser för samhället.

De två sista områdena blir i stort sett alltid berörda vid en svår påfrestning och vid höjd beredskap. Därför bör det inom dessa områden finnas en förmåga att samverka i en krissituation. När det gäller räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polisverksamhet utgör de grundläggande verksamheter för att minska konsekvenserna för samhället om en svår fredstida påfrestning skulle inträffa och vid höjd beredskap.

Teknisk infrastruktur

Verksamheten inom samverkansområdet bör syfta till att minska sårbarheten och att skapa en sådan robusthet i systemen att de förmår att tillgoda samhällets grundläggande behov av de tjänster som produceras i situationer då infrastrukturen drabbas av allvarliga och omfattande tekniska problem eller av avsiktlig skada till följd av sabotage eller krigshandlingar. I detta ingår att bl.a. verka för att upprätthålla en tillräcklig elförsörjning. Verksamheten inom området bör även stödja kommunerna i deras arbete med de viktigaste kommunaltekniska försörjningssystemen, dvs. vattenförsörjning, avlopp och fjärrvärme.

Verksamheten inom samverkansområdet bör syfta till att minska sårbarheten i samhällsviktiga transport- och varudistributionssystem och att upprätthålla en grundläggande transportkapacitet också i situationer då systemen utsätts för omfattande störningar. Alla transportsystem som tillgodoser samhällsviktiga behov vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap bör omfattas. Dock bör sjuktransporter ingå i samverkansområdet Skydd, undsättning och vård då dessa transporter är en del av själva sjukvården.

Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen

Verksamheten inom samverkansområdet bör syfta till att ge samhället förmåga att förebygga och motverka sådan spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen som kan få långtgående samhällskonsekvenser i fred, eller som väsentligt kan nedsätta befolkningens eller militära förbands motståndskraft i krig. Förmåga bör finnas att motverka såväl avsiktlig som oavsiktlig spridning av sådana ämnen.

Verksamheten bör omfatta förberedelser för och genomförande av åtgärder i syfte att förhindra eller begränsa spridningen av allvarlig smitta och farliga ämnen. Detta innefattar åtgärder mot bioterrorism och andra typer av terrorism som bygger på avsiktlig spridning av giftiga eller farliga ämnen. Även åtgärder mot allvarliga djursjukdomar som sprids epidemiskt och sjukdomar som kan spridas mellan djur och människor bör räknas till samverkansområdet om deras förlopp har en sådan karaktär att de kan få mycket allvarliga konsekvenser för samhället i stort. Området bör även omfatta NBC-skydd i krig och åtgärder för att hantera spridning av radioaktiva ämnen vid kärnkraftsolyckor.

Ekonomisk säkerhet

Verksamheten inom samverkansområdet bör syfta till att motverka ekonomiska kriser som kan få långtgående samhällskonsekvenser och som inte kan mötas med ordinarie ekonomisk-politiska åtgärder. Här avses kriser som sammanbrott i det finansiella systemet, konsekvenser av krig eller terrorattacker, en utbredd och långvarig brist på strategiskt viktiga förnödenheter eller andra exceptionella situationer.

Verksamheten inom samverkansområdet bör omfatta åtgärder för att trygga betalningssystemets, värdepappershandelns samt vissa allmänna och privata försäkringssystemens funktion vid allvarliga kriser i fred och vid höjd beredskap. Med försäkringssystem avses i detta sammanhang pensionssystem och andra system som stora befolkningsgrupper är beroende av för sin försörjning.

Samverkansområdet bör också omfatta åtgärder för att trygga försörjningen med strategiskt viktiga varor i krig, eller i andra situationer med allvarliga störningar i världshandeln. Sådana åtgärder omfattar internationellt samarbete inom och utom EU samt förberedelser för reglerings- och ransoneringsåtgärder inom landet.

Verksamheten inom samverkansområdet bör bidra till att förbättra förmågan hos främst kommuner och länsstyrelser till sektorsövergripande samordning, samverkan och information vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap. Verksamheten bör också syfta till att på en sektorsövergripande nivå kunna informera samhällsaktörer och allmänhet om krisens eller krigets förlopp och konsekvenser och om de åtgärder som planeras av ansvariga myndigheter.

Skydd, undsättning och vård

Verksamheten inom samverkansområdet bör syfta till att ge samhället förmåga att skydda befolkningen och samhällsviktig verksamhet mot allvarliga skador på människor och materiel till följd av sabotage, terrorism och krigshandlingar samt att skapa förmåga att genomföra skydds-, räddnings-, och sjukvårdsinsatser. Området innefattar inte sådant som tidigare benämnts funktionsskydd, dvs. verksamhetens egenskydd såsom intrångsskydd och fysiskt skydd för tele- och elanläggningar. Förmågan skall finnas såväl vid svåra påfrestningar på samhället i fred som vid höjd beredskap. Till samverkansområdet bör också räknas vissa insatser då Sverige berörs av allvarliga händelser eller krig som har inträffat eller pågår utanför landet. Det kan då bli fråga om att Sverige måste ta hand om ett stort antal personer från katastrofområden eller krigsskådeplatser som söker skydd i Sverige. Regeringen vill här erinra om regeringens syn på området Massflykt av asyl- och hjälpsökande till Sverige som framgår av skr. 2000/01:52. 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.

Verksamheten inom samverkansområdet bör omfatta de resurser i samhället som krävs för att skapa insatsberedskap för situationer som kan uppstå i samband med allvarliga kriser i fred eller vid höjd beredskap. Vid krigshandlingar av större omfattning måste särskilda åtgärder vidtas för att fysiskt skydda befolkningen mot vapenverkan och andra hot. Åtgärder för att fysiskt skydda befolkningen mot konsekvenserna av krigshandlingar som riktas mot Sverige kan i stor utsträckning hänskjutas till en anpassningsperiod.

Relationen mellan den föreslagna indelningen i samverkansområden och nu använda indelningar och områden

Verksamheten inom de föreslagna samverkansområdena skall ersätta den planering som hittills har skett inom ramen för det civila försvarets funktionsindelning. Den skall också ersätta den särskilda planeringen avseende svåra påfrestningar på samhället i fred.

När det gäller det civila försvaret bör beaktas att viss verksamhet som tidigare har varit organiserad i funktioner nu kan utgå helt eller i sin helhet förskjutas till en anpassningsperiod. Däremot bör de områden som redovisats i regeringens skrivelse om beredskapen mot svåra påfrestning-

ar på samhället i fred (skr. 2000/01:52) integreras i samverkansområdena.

Prop. 2001/02:158

Den förordning om myndigheternas ansvar som regeringen avser att utfärda skall endast reglera de statliga myndigheternas verksamhet. För att lösa sina uppgifter måste myndigheterna samverka med berörda kommunala organ, sammanslutningar och näringsidkare. I detta arbete är det viktigt att ta till vara de resurser som finns inom näringslivet och de frivilliga försvarsorganisationerna.

Införandet av den nya förordningen om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap medför i vissa fall följdändringar i myndigheters instruktioner. I samband med följdändringarna kommer regeringen att vid behov göra en översyn av instruktionerna och förtydliga myndigheternas ansvar vid normal fredstida verksamhet, vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt vid höjd beredskap.

Förslaget utgör en grund för regeringens fortsatta arbete. Såsom framgår ovan avser regeringen dock inte att använda begreppen samverkans- och bevakningsansvar.

De frivilliga försvarsorganisationerna

Frivilliga insatser är uttryck för folkligt engagemang och utgör en viktig del av samhällets beredskap. Den frivilliga verksamheten är ett nödvändigt inslag i samhällets beredskap. För att skapa en bättre krishanteringsförmåga, och framför allt för att skapa ett robust och motståndskraftigt samhälle, bör såsom regeringen tidigare har nämnt denna typ av engagemang uppmuntras och tas tillvara i det reformerade krishanteringssystemet. Regeringens syn på de frivilliga försvarsorganisationerna redovisas i propositionen Frivillig försvarsverksamhet i totalförsvaret (prop. 2001/02:159) som beslutas denna dag.

8.3 Ny myndighet med planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap

<p>Regeringens förslag: En ny myndighet med samordnande planeringsuppgifter vad avser beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap skall inrättas den 1 juli 2002.</p>

Skälen för regeringens förslag: Riksdagen beslutade hösten 2001 med anledning av regeringens förslag att Överstyrelsen för civil beredskap skall läggas ned den 30 juni 2002 (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91).

Riksdagen gav regeringen som sin mening till känna att det bör vara en uppgift för riksdagen att besluta om inrättandet av den nya planeringsmyndigheten. Av utskottets betänkande framgår att utskottet såg det som utomordentligt angeläget att den nya planeringsmyndigheten kan börja sin verksamhet i omedelbar anslutning till att Överstyrelsen för civil beredskap läggs ner.

Regeringen föreslår att en ny myndighet inrättas fr.o.m. den 1 juli 2002 med planerings- och samordningsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Verksamhetsområdet skydd mot olyckor omfattas inte av myndighetens uppgifter.

8.3.1 Den nya myndighetens uppgifter

Regeringen anser att den nya myndigheten bör ha namnet Krisberedskapsmyndigheten. Myndighetens uppgift bör vara att verka för en samordning i planeringen vad gäller verksamhetsområdena svåra påfrestningar och det civila försvaret.

Regeringen beslutade den 19 oktober 2001 om kommittédirektiv till en särskild utredare (dir. 2001:84) att bl.a. beskriva arbetsuppgifter samt bemanna och lämna förslag till anslag för den nya myndigheten. Utredaren skall vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten skall kunna inrättas den 1 juli 2002. Utredaren lämnade den 15 januari 2002 förslag till regeringen om anslag och verksamhetsplan för den nya myndigheten för perioden 1 juli 2002 - 31 december 2002. Senast den 9 april 2002 skall utredaren lämna förslag om bl.a. verksamhetsmål, instruktion för myndigheten och budgetunderlag för perioden 2003-2005.

Regeringen anser att den nya Krisberedskapsmyndigheten skall lokaliseras till Stockholm. Regeringen tar därmed fasta på vad försvarsutskottet uttalade i yttrandet 1999/2000:FöU4y.

Verksamheten vid den enhet som Överstyrelsen har fått regeringens uppdrag att organisera i Sollefteå bör ingå i Krisberedskapsmyndigheten fr.o.m. den 1 juli 2002 och även fortsättningsvis bedrivs i Sollefteå. Utredaren skall enligt direktiven överväga om ytterligare funktioner skall överföras från Stockholmsregionen till Sollefteå.

Regeringen vill i det följande redovisa till riksdagen sin syn på de uppgifter myndigheten bör ha.

Krisberedskapsmyndigheten bör i nära samarbete och tillsammans med ansvariga samhällsorgan verka för att stärka och samordna samhällets krishantering, bl.a. genom analys av omvärldsutvecklingen. Den bör också på begäran kunna ge stöd till ansvariga myndigheter om en allvarlig kris uppstår. Gränsdragningen mellan Krisberedskapsmyndigheten och övriga myndigheters ansvar skall emellertid vara tydlig. Regeringen betonar i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret att ansvarsprincipen skall gälla. Den innebär att en utpekad ansvarig myndighet skall ha ansvar i hela hotskalan från normal fredsverksamhet till krigets krav. Bildandet av Krisberedskapsmyndigheten skall därmed inte i något avseende ändra de ansvariga myndigheternas ansvar och uppgifter vad avser krishanteringsarbete inom deras verksamhet.

Krisberedskapsmyndigheten bör svara för övergripande analyser av samhällsutveckling, omvärldsförhållanden, beroendeförhållanden mellan viktiga samhällsfunktioner och deras sårbarhet, övergripande sektoranalyser i samverkan med berörda myndigheter samt övergripande samordning av forsknings- och utvecklingsarbete.

När det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred bör tyngdpunkten i Krisberedskapsmyndighetens verksamhet ligga på att förbättra krishanteringsförmågan vid svåra påfrestningar på samhället i

fred som kan kräva samtidiga insatser inom flera samhällssektorer. Krisberedskapsmyndigheten bör särskilt verka för att med bibehållande av ansvarsprincipen stärka krishanteringsförmågan hos länsstyrelser och kommuner. Myndigheten bör ha förmåga att vid en svår påfrestning på samhället i fred kunna bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesredovisningar, om Regeringskansliet så begär.

Krisberedskapsmyndigheten bör i sitt arbete tillvarata kompetens som redan finns inom andra myndigheter och organisationer. Myndigheten skall exempelvis inte bygga upp en egen forskningsresurs utan utnyttja befintliga resurser vid t.ex. universitet, högskolor och andra forskningsinstitut samt myndigheter.

Myndigheten bör utveckla egna kontakter på expertnivå med motsvarande organ i andra länder i frågor som har tydlig koppling till Krisberedskapsmyndighetens nationella arbetsuppgifter. Kontakterna skall i första hand utvecklas med europeiska länder och andra länder i Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR).

Krisberedskapsmyndigheten bör ha en beredskap för att kunna stödja Regeringskansliet vad avser internationellt arbete, bl.a. i frågor rörande EU:s krishantering, i de avseenden uppgifterna omfattar Krisberedskapsmyndighetens nationella ansvarsområden. Krisberedskapsmyndigheten bör även inom ramen för sitt ansvarsområde kunna ha uppgifter inom EU:s område Civil protection.

Krisberedskapsmyndigheten bör vidare ha en förmåga att stödja Regeringskansliet i det löpande PFF-arbetet. I samband med PFF-övningar och liknande kan Krisberedskapsmyndigheten ges rollen som samordnare av civil verksamhet. Krisberedskapsmyndigheten bör också kunna ges i uppdrag att själv ansvara för sådana övningar.

Krisberedskapsmyndigheten bör ha ett särskilt ansvar att samordna de uppdrag och det organisationsstöd som ges till de frivilliga försvarsorganisationerna för de behov av frivillig personal som föreligger inom det civila försvaret och under en svår påfrestning på samhället i fred. Uppdragen skall ges av Krisberedskapsmyndigheten till de frivilliga försvarsorganisationerna i nära samverkan med ansvariga myndigheter. I lagen (1994:1720) om civilt försvar regleras att det i varje kommun skall finnas ett hemskydd. Hemskyddet är en beredskapsorganisation som består av totalförsvarspliktiga som skrivits in för civilplikt och av frivilliga. Statens räddningsverk har att planera och genomföra utbildning av personal inom hemskyddet. För att kunna uppnå bättre helhetssyn och bättre resursutnyttjande bör dessa uppgifter överföras till Krisberedskapsmyndigheten. Vidare bör Krisberedskapsmyndigheten ha ett övergripande ansvar för att trossamfundens kunnande och insatser uppmärksammas och tas till vara när det gäller krishantering.

Den breddade hotbilden medför att omvärldsbevakning och omvärldsanalys samt risk- och sårbarhetsanalyser behöver genomföras med högre ambitionsnivå och med större bredd än tidigare. Dessa uppgifter bör även omfatta bevaknings- och analysuppgifter inom informationssäkerhetsområdet. Krisberedskapsmyndighetens uppgift i detta sammanhang bör vara att genomföra analyser som har särskild inriktning på företeelser som kan ge upphov till allvarliga kriser i samhället. Det bör röra sig om problem och företeelser som är tvärsektoriella till sin karaktär och som inte analy-

serats med tillräcklig bredd och med tillräckligt djup i de studier som bedrivits på annat håll i samhället.

Krisberedskapsmyndigheten bör ha ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet (se vidare kap. 17).

Myndigheten bör vidareutveckla metoder för uppföljning och utvärdering av samlade årliga bedömningar av samhällets beredskap och i samverkan med berörda myndigheter utveckla ett system för redovisning till regeringen av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap. Myndigheten bör även samordna kompetensutveckling för vissa personer med befattningar inom krishanteringssystemet och frågor om personal- och kompetensförsörjning för det civila försvaret.

Krisberedskapsmyndigheten bör utarbeta en övergripande grundsyn och inriktning för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred samt civilt försvar. Inom ramen för inriktningen bör myndigheten utveckla och även samordna arbetet med mål- och resultatstyrning för svåra påfrestningar och civilt försvar.

Vidare bör myndigheten vara sammanhållande i det nya planeringssystemet och svara för samordning av beslutsunderlag till regeringen. Myndigheten bör arbeta med uppföljning och utvärdering. Vidare bör myndigheten lämna förslag till fördelning av resurser för civilt försvar och åtgärder som stärker beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred enligt de principer som redovisas i kap.7. Som framgår av kapitlet kan det till stor del bli en uppgift för Krisberedskapsmyndigheten att fördela belopp till de olika myndigheterna som skall bedriva verksamhet inom respektive samverkansområde.

I kapitel 9 redogör regeringen för sin syn på samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv. Krisberedskapsmyndigheten bör bl.a. ha som uppgift att genomföra omvärldsbevakning och omvärldsanalyser. Regeringen anser att uppgiften att utveckla och förvalta principer för samverkansformer mellan offentlig sektor och näringsliv bör ligga på denna myndighet.

Till Krisberedskapsmyndigheten bör knytas ett råd för samverkan med näringslivet. Rådet bör vara sammansatt på ett sådant sätt och ha sådana uppgifter att det blir en väsentlig faktor i myndighetens arbete med att utveckla samverkansformer mellan offentlig sektor och näringsliv på området.

Myndigheter som ingår i samverkansområdena bör utveckla samarbetet med näringslivet inom sina respektive ansvarsområden. Krisberedskapsmyndigheten skall härvid bistå med en övergripande samordning, metodutveckling och uppföljning inom respektive samverkansområde samt ha det övergripande ansvaret att se till helheten i samhällets risk- och sårbarhetsarbete.

Regeringen anser att Krisberedskapsmyndigheten bör ha uppgifter inom informationsberedskapen. Den verksamhet som Styrelsen för psykologiskt försvar bedriver för att skapa förutsättningar för en god förmåga att säkerställa en konkret och fullständig myndighetsinformation bör därför överföras till Krisberedskapsmyndigheten. Detsamma bör gälla Styrelsens nuvarande uppgift att bedriva och medverka i utbildning.

Mot bakgrund av vad ovan sagts om Krisberedskapsmyndighetens uppgift att ansvara för samordning av forsknings- och utvecklingsinsatser

inom krishanteringsområdet bör den forskningsverksamhet som Styrelsen för psykologiskt försvar initierar och bedriver överföras till Krisberedskapsmyndigheten.

Regeringen anser att även uppgiften att sprida kunskap om civilbefolkningens möjligheter att inom folkrättens ramar bjuda en ockupant motstånd bör överföras från Styrelsen för psykologiskt försvar till Krisberedskapsmyndigheten.

Styrelsen för psykologiskt försvar kommer därför i fortsättningen att bedriva verksamhet inom främst områdena massmedieberedskap och totalförvarsinformation. Därutöver skall Styrelsen för psykologiskt försvar fullgöra regeringens informationsuppdrag med anknytning till M/S Estonias förlisning.

8.3.2 Ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Regeringens förslag: Överstyrelsen för civil beredskap, skall inte längre ha möjlighet att med stöd av 13 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) överklaga beslut om lov eller förhandsbesked inom skydds- eller säkerhetsområden. Krisberedskapsmyndigheten skall i stället ha motsvarande möjlighet att överklaga beslut.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens. Namnet på den nya myndigheten var vid tidpunkten för promemorian inte klart.

Remissinstanserna: *Överstyrelsen för civil beredskap* har inte haft något att erinra mot förslaget i promemorian. *Utredningen om en ny myndighet för beredskapsplanering* har instämt i förslaget och anfört att den nya myndighetens samordnande uppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap innebär att myndigheten bör ha möjlighet att initiera överprövning av beslut avseende totalförsvarets civila delar.

Skälen för regeringens förslag: Plan- och bygglagen (1987:10) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Eftersom 13 kap. 7 § lagen rör Överstyrelsens för civil beredskap rätt att överklaga beslut och myndigheten skall läggas ned den 30 juni 2002 måste bestämmelsen nu ändras.

Riksdagen beslutade vid behandlingen av regeringens förslag till 13 kap. 7 § lagen att, förutom Försvarmakten, även bl.a. Överstyrelsen för civil beredskap, skulle ha möjlighet att överklaga beslut om lov och förhandsbesked inom skydds- eller säkerhetsområden. Bostadsutskottet uttalade att en sådan ordning var mer ändamålsenlig för överprövning av beslut avseende totalförsvarets civila delar (prop. 1986/87:1, bet. BoU1986/87:1 s. 129 och 276 f, rskr. 1986/87:27).

I 13 kap. 7 § lagen föreskrivs således att ett beslut ifråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket lagen får överklagas av Luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och i övriga fall av Försvarmakten, Överstyrelsen för civil beredskap eller Statens räddningsverk eller de myndigheter de bestämmer.

Av 8 kap. 9 § tredje stycket lagen framgår bl.a. att kommunen i områdesbestämmelser får besluta att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar för totalförsvaret, statliga flygplatser, andra flygplatser för allmänt bruk, kärnreaktorer, andra kärnenergianläggningar eller andra anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.

Eftersom Överstyrelsen för civil beredskap skall läggas ned måste myndigheten tas bort från 13 kap. 7 § lagen.

Krisberedskapsmyndigheten skall ha samordnande planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och civilt försvar. Regeringen anser därför att den nya myndigheten bör ha möjlighet att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked inom skydds- eller säkerhetsområden.

Förslaget om ändring i plan- och bygglagen medför inte några kostnadskonsekvenser.

Lagändringen skall träda i kraft den 1 juli 2002.

8.4 Planeringsprocessen

Målformuleringarna för de olika samverkansområdena skall vara formulerade på likartat sätt i syfte att åstadkomma tillräcklig förmåga antingen i händelse av en svår påfrestning eller höjd beredskap. Målen bör omfatta

- krishanteringssystemets förmåga,
- grundförmågan inom viktiga områden och
- inbördes beroende mellan verksamheter.

Planeringsprocessen för samhällets säkerhets- och beredskapsarbete bör bestå av följande fyra grundkomponenter

- kunskapsuppbyggnad,
- målformulerings- och inriktningsprocess,
- resursstyrning samt
- uppföljning och utvärdering.

Inom varje grundkomponent skall verksamheten präglas av både ett hotmässigt och geografiskt (lokalt, regionalt och centralt) underifrånperspektiv. Detta skapar i kombination med indelningen i samverkansområden en god förutsättning för ett säkerhets- och beredskapsarbete präglat av helhetssyn.

Kunskapsuppbyggnad

En ständigt pågående kunskapsuppbyggnad är enligt regeringen av central betydelse för det nya planeringssystemet. Kunskapsuppbyggnaden omfattar bl.a. omvärldsanalys, forskning och olika former av risk- och sårbarhetsanalyser.

Omvärldsanalyserna bör omfatta samhällsutvecklingen i stort, såväl i nationell som internationell bemärkelse. Det är särskilt viktigt med omvärldsanalys inom de utpekade samverkansområdena.

En effektiv omvärldsanalys kommer att kräva nära kontakter med ett antal kommuner och landsting, underrättelseorgan, forskningsorgan, myndigheter, branschorganisationer, näringslivsföreträdare m.m. Forsk-

ningssamordning kommer också att bli en viktig del i kunskapsuppbyggnaden (se vidare kap.11).

Prop. 2001/02:158

Målformulering och inriktningsprocess

Beredskapsförberedelser genomförs av ett stort antal myndigheter och organ. Det är därför enligt regeringen väsentligt att dessa förberedelser utgår från gemensamma mål och att det råder balans mellan olika åtgärder.

I december 2001 beslutade regeringen om inriktning av Försvarsmaktens militärstrategiska planering m.m. och motsvarande planering inom det civila försvaret. Dokumentet utgör ett viktigt underlag för det specifika inriktningsdokument för civilt försvar som hitintills utarbetats av Överstyrelsen för civil beredskap. Regeringen anser att Krisberedskapsmyndigheten skall få uppdraget att utforma förslag till hur framtida planeringsinriktningsdokument skall utformas.

Planeringsinriktningen skall bl.a. innehålla tolkning och konkretisering av statsmakternas försvarsbeslut och strategiska inriktning.

Regeringen anser att det är av väsentlig betydelse att statsmakternas beslut får ett snabbare genomslag i verksamheten än vad som är fallet i dag.

Beslutsunderlag för resursstyrning

Beslutsunderlag för resursstyrning bör enligt regeringen tas fram enligt följande.

Med utgångspunkt i planeringsinriktningen och genomförda analyser utarbetar aktörerna förslag till konkreta beredskapsåtgärder som syftar till att nå de uppsatta målen för samhällets säkerhets- och beredskapsarbete. Även förslag till fördelning av den ram inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet som finns för beredskapsåtgärderna bör redovisas. Förslag till finansiering sker enligt de av statsmakterna fastställda finansieringsprinciperna.

Krisberedskapsmyndigheten bör ha uppgiften att ta fram ett samlat förslag till regeringen avseende beredskapsåtgärderna inom civilt försvar och svåra påfrestningar på samhället i fred samt förslag till hur dessa skall finansieras. Detta bör ske årligen i nära samverkan med berörda myndigheter och andra organ. I samband med ett försvarsbeslut bör Krisberedskapsmyndigheten genomföra en fördjupad analys av beredskapsåtgärder och ekonomi. Denna analys utmynnar i en strategi avseende beredskapsåtgärderna under den kommande försvarsbeslutsperioden.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering är enligt regeringen viktiga delar i det nya planeringssystemet. Resultatet från genomförd uppföljning och utvärdering påverkar framtida inriktning och beslut om medelsfördelning. Den förändrade mål- och planeringsstrukturen innebär att även uppföljnings- och utvärderingssystemen måste anpassas till de nya strukturerna. Det handlar väsentligen om att skapa ett system för årlig uppföljning och utvärdering som motsvarar dagens Årsbok för civilt försvar utvidgat till att

också avse svåra påfrestningar på samhället i fred. Den årliga uppföljningen och utvärderingen skall redovisa genomförda beredskapsåtgärder, effekter av genomförda åtgärder och kostnader för samhällets säkerhets- och beredskapsarbete. Detta förutsätter, i likhet med vad som generellt gäller för resultatstyrning i staten, en målstruktur som är sådan att det är möjligt att utvärdera resultatet av verksamheten i relation till de mål som gäller för verksamheten. Den årliga uppföljningen måste omfatta både samverkansområdena på central nivå och de områdesansvariga organen på regional och lokal nivå. Det bör vidare kunna genomföras särskilt noggrann utvärdering och uppföljning – s.k. fördjupad genomgång – av ett samhällsviktigt område eller en specifik beredskapsåtgärd.

Särskild vikt i utvärderingsarbetet bör läggas på att uppmärksamma och identifiera ömsesidiga beroenden mellan och inom sektorer samt att upptäcka för samhället gränssättande faktorer. I utvärderingsarbetet bör även ingå att identifiera möjliga effektiviseringar och besparingsmöjligheter i verksamheterna.

Krisberedskapsmyndigheten skall samordna uppföljnings- och utvärderingsarbetet och i samverkan med andra berörda myndigheter vidareutveckla metoder för uppföljning och utvärdering.

9 Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv

Försvarsberedningen konstaterar i rapporten Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering (Ds 2001:44) att de tekniska infrastruktursystemen är av fundamental betydelse för medborgarnas livsbe- tingelser och ett fungerande samhälle. För att trygga Sverige och medborgarnas säkerhet behöver åtgärder vidtas i samhällsviktig infrastruktur. Ofta är åtgärderna av samma karaktär som de som ligger i näringslivets intresse att upprätthålla för en fungerande marknad. Sårbarheten i infrastrukturen har funktionell och ekonomisk betydelse för båda parter varför ett samarbete är av stort värde. Flera frågeställningar är gemensamma för den offentliga sektorn och näringslivet som t.ex. beroendet av säker infrastruktur och åtgärder för ökad robusthet och krishanterings- och återställandeförmåga. Enligt Försvarsberedningen finns det därför såväl behov som förutsättningar för ett strategiskt partnerskap mellan offentlig sektor och näringsliv, frivilligt och baserat på ömsesidig nytta, i frågor som rör ökad säkerhet.

Regeringen bedömer att det finns ett gemensamt intresse av att utveckla ett samarbete mellan det offentliga och näringslivet i syfte att bl.a. bygga en säker infrastruktur. Åtgärder för att förbättra robustheten i samhället inför väpnat angrepp har i Sverige sedan lång tid betraktats som en kollektiv nytta. Åtgärderna har därför finansierats av staten inom ramen för totalförsvarsplaneringen. Till stor del har dessa åtgärder också gett en avkastning i form av ökad robusthet för fredstida störningar.

Regeringen anser att en utvecklad samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv är en viktig del av den nya strukturen för krishantering. En sådan samverkan synliggör komplexa interaktioner och samberoenden mellan samhällsviktiga infrastruktursystem och mellan dessa och samhäl-

let i övrigt. Vidare möjliggörs identifiering och initiering av nätverk som genom aktiva åtgärder kan medverka till att öka säkerheten i infrastrukturen och minska sårbarheten.

Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv bör etableras inte bara på central nivå utan även på regional och lokal nivå. Inom vissa områden finns idag ett etablerat samarbete rörande totalförsvaret mellan offentlig förvaltning (centrala statliga myndigheter, länsstyrelser och kommuner) och näringslivet. Regeringen anser att myndigheter inom varje samverkansområde bör utveckla ett samarbete med näringslivet.

Av följande skäl bör det enligt regeringen finnas goda förutsättningar för att åstadkomma en förbättrad samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv.

- Offentlig sektors och näringslivets intressen av en stabil och säker infrastruktur sammanfaller. Den är fundamental för medborgarna och för ett fungerande samhälle och har en stor funktionell och ekonomisk betydelse för näringslivet.

- En fungerande samverkan mellan offentlig och privat sektor redan under ostörda förhållanden i syfte att förutse och minska sårbarheter i infrastrukturen ger bonuseffekter för krishantering och för anpassning i ett säkerhetspolitiskt förändrat läge.

- Synergivinster kan uppnås genom samverkan mellan försvars-, näringslivs- och utbildningssektorerna på den statliga sidan och näringslivet på den privata sidan vad gäller forskning, teknikutveckling och materielanskaffning för militärt och civilt försvar.

- Kunskaper om kritiska faktorer i infrastruktursystemen, samberoenden mellan dessa samt insikt om behov av åtgärder för att öka säkerhet och uthållighet finns i stor utsträckning i den privata sektorn. Av särskild betydelse är de delar av näringslivet som ansvarar för infrastruktursystemen eller som underhåller och levererar utrustning och tjänster till dessa.

- Försvarsmaktens inriktning mot nätverksförsvar förutsätter en fungerande civil infrastruktur och ett allt större utnyttjande av resurser, tjänster m.m. från samhället.

En förutsättning för en fungerande samverkan är att det finns en gemensam syn på inbördes beroendeförhållanden i samhället, ett gemensamt intresse för en stabil infrastruktur och att samverkan styrs av en gemensam uppfattning om ett ömsesidigt ansvarstagande. Hot mot infrastrukturen har både en säkerhetspolitisk och en näringspolitisk dimension varför nya former bör utvecklas för hantering av sårbarhetsfrågor.

Genom att bidra i framtagandet av beslutsunderlag för statsmakterna får både offentlig sektor och näringsliv inflytande över processen att utveckla en robust infrastruktur i hela samhället. Detta gäller bl.a. FoU-insatser, utbildningsinsatser, statliga och privata investeringar i infrastruktur som positivt påverkar aktörerna i nätverket och traditionella näringspolitiska satsningar som inordnas i dessa strukturer. För näringslivets del kan härutöver medverkan i aktuella områdesanalyser, analyser av sårbarheter och riskanalyser skapa bättre underlag för beslut som rör den egna verksamheten. Det är enligt regeringen viktigt att i detta sammanhang betona att en mycket stor del av den viktiga infrastrukturen är en del av näringslivet och att investeringar på detta område därför har stor betydelse för hela samhällets robusthet mot störningar. Näringslivet

har också självklart ett stort eget intresse av att den egna infrastrukturen är så litet känslig som möjligt för störningar.

Samverkan syftar till att identifiera och initiera aktiva åtgärder som kan medverka till att öka säkerheten i infrastrukturen och minska sårbarheten. Samverkan mellan offentlig sektor och näringsliv bör bygga på ett underifrånperspektiv i två dimensioner – funktionellt och geografiskt. Sektorsmyndigheterna på olika nivåer utgör del i nätverken, men nätverk bör inte formeras enligt någon generell mall utan skräddarsys efter de specifika förutsättningarna för varje bransch/verksamhetsområde. I de nätverk som utvecklas bör även näringslivet ingå ur ett användar- och producentperspektiv.

10 Krishantering

Regeringens bedömning: Samhällets krishanteringsförmåga bör bygga på en krishanteringsstruktur med sektors- och områdesansvar. Förmåga till tvärsektoriell samordning bör säkerställas. Samhällets krishanteringsförmåga vid svåra påfrestningar på samhället i fred bör ha sin utgångspunkt i den reguljära verksamheten som också ligger till grund för verksamhet under höjd beredskap.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret beskrev regeringen huvuddragen till ett nytt krishanteringssystem med sektors- och områdesansvar. Regeringen uttalade att ansvarsprincipen bör omfatta all planering av verksamhet, dvs. även beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och höjd beredskap. Vidare bör förmågan till tvärsektoriell samordning vid beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred säkerställas. Samhällets krishanteringsförmåga bör ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten och även utgöra en grund för verksamhet under höjd beredskap.

Med områdesansvar avses enligt propositionen att det inom ett geografiskt område finns ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation.

Områdesansvaret bör finnas på tre nivåer i samhället; lokal, regional och nationell nivå. Grundläggande är att hanteringen av en krissituation inte bör ske på högre nivå än nödvändigt. Områdesansvaret bör, enligt regeringen, utövas av redan befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Detta innebär att områdesansvaret på nationell nivå ytterst utövas av regeringen, som i sin tur kan delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter. På regional nivå utövas områdesansvaret av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen.

Regeringen redovisar i detta kapitel vissa viktigare utgångspunkter när det gäller vilka krav som bör ställas på samhällets krishanteringsförmåga i fråga om främst svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen anser att detta är det område där det finns stort behov av att förbättra förmågan. En förstärkt förmåga i detta avseende medför också positiva effekter för förmågan under höjd beredskap.

Regeringens bedömning: Det är viktigt att erfarenheterna av inträffade nationella och internationella kriser tas till vara vid uppbyggnaden av samhällets krishanteringsförmåga. För att skapa och upprätthålla en god förmåga till krishantering krävs såväl utbildning som regelbundna övningar.

Skälen för regeringens bedömning: Vad som betraktas som en krissituation varierar mellan olika människor. Det som kännetecknar en sådan situation är upplevelsen av att grundläggande värden är hotade på något sätt. Vad som utgör ett grundläggande värde är dock en subjektiv värdering som görs av individer, grupper, organisationer eller nationer. I denna mening kommer dessutom de grundläggande värdena att variera över tid och bero på vilken situation som råder och hur hotande den i sig uppfattas.

Begreppet krishantering inbegriper alla typer av åtgärder som berör hanteringen av händelser. Åtgärderna sträcker sig från samhällets skadereducerande föreberedelser, via den operativa krishanteringen, till frågor som rör samhällets återhämtning efter krisens akuta fas. Det normala riskförebyggande arbete som genomförs för att förhindra eller minska skadeverkningarna av mer förutsägbara och normala störningar i viktiga samhällsfunktioner, t.ex. mindre störningar i eldistributionen, bör inte förväxlas med begreppet krishantering.

Det är svårt att i allmänna termer exakt klargöra vilka insatser efter en kris som bör räknas som krishantering och vad som bör räknas som normalt återställningsarbete efter en allvarlig händelse. En förutsättning för att arbetet skall kunna räknas som krishantering bör dock vara att arbetet påbörjas i anslutning till krisens akuta skede och att det är tydligt kopplat till krisens konsekvenser. Det bör också röra sig om åtgärder som klart och tydligt avviker från det rutinmässiga i berörda organisationer och verksamheter och vars omfattning är relativt omfattande.

En erfarenhet från inträffade kriser, såväl internationellt som i Sverige, är att det är väsentligt att människorna har ett förtroende för det demokratiska systemets förmåga att kunna hantera det inträffade. Det är också viktigt att såväl landets högsta ledning som övriga verksamhetsansvariga förmår att förmedla budskapet att samhället bryr sig om det inträffade och de berörda.

Kriser har stundtals mellanstatliga konsekvenser och deras ursprung är ofta gränsöverskridande varför hanteringen av dem kräver internationellt samarbete. Samarbete med andra länderna, bl.a. länderna runt Östersjön och inom EU, ligger därför i Sveriges intresse. Det internationella erfarenhetsutbytet kring krishanteringsfrågorna är viktigt även för utvecklingen av den nationella krishanteringsförmågan.

Den forskning som bedrivs inom krishanteringsområdet tillsammans med övrig kunskapsframtagning inom området bör ligga till grund för såväl identifiering av hotbilder som förbättring och utveckling av den operativa krishanteringsförmågan. Regeringen anser att det är viktigt att det skapas ett system för ett systematiskt och strukturerat lärande av inträffade nationella och internationella kriser. Regeringen anser därför att

det är väsentligt att en kontinuerlig övnings- och utbildningsverksamhet bedrivs.

Prop. 2001/02:158

Övning och utbildning på detta område skall syfta till att förstärka samordningsförmågan, förmåga att klara såväl väntade som oväntade krissituationer samt förmåga till att lära av erfarenheter som gjorts i samband med tidigare kriser och av andra aktörer.

10.2 Information

Regeringens bedömning: För att kunna hantera en svår påfrestning på samhället i fred krävs väl inarbetade rutiner och planer för informationshantering samt att olika organs information samordnas för att minska risken för dubbla budskap och tvetydig information. Det är av stor betydelse att utbildning och övningar genomförs på området.

Skälen för regeringens bedömning: Såväl inhemska som internationella erfarenheter pekar på informationshanterings betydelsefulla roll vid en kris. Informationsfrågorna kan sägas bestå av två delar, dels information inom och mellan berörda myndigheter och andra aktörer som deltar i krishanteringen, dels information utåt till allmänheten och massmedier.

En effektiv och trovärdig krishantering är i allt högre grad beroende av det sätt på vilket verksamhetsansvariga kommunicerar med medier och informerar allmänheten via medierna. Det är även viktigt att den egna organisationens medlemmar får information om händelseutvecklingen under en kris. Medierna utgör i sådana situationer viktiga informationskällor. Det är dessutom av stor vikt att snabbt vid behov kunna organisera en instans dit allmänheten kan hänvisas med sina frågor och där dessa kan besvaras på ett genomtänkt och korrekt sätt.

Regeringen anser att en god informationsberedskap innefattar planer och personalresurser inte minst i form av erfaren, utbildad och övad personal samt tekniska hjälpmedel så att informationsverksamheten snabbt kan påbörjas då en kris inträffar och sedan fortgå under lång tid och med hög belastning. Det är även av stor vikt att myndigheters och andra organs information samordnas i en planläggning som minskar risken för att dubbla budskap och svårbegriplig eller tvetydig information förmedlas till mottagarna. Regeringen anser att det är av stor betydelse att utbildning och övningar om krishanteringsinformation genomförs för de politiker och tjänstemän som kan komma att medverka vid hanteringen av en kris.

Styrelsen för psykologiskt försvar har studerat hur informationen om terroristattacken mot USA den 11 september 2001 spreds bland den svenska befolkningen. Den största andelen svenskar fick först reda på terroristattacken genom TV. En knapp tredjedel av svenskarna nåddes av nyheten via radio.

TV har blivit allt viktigare som första nyhetsförmedlare vid stora händelser, även vid tidpunkter då många normalt inte ser på TV. Trots allmänhetens ökade tillgång till Internet är TV, följt av radio och dagspress, den dominerande informationskällan vid allvarliga händelser. Regeringen

har därför, såsom framgår av kap. 25, gjort bedömningen att vissa investeringar bör ske för att säkerställa utsändning via radio och TV.

Prop. 2001/02:158

10.3 Nationell nivå – Regeringskansliets roll

Regeringens bedömning: Regeringskansliets förmåga att hantera extrema frestida situationer bör förstärkas. Särskilt samordningsförmågan och informationsberedskapen bör förbättras. Utbildnings- och övningsverksamheten bör utökas väsentligt. Vidare bör bl.a. frågor om telekommunikationer och IT-stöd, lokaler, reservkraft samt underrättelse- och delgivningsfunktionen ägnas särskild uppmärksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: På nationell nivå utövas områdesansvaret av regeringen.

Regeringen anmälde i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret att Regeringskansliets krishanteringsorganisation ses över i särskild ordning, bl.a. mot bakgrund av vad Sårbarhets- och säkerhetsutredningen liksom Försvarsberedningen uttalat om att regeringens roll är av utomordentlig betydelse vid allvarliga kriser, bl.a. när det gäller samordning i olika avseenden. Regeringen uttalade vidare att det inte skall inrättas något nationellt krishanteringsorgan inom Regeringskansliet i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag.

Försvarsutskottet framhöll i betänkandet 2001/02:FöU2 att det enligt utskottet kunde finnas vissa fördelar med ett särskilt krishanteringsorgan i Regeringskansliet i enlighet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Utskottet konstaterade att det bör vara en uppgift för regeringen att organisera arbetet i Regeringskansliet så att det på bästa sätt täcker in ett rimligt spektrum av krishanteringssituationer. Utskottet framhöll att det är viktigt att beslutsfattare och deras medarbetare har rätt kompetens för de situationer som kan inträffa och också är mentalt förberedda. Härav följer enligt utskottet att regelbundna seminarier om hot och hotutvecklingar, även med de verkliga beslutsfattarna, är utomordentligt viktiga. Utskottet skulle välkomna en sådan ökad utbildningsverksamhet.

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att ett genomförande av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag om inrättande av ett krishanteringsorgan i Regeringskansliet skulle medföra vissa konstitutionella problem. Det gäller bl.a. förslaget att krishanteringsorganet, som en del av Regeringskansliet, i vissa fall skulle kunna fatta beslut som riktar sig till det övriga samhället, efter bemyndigande av Regeringen.

Med anledning av försvarsutskottets uttalande om att arbetet i Regeringskansliet bör organiseras så att det täcker in ett rimligt spektrum krishanteringssituationer vill regeringen anföra följande.

Under hösten 2001 har inom Regeringskansliet analyserats vilka åtgärder som behöver vidtas för att förstärka Regeringskansliets krishanteringsförmåga. En viktig utgångspunkt har varit vilka antaganden som kan göras i fråga om de mer konkreta kraven på Regeringskansliet i en allvarlig krissituation. Den största skillnaden jämfört med ett normalläge är att det ställs högre krav på att Regeringskansliet håller sig kontinuerligt informerat om och kan tolka händelseutvecklingen. Regeringskansliet skall kunna hantera informationsverksamheten på ett sätt som inger förtroende

och vid behov snabbt kunna ta fram beslutsunderlag till regeringen. I det fortsatta arbetet bör klargöras hur kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheter, bl.a. då det gäller information om läget m.m., skall utformas i en krissituation.

Krishanteringssystemet skall ha sin utgångspunkt i och så långt som möjligt ansluta till de normala arbetsformerna i Regeringskansliet. Resurser t.ex. i form av experter måste emellertid kunna tillföras i allvarliga krissituationer och detta behöver vara förberett och övat.

Viktiga komponenter i krishanteringssystemet är tidig förvarning, larm, fördelning av ansvar, lägesredovisning, analys, information till allmänheten, medier och andra grupper samt efterbearbetning. Det är också viktigt att systemet när det gäller former och regler är känt och accepterat av de nyckelpersoner inom Regeringskansliet som i första hand skall svara för krishanteringen. Statsrådsberedningen har en central roll i en allvarlig krissituation.

I en krissituation är det viktigt att underlag från berörda myndigheter snabbt och i ordnad form kan lämnas till Regeringskansliet. Det bör, som ovan nämnts, finnas en beredskap att avropa främst ämnesexperter till Regeringskansliet. Av direktiven till utredningen om Krisberedskapsmyndigheten framgår att myndigheten skall, om Regeringskansliet så begär, ha förmåga att vid svåra påfrestningar på samhället i fred kunna bistå Regeringskansliet med främst områdesvisa lägesredovisningar.

En viktig utgångspunkt i arbetet med att förbättra krishanteringsförmågan är att det finns ett sammanhang mellan regeringens beredskapsplanering för olika extrema situationer i fred och för höjd beredskap inklusive situationer där insatser från Försvarsmakten krävs.

Med dessa utgångspunkter som grund har en handlingsplan utarbetats för ett antal aktiviteter i Regeringskansliet under våren 2002. De kommer att avse bl.a.

- precisering av ansvar och roller,
- väsentligt utökad och utvecklade utbildnings- och övningsverksamhet,
- åtgärder för att förbättra informationsberedskapen,
- åtgärder för att förbättra telekommunikationer och IT-stöd,
- åtgärder för att förbättra den lokalmässiga beredskapen,
- åtgärder för att åstadkomma en tillräcklig elsäkerhet och
- översyn av systemet för spridning av underrättelser och information.

Särskild vikt kommer att läggas vid att utveckla utbildnings- och övningsverksamheten. Den kommer att inrikta sig på främst nyckelpersoner i Regeringskansliet. Hitintills har övningar med Regeringskansliet förekommit i princip en gång per mandatperiod. I det nya övningssystemet blir det fråga om en betydligt ökad övningsfrekvens.

De här redovisade åtgärderna kommer enligt regeringen att medföra en sådan väsentligt förbättrad krishanteringsförmåga inom Regeringskansliet som det enligt försvarsutskottet är angeläget att åstadkomma.

Regeringens bedömning: Länsstyrelserna bör göra risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på alla de förhållanden som kan ge upphov till en allvarlig krissituation inom länet. En väsentlig uppgift bör också vara att i en krissituation samordna statliga myndigheters åtgärder inom länet och i förhållande till berörda kommuner. Ett sådant ansvar bör författningsregleras. I samband med planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet bör länsstyrelserna beakta behovet av samverkan över länsgränserna i en krissituation. Härigenom får länsstyrelserna ett områdesansvar också för andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömningar.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig delar utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop.2001/02:10) anger regeringen att länsstyrelsens områdesansvar på regional nivå främst bör inriktas på att lämna stöd till de kommuner och andra aktörer som berörs av en kris. En länsstyrelse skall enligt länsstyrelseinstruktionen med ett samlat regionalt perspektiv i länet samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Bland annat har länsstyrelsen uppgifter inom sakområden som miljövard, näringsliv, social omvårdnad, samhällsbyggnad, kommunikationer med infrastruktursatsningar, civilt försvar och räddningstjänst.

Länsstyrelserna bör samordna planeringen beträffande kommunernas, landstingens och statliga aktörers åtgärder inför en kris samt bör ha en samordningsroll under krisen. Vidare bör länsstyrelserna följa upp kommunernas verksamhet. Länsstyrelsen bör i normalfallet inte ha direkta beslutsbefogenheter vad gäller krishantering, om inte regeringen så beslutar i enskilda fall. Om en krissituation berör flera län och en samordning behövs, bör regeringen kunna besluta att en länsstyrelse tar över samordningsuppgifterna i det geografiska område som berörs.

Syftet med ett reformerat krishanteringssystem är att det kan verka vid olika typer av påfrestningar och över hela hotskalan fred – kris - krig. Syftet med ett områdesansvar är också att åstadkomma en sektorsövergripande samordning och ett effektivare resursutnyttjande i varje given situation. Detta förutsätter bl.a. att ansvar och befogenheter tydliggörs samt att krav på att planeringsförberedelser utformas på ett enhetligt sätt.

För att kunna lösa komplexa händelseförlopp krävs en helhetssyn, såväl i förberedande och förebyggande arbete som under akuta skeden. Helhetssynen omfattar även skedet efter det akuta skedet, ett uppbyggnadsskede och återställningsskede. Syftet måste vara att säkerställa ett samordnat och effektivt hanterande av kriser. Detta kan ske genom att säkerställa informationshantering, samverkan och underlag för beslutsfattande. Komplexa kriser ställer därför särskilda krav på tvärspektoriell hantering av bl.a. information, samverkan och beslutsfattande. Till skillnad från det områdesansvar som beskrivs utifrån bestämmelserna om civilt försvar och räddningstjänst saknas för närvarande tydliga bestämmelser i

händelse av en svår påfrestning på samhället i fred. Det är därför väsentligt att länsstyrelsen även ges ett tydligt ansvar för att på ett likartat sätt kunna hantera allvarliga krissituationer som inte är höjd beredskap. Regeringen avser att definiera detta ansvar i instruktionen för länsstyrelserna.

Länsstyrelserna redovisade den 1 oktober 2001 ett uppdrag att utarbeta en regional analys för risker, hot och sårbarhet som underlag för planering och ledning (dnr Fö2001/2088). Uppdraget redovisades i samråd med Statens räddningsverk.

Redovisningen ger en översiktlig sammanställning av de risker, hot, sårbarheter och objekt som finns inom länets gränser. Dessa avsåg främst räddningstjänstrelaterade risker såsom naturolyckor och olyckor relaterade till industrier, kommunikationer, storskaliga publika arrangemang och lokaler samt tillfälliga koncentrationer av människor. Länsstyrelserna tog även upp risker och hot kring samhällsviktiga och militära anläggningar liksom generella risker kopplade till de olika områden som tas upp i samband med svåra påfrestningar såsom radioaktivt nedfall, sårbarhet i telekommunikationssystemen och elförsörjningssystemen, allvarlig smitta, terrorism osv.

Flera länsstyrelser framhåller att det för närvarande saknas ett tillräckligt underlag för en heltäckande regional riskanalys, med aktuellt dokumenterat faktaunderlag som grund. Kommunala riskanalyser eller riskinventeringar, som omfattar mer än de risker som kan kopplas till räddningstjänst, saknas hos många kommuner. Det finns ett behov av att fortsätta arbetet med att analysera resultatet av denna första inventering. Fortsättningsvis är det nödvändigt att riskanalyser sker kontinuerligt. I detta arbete är det viktigt att länsstyrelserna strävar efter att bredda den regionala analysen.

Regionala risk- och sårbarhetsanalyser bör vara en väsentlig del av den planeringsverksamhet som länsstyrelserna skall genomföra inom ramen för sitt utvidgade områdesansvar. Sådana analyser kan t.ex. utgöra grund för att ta fram handlingsplaner för olika typer av krissituationer och ge inriktning av övningsverksamhet. Regeringen överväger om länsstyrelserna behöver ges författningsstöd för att vid behov kunna påkalla medverkan från icke statliga organ i planeringsarbetet. Författningsstöd finns nu endast för verksamheten inom det civila försvaret.

Det bör åligga länsstyrelserna att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser i samråd med Försvarmakten och berörda regionala myndigheter liksom med andra länsstyrelser samt kommunerna och andra regionala organ. Länsstyrelsen bör vidare tillhandahålla underlag till stöd för kommunerna i deras roll som områdesansvariga på lokal nivå samt årligen följa upp kommunernas risk- och sårbarhetsplanering och utvärdera den. Härigenom kan länsstyrelsen dels vid behov stödja enskilda kommuner i deras planeringsarbete, dels utveckla länets risk- och sårbarhetsplanering kontinuerligt. Internt inom länsstyrelsen kommer också ett reformerat krishanteringssystem att medföra krav på bl.a. ny kompetens för metod- och analysverksamhet, vilket medför behov av ökade resurser.

Regeringen anser vidare att länsstyrelsen i egenskap av områdesansvarig myndighet på regional nivå bör kunna vidta de planeringsförberedelser som krävs för att kunna fullgöra den samordningsroll som följer av områdesansvaret. Med dessa förutsättningar ökar möjligheten för berörda

beslutsfattare att fatta riktiga beslut under en kris. Områdesansvaret för länsstyrelsen innebär också att på begäran från nationell nivå kunna rapportera om förhållandet i länet i samband med en kris. Det förutsätter dock att länsstyrelsen och andra aktörer, främst kommuner, har vidtagit förberedelser i form av metoder, rutiner, samband och ledningsstöd. Aktuella aktiviteter på området är t.ex., CeSam som avser central samordning av ledningsorganisationen i Uppsala län och GotSam som handlar om samutnyttjande av resurserna vid hantering av allvarliga olyckor och samhälliga kristillstånd på Gotland. Regeringen avser följa hur CeSam och GotSam utvecklas, se avsnitt 14.3.

Vissa problem kan uppstå på grund av att länet som geografiskt område är för litet eller av andra skäl är mindre lämpligt som avgränsningsområde för de insatser som krävs för att hantera en viss krissituation. I flertalet fall torde sådana problem kunna lösas genom samverkan mellan berörda länsstyrelser, dvs. varje länsstyrelse fattar de beslut och vidtar de åtgärder som krävs inom det egna länet efter överläggningar med övriga berörda länsstyrelser. Om detta inte är tillräckligt bör regeringen kunna utse en länsstyrelse att fungera som samordnande organ i en viss situation. Detta bör kunna ske utan att beslutsbefogenheter överförs från en länsstyrelse till en annan. I samband med planerings-, utbildnings- och övningsverksamhet skall länsstyrelserna beakta behovet av samverkan över länsgränserna i en krissituation. I all övningsverksamhet bör samverkan över länsgränserna vara ett naturligt led. Enligt regeringens bedömning bör dylik samverkan regleras i överenskommelser mellan länsstyrelserna.

Regeringen anser att hanteringen av information är av grundläggande betydelse för en god krishanteringsförmåga. Informationshanteringen rymmer flera aspekter. Det handlar om att länsstyrelsen skall inhämta, analysera och skapa en korrekt bild av läget samt förmedla denna till berörda aktörer på ett tillförlitligt och uthålligt sätt. Det handlar vidare om att kunna förmedla en korrekt bild till medborgare samt att skapa underlag för samverkan med medierna. Det är viktigt att länsstyrelserna har kännedom om hur samverkan med andra organ kring information skall fungera och hur arbetet skall bedrivas med att ge korrekt information till medier och medborgare om en svårare kris inträffar.

10.5 Kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära händelser

Extraordinära händelser

En kommun eller ett landsting kan när som helst drabbas av en extraordinär händelse i form av t.ex. elavbrott, svår kemikalieolycka, översvämning eller långvariga snöoväder. En sådan extraordinär händelse kan i vissa situationer vara av så stor omfattning att det kan betecknas som en svår påfrestning på samhället i fred. Sådana händelser kan beröra en region, några kommuner eller bara en kommun. Kännetecknande för sådana händelser är att kommunen eller landstinget ställs inför en svår akut ledningsuppgift. Om en sådan händelse inträffar, är det viktigt att kom-

Kommunernas och landstingens organisation och beredskap vid extraordinära händelser

Kommunallagen innehåller i dag inga bestämmelser för hantering av extraordinära fredstida händelser. Det finns inte heller någon särskild lag som behandlar kommunernas och landstingens agerande vid sådana händelser. Bestämmelser rörande kommunernas och landstingens ledning och organisation vid höjd beredskap finns i lagen (1994:1720) om civilt försvar. I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ges kommuner vissa möjligheter att fatta beslut utan iakttagande av alla förföreskrifter som gäller under normala förhållanden. Kommunstyrelsen har då en central roll och har befogenhet att genom ställföreträdarskap fatta beslut i frågor som normalt ankommer på fullmäktige.

Behov av åtgärder

Ställs en kommun eller ett landsting inför en extraordinär händelse är det viktigt att kommunens eller landstingets ledning har möjlighet att skyndsamt besluta om de åtgärder som situationen kräver. För att inte åtgärder av akut karaktär skall försenas bör kommunen eller landstinget ha lagliga möjligheter att fatta nödvändiga beslut för att så långt som möjligt minska konsekvenserna av det inträffade för kommunens eller landstingets invånare.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har föreslagit att kommunstyrelsen bör tilldelas ett områdesansvar och kommunerna ett planeringsansvar som bör omfatta också andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap. Planeringsansvaret skall omfatta krav på att kommunerna skall genomföra risk- och sårbarhetsanalyser vad gäller förhållanden som kan ge upphov till allvarliga kriser inom kommunen. Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del är positiva till förslaget.

En särskild utredare har i betänkandet Extraordinära händelser i kommuner och landsting (SOU 2001:105), föreslagit att en särskild lag skall stiftas om förfarandet, kompetens m.m. i kommuner och landsting vid extraordinära händelser. Enligt den föreslagna lagen skall en särskild krisledningsnämnd, som kan utgöras av kommunstyrelsen, träda i funktion vid extraordinära händelser. Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder i den utsträckning som fullmäktige har beslutat för nämnden.

Utredaren föreslår även att kommuner och landsting skall åläggas ett planeringsansvar för extraordinära händelser. Fullmäktige skall minst en gång per mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser skall hanteras i kommunen. Vidare föreslås att kommuner och landsting skall ges rätt att under vissa omständigheter kunna bistå andra kommuner och enskilda kommunmedlemmar i samband med extraordinära händelser. Utredarens förslag till ny lag om förfarande, kompetens m.m. hos kommuner och landsting vid extraordinära händelser i fredstid avses gälla vid alla sådana händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd

beredskap, dvs. även då det råder ett tillstånd av s.k. svår påfrestning som kan beröra en hel region. Den föreslagna lagen skall inte tillämpas vid höjd beredskap. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

I avsnitt 7.5 om ersättning till kommuner och landsting anges att regeringen avser att förhandla med Svenska kommunförbundet om ersättning till kommunerna för planeringen av verksamhet vid höjd beredskap med hänsyn till att den regionala mål- och riskanalysen skall ses över samt för planeringen av extraordinära händelser när dessa är så omfattande att de kan anses vara en svår påfrestning på samhället i fred.

Regeringen avser att inom kort återkomma till frågan om planeringsansvar och organisation för kommuner och landsting vid extraordinära händelser.

10.6 Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Regeringens bedömning: De författningsmässiga grunderna för Försvarsmaktens möjlighet att lämna stöd till civil verksamhet bör förtydligas för att ge förutsättningar för ett bättre utnyttjande av Försvarsmaktens resurser och kompetens i samhället i övrigt.

Förslagen från Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m.: De bestämmelser som nu gäller för Försvarsmaktens stöd till samhället i fred har setts över av Utredningen om Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. (dir. 2000:87). Utredningen lämnar i sitt betänkande (SOU 2001:98, Stöd från Försvarsmakten) förslag till en förordning som reglerar Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Enligt utredningen bör utgångspunkten fortsättningsvis vara att Försvarsmakten skall ges möjlighet att stödja samhället med alla sina resurser och att stöd skall kunna ges till både allmänna och enskilda objekt. Däremot måste, menar utredningen, möjligheten till stöd vara beroende av vissa generella förutsättningar.

En sådan generell förutsättning är, enligt utredningen, att det begärda stödet kan anses vara till nytta för samhället. Utredningen föreslår dock ett undantag från regeln om att ett allmänt samhällsintresse måste föreligga, nämligen om Försvarsmaktens medverkan kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten.

En annan förutsättning för att stöd skall kunna lämnas är att Försvarsmakten har tillgång till lämpliga resurser i fråga om materiel eller personal. Vidare får uppgiften inte allvarligt hindra Försvarsmaktens ordinarie verksamhet eller myndighetens medverkan enligt räddningstjänstlagen (1986:1102). Utredningen framhåller också att det slutliga avgörandet för om stöd skall lämnas eller inte skall ligga hos Försvarsmakten.

När det gäller möjligheten att ta Försvarsmaktens personal i anspråk för de aktuella uppgifterna menar utredningen att bl.a. följande måste beaktas. En uppgift får aldrig innebära att det finns risk för att Försvarsmaktens personal kan hamna i situationer där den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Inte heller får personalen användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas. Vidare får endast sådan personal medverka som har lämplig utbildning för den aktuella uppgiften. Den som fullgör grundutbildning

eller repetitionsutbildning med totalförvarspplikt är endast skyldig att delta i stödverksamhet, om denna kan anses utgöra ett led i hans eller hennes utbildning. Utbildningen måste i sin tur ha betydelse för den tänkta krigsuppgiften. Vad beträffar av Försvarsmakten anställd personal är dennas skyldighet att delta i stödverksamhet beroende av vad som framgår av anställningsavtal och av den enskildes yrkeskvalifikationer. Även den frivilliga personalens skyldigheter i detta avseende regleras av avtal.

Försvarsmakten skall ta ut avgifter för det stöd som myndigheten lämnar. När stöd lämnas till andra än statliga myndigheter skall full kostnadstäckning uppnås.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som valt att yttra sig är det stora flertalet i huvudsak positiva till utredningens förslag. När det gäller huvuddragen i förslaget har remissinstanserna haft synpunkter på ett par större frågor; dels de konkurrensmässiga aspekterna, dels frågan om Försvarsmaktens roll i extraordinära situationer. Vad beträffar förslagets konkurrensmässiga aspekter menar *Konkurrensverket* att det är mycket viktigt att det stöd som Försvarsmakten ger till kommuner, myndigheter och enskilda sker på ett konkurrensneutralt sätt. *Luftfartsverket* påpekar att det i utredningens resonemang kring den intresseprövning som skall göras saknas en prövning av om det vid ett aktuellt tillfälle finns annan civil helikopter som kan utföra uppdraget. *Affärsverket svenska kraftnät* menar däremot att det är viktigt att hålla regelverken om stöd från Försvarsmakten i akuta situationer rena från krav på upphandling i konkurrens. När det gäller Försvarsmaktens roll i extraordinära situationer har *Försvarsmakten*, som i övrigt delar de synpunkter och slutsatser som utredningen redovisat, anfört att det bör införas en författningsbestämmelse som möjliggör för regeringen att – i vissa för nationen mycket allvarliga och extraordinära situationer – som en sista utväg kunna bruka landets militära resurser när de civila inte längre ensamma räcker till. Även *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* är av uppfattningen att Försvarsmaktens resurser vid behov bör kunna utnyttjas på detta sätt. *Tullverket* menar att det vore värdefullt om möjlighet till stöd från Försvarsmakten kunde ges i vissa extraordinära situationer, men anser att ett författningsförslag i den riktningen bör föregås av överväganden på en politisk nivå. *Sjöfartsverket* finner att Försvarsmaktens förutsättningar att lämna stöd till polisen vid en eventuell terroristattack till sjöss bör klarläggas. Dessutom har en rad synpunkter av juridisk-teknisk karaktär och rörande detaljer i författningsförslaget framförts. Flera remissinstanser har även haft synpunkter på prissättningen av Försvarsmaktens stöd.

Skälen för regeringens bedömning: Försvarsmakten har stor kompetens och förmåga när det gäller stöd till samhället i fred. Denna kompetens och de resurser som Försvarsmakten har bör så långt som möjligt komma samhället i övrigt till godo. Med utgångspunkt från en vidgad säkerhetssyn bör en helhetssyn prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker såväl i fred som i krig.

Den reglering som idag styr Försvarsmaktens stöd till samhället i fred har dock på vissa håll ibland uppfattats som svår att tillämpa och motsägelsefull i förhållande till allmänna uttalanden från regeringen och riksdagen. Särskilt vid situationer som inte är att hänföra till räddningstjänst har regeringen funnit att det finns ett behov av mer generella bestämmelser som innebär att Försvarsmakten vid behov bör kunna utöka sitt stöd

till civil verksamhet. Utredningens författningsförslag ger möjligheter till detta och innebär att ett klarare och mera entydigt regelsystem skapas på området, vilket ger förutsättningar för ett bättre resursutnyttjande. Förslaget innebär, som framgått ovan, bl.a. att Försvarsmakten ges möjlighet att stödja samhället med alla sina resurser och att stöd skall kunna ges såväl till statliga myndigheter och kommuner som till enskilda. I likhet med flertalet remissinstanser ser regeringen positivt på utredningens förslag. Regeringen avser därför att genomföra ett förtydligande av de författningsmässiga grunderna som ligger i linje med huvuddragen i detta. Detta kommer att ske i en ny förordning om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Som utredningen funnit bör stödet vara beroende av vissa generella förutsättningar, bl.a. att det begärda stödet kan anses vara till nytta för samhället, att Försvarsmakten har tillgång till lämpliga resurser och att uppgiften inte allvarligt hindrar Försvarsmaktens ordinarie verksamhet eller myndighetens medverkan enligt räddningstjänstlagen. Vidare får Försvarsmaktens personal inte sättas in i situationer där det finns risk för att den, då stöd lämnas, kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda. Däremot kan Försvarsmaktens personal medverka i en insats även om det finns risk för att den som begär stöd, i allmänhet polisen, kommer att bruka tvång eller våld under insatsen. Regeringen delar också utredningens uppfattning att vid begäran om stöd är det Försvarsmakten som skall bestämma om stöd skall lämnas eller inte. Liksom gäller för närvarande skall även fortsättningsvis en skyldighet att lämna stöd föreligga vid räddningstjänst och enligt det s.k. nödhelikoptersystemet.

En av de mest centrala begränsningarna som vunnit allmän anslutning ifråga om Försvarsmaktens verksamhet i fredstid är just att man inte skall sätta in väpnad trupp mot den egna befolkningen eller andra civila. Försvarsmakten, som i övrigt delar de synpunkter och slutsatser som utredningen redovisat, har emellertid framfört att det bör finnas möjligheter att ge Försvarsmakten uppgifter i vissa extraordinära situationer, såsom t.ex. terroristattacker. Därvid har Försvarsmakten anfört att det bör införas en författningsbestämmelse som möjliggör för regeringen att – i vissa för nationen mycket allvarliga och extraordinära situationer – som en sista utväg kunna bruka landets militära resurser när de civila inte längre ensamma räcker till. Ett sådant förfarande förutsätter att författningen ges i form av lag. Utredningen har tagit upp frågan om möjligheten att i extrema situationer använda sig av militär personal och utrustning för åtgärder som skulle kunna innebära en våldsanvändning mot civila. Utredningen anför att en sådan våldsanvändning måste regleras i lag, sannolikt genom ett bemyndigande från riksdagen till regeringen att sätta in militära resurser i vissa extraordinära situationer. Ett sådant bemyndigande skulle dock, enligt utredningen, kräva en grundlagsändring. Med hänsyn till detta och till att ett sådant bemyndigande skulle innebära en väsentlig förändring av hur regeringen får använda Försvarsmakten, drar utredningen slutsatsen att ett sådant författningsförslag måste föregås av överväganden på politisk nivå. Flera remissinstanser har instämt i utredningens bedömning. Bland annat har Justitieombudsmannen anfört att han, vad gäller formen för författningsreglering, har förståelse för Försvarsmaktens synpunkter, men att han inte anser att det finns tillräckliga skäl att välja annan form än den av utredningen föreslagna.

Enligt regeringsformen tillkommer det riksdagen att reglera viktigare ämnesområden genom lag. I vissa noggrant reglerade situationer kan dock riksdagen delegera sin normgivningskompetens till regeringen. Detta framgår i huvudsak av 8 kap. regeringsformen. Möjlighet till ett bemyndigande med en sådan innebörd som Försvarsmakten tar upp finns inte i detta kapitel. I 13 kap. 6 § finns en bestämmelse som medger att regeringen, med stöd av bemyndigande i lag, i angivna krissituationer genom förordning meddelar föreskrifter i ämnen som annars enligt grundlagen skall meddelas av riksdagen genom lag. För att denna befogenhet skall få utnyttjas krävs dock att riket är i krig eller krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket befunnit sig i. Vid tillkomsten av bestämmelsen diskuterades möjligheten att låta möjligheten till bemyndigande omfatta även andra krissituationer. Man stannade dock för att låta bestämmelsen avse endast krig och krigsfara och därav föranledda utomordentliga förhållanden, och erinrade därvid om att regler som gör det möjligt att fatta beslut med nödvändig snabbhet under andra utomordentliga förhållanden finns i 8 kap. (prop. 1973:90).

Försvarsmaktens remissyttrande rör frågan om fördelning av beslutanderätten mellan riksdag och regering, vilket är en stor och komplex fråga som utredningen enligt sina direktiv inte haft mandat att se över. Regeringen har inte möjlighet att med det underlag som nu föreligger göra några överväganden i detta avseende. I sammanhanget bör dock nämnas att regeringen den 20 december 2001 beslutat att en särskild utredare skall tillkallas med uppgift att bl.a. kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra liknande extraordinära händelser i Sverige (dir. 2001:120). Till sitt förfogande har utredaren fått en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna. Utredarens överväganden och slutsatser kan sedan utgöra en utgångspunkt för eventuella ytterligare åtgärder från regeringens sida i frågan.

Konkurrensverket har påpekat att det är mycket viktigt att det stöd som Försvarsmakten ger till myndigheter, kommuner och enskilda sker på ett konkurrensneutralt sätt. Vidare menar verket bl.a. att Försvarsmakten så långt som det är möjligt skall undvika att agera på konkurrensutsatta marknader. Även Luftfartsverket har betonat att konkurrensfrågan är viktig i sammanhanget. Affärsverket svenska kraftnät menar däremot att det är viktigt att hålla regelverken om stöd från Försvarsmakten i akuta situationer rena från krav på upphandling i konkurrens. Såsom utredningen påpekat bedriver Försvarsmakten normalt sett inte kommersiell verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Undantag förekommer dock. Ett sådant är Försvarsmaktens sjuktransportverksamhet med helikopter för sjukvårdshuvudmännen. Den typen av verksamhet omfattas av gällande konkurrensregler och vad som i övrigt skall gälla för offentliga aktörers agerande på konkurrensutsatta marknader, vilket myndigheten då måste beakta. Regeringen anser inte att det finns skäl att ändra detta. I den mån Försvarsmakten lämnar stöd till icke-statlig verksamhet skall huvudregeln därför vara att konkurrensbestämmelserna skall iakttas.

11.1 Inledning

Regeringen redovisar i detta avsnitt sin syn på hur forskningen inom områdena civilt försvar och svåra påfrestningar på samhället i fred bör inriktas. Till grund för regeringens ställningstagande ligger de förslag som redovisas i betänkandet från Sårbarhets- och säkerhetsutredningen Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) och betänkandet Översyn av forskning och utveckling för totalförsvaret (SOU 2001:22). Dessutom har Försvarsberedningens rapport Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering (Ds 2001:44) beaktats.

Forsknings- och utvecklingsinsatserna kan delas in i sektorforskning (forskning inom en avgränsad sektor) och sektorövergripande forskning (forskning som inbegriper flera sektorer eller områden). Statens räddningsverks forskning på räddningstjänstområdet är ett exempel på sektorforskning. Exempel på annan sektoriell forskning inom det civila beredskapsområdet är den forskning som Socialstyrelsen initierar om mikrobiologisk beredskap, strålningsmedicin vid katastrofer, katastrofmedicin och katastrofpsykiatri. Med sektorövergripande forskning avses forskningsprojekt som är mer generella och inbegriper flera sektorer. Exempel på sektorövergripande forskning är ledning inom totalförsvaret och krishantering. Överstyrelsen för civil beredskap har sedan början av 1990-talet ansvarat för funktionsövergripande forskning och för samordning av forskningen inom det civila försvaret.

11.2 Samordning av forskning inom civilt försvar och för svåra påfrestningar på samhället i fred

Regeringens bedömning: Regeringen anser att forskningen inom civilt försvar och svåra påfrestningar på samhället i fred bör utvecklas genom att en långsiktig forskningsstrategi för den sektorövergripande och den sektorsvisa forskningen utarbetas.

Utredningarnas förslag: Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning. Utredningen Forskning och utveckling av totalförsvaret (Forskningsutredningen) menar att det bör finnas en särskild forskningsstrategi för totalförsvaret. Forskningsutredningen pekar på vikten av att ha en gemensam forsknings- och utvecklingsstrategi för bl.a. internationella insatser, skydd av viktig infrastruktur, NBC och informationsoperationer när det gäller sådana frågor som är gemensamma både för det militära och civila försvaret. Försvarsmakten och Överstyrelsen föreslås i utredningen få i uppdrag att utveckla en sådan strategi. Båda utredningarna anser att stora krav måste ställas på planering, uppföljning och utvärdering av forskningsinsatserna och att monopolställningar i anslag eller beställarrelationer bör brytas och öppnas för konkurrens. De menar även att större vikt skall ges till styrning, utvärdering och resultatöverföring.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i huvudsak positiva till utredningarnas förslag att ökade resurser bör satsas på forskning och ut-

veckling. *Överstyrelsen för civil beredskap* och *Styrelsen för psykologiskt försvar* anser att Forskningsutredningens förslag i alltför hög grad präglas av Försvarmaktens teknikbehov.

Överstyrelsen menar att mot bakgrund av den vidgade hotbilden och bedömningen av framtida hot och risker bör viss omdisponering av forskningsmedel ske från det militära försvaret till civila forsknings- och utvecklingsinsatser. Försvarsberedningen ställer sig bakom det förslaget. Samtliga remissinstanser ställer sig positiva till en gemensam FoU-strategi avseende internationella insatser, skydd av viktig infrastruktur, NBC-frågor och informationsoperationer.

Även *Försvårshögskolan* ser, liksom de flesta andra remissinstanser, ett värde i att uppmuntra en mångfald av forskargrupper och kompetenser som skapar en pluralism inom forskningsområdet. *Totalförsvarets forskningsinstitut* är kritiskt till förslaget i Sårbarhets- och säkerhetsutredningen att ett centralt organ skall styra och inrikta FoU-insatserna. Enligt forskningsinstitutet finns det svårigheter med att inrikta forskningen på det sätt som utredningen föreslår.

Skälen för regeringens bedömning: Som regeringen anförde i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10, bet. 2001/02: FöU2, rskr. 2001/02:91), bör en strategi för det militära försvarets materielförsörjning och forskning tas fram. Här skiljer sig regeringens bedömning från utredningens förslag. När det gäller forskning på det civila beredskapsområdet vill regeringen anförda följande. En välutvecklad forskningsverksamhet har enligt regeringen stor betydelse för att åstadkomma en effektiv planering på det civila beredskapsområdet. Enligt regeringen är det angeläget att få en bättre överblick över den forskning som bedrivs inom civilt försvar, svåra påfrestningar och krishantering samt värdet av denna för planeringen på dessa områden. Det bör finnas ett långsiktigt tänkande kring kunskapsuppbyggande verksamheter inom dessa områden.

Regeringen anser därför att det bör tas fram en strategi för forskningen på dessa områden. Regeringen anser, i likhet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen och Försvarsberedningen, att Krisberedskapsmyndigheten bör få till uppgift att ta ett samlat grepp om dessa frågor. Utredningen om planeringsuppgifter för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap har fått i uppdrag att föreslå hur forsknings- och utvecklingsarbete för civilt försvar och samhällets krishanteringsförmåga skall samordnas och utvecklas (dir. 2001:84). Mot bakgrund av utredningens förslag bör Krisberedskapsmyndigheten ges i uppdrag att ta fram ett förslag till regeringen om strategi för forskning inom områdena samhällets säkerhet och beredskap vilket även omfattar frågan om omdisponering av forskningsmedel.

En viktig del i framtagandet av en forskningsstrategi är att tydliggöra och utarbeta formerna för planering, uppföljning och utvärdering av forskningen. En annan viktig del är att regeringen får en samordnad bild av de forskningsinsatser som myndigheterna bedriver. Strategin skall utgöra underlag för politiska prioriteringar, prioriterade åtgärder definieras och motsvarande resurser fördelas. Den framtida forskningen bör därför utformas utifrån behovet av att skapa ett tydligare samband mellan forskningen och planeringen för det civila försvarets utveckling och utveckling av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Vi-

dare bör strategin redovisa metoder för utvärdering av forskningen och skapa bättre förutsättningar att tidigt kunna identifiera och värdera alternativa vägval i de olika forskningsprocesserna. Detta i sin tur bör också kunna underlätta kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom berörda myndigheter eller hos andra aktörer. Vidare konstaterar regeringen att forskningen inom det civila beredskapsområdet och den civila krishanteringen bör sträva efter att engagera befintliga forskare och kompetensgrupper inom universitet och högskolor, forskningsinstitut samt myndigheter.

Områden som enligt regeringen särskilt bör prioriteras är forskning om sårbarheten i infrastruktursystemen, krishantering, IT-säkerhet, NBC, EU:s civila krishantering och nya säkerhetspolitiska hot. Forskningen bör genomföras både i form av sektorövergripande forskning och inom ramen för sektorforskningen. Internationella samarbetsprojekt bör uppmuntras. Forskningsutredningen föreslog att regeringen skulle uppdraga åt Försvarmakten och Överstyrelsen att ta fram en gemensam forsknings- och utvecklingsstrategi för frågor som är gemensamma för det militära och civila försvaret, bl.a. internationella insatser, skydd av viktig infrastruktur, NBC och informationsoperationer. Regeringen anser att berörda myndigheter bör utveckla samverkansformer för forskningsfrågor som är gemensamma för militärt respektive civilt försvar och svåra påfrestningar på samhället.

11.3 Forskning och utveckling inom andra politikområden

När det gäller forsknings- och utvecklingsinsatserna inom området Skydd mot olyckor bedriver i första hand Statens räddningsverk verksamhet. Inom området bedrivs forskning kring säkerhetsarbete när det gäller bl.a. olycksutvecklingen i samhället, miljöforskning, brandförebyggande forskning, forskning kring farliga ämnen och naturolyckor m.m.

I sammanhanget bör påpekas att forskning inom risk- och krishanteringsområdet bedrivs hos myndigheter, högskolor och näringslivet t.ex. forskning om riskhantering, kärnenergiberedskap, flygsäkerhet och sjöfartssäkerhet. De statliga insatserna inom dessa områden finansieras via flera olika utgiftsområden.

12 Vissa frågor om civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet

I propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (2001/02:10) redovisar regeringen sin inriktning för området civil internationell fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet. I detta avsnitt utvecklar regeringen inriktningen inom några olika områden.

Frågor inom Partnerskap för fred (PFF) på både det militära och civila området har sedan introduktionen 1994 varit ett ansvar för Försvarsdepartementet. Försvarsdepartementet representerar Sverige i Natos civila planeringskommitté, Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC) då den sammanträder i s.k. Plenary session, vilket är den högre sammanträdesformen. Deltagande vid s.k. Permanent session, avses fortsättningsvis ske genom att den svenska Natodelegationen representerar Sverige, dock vid behov förstärkt med representanter från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) eller berörda myndigheter. Flertalet partnerländer arbetar enligt en sådan princip.

Inriktningen och till stor del utvecklingen av det förtroendeskapande samarbetet inom det civila PFF-området skall sammanhållas av Försvarsdepartementet i samverkan med respektive fackdepartement och med stöd av berörda myndigheter. Detta innebär att myndigheterna, liksom tidigare, kommer att medverka i processen att utarbeta det individuella partnerskapsprogrammet (IPP) med Nato och medverka i det gemensamma partnerskapsprogrammet. Krisberedskapsmyndigheten förutsätts delta i detta arbete enligt samma principer som andra myndigheter.

Den kontaktgrupp för myndigheter som är verksamma inom det civila PFF-området och som i dag leds av Överstyrelsen för civil beredskap, kommer från den 1 juli 2002 att ledas av Försvarsdepartementet i enlighet med de principer som redovisats ovan. Krisberedskapsmyndigheten bör dock ha en förmåga att stödja Regeringskansliet i det löpande PFF-samarbetet. Krisberedskapsmyndigheten bör vidare ha en samordningsroll avseende civil medverkan i PFF-övningar och liknande. Krisberedskapsmyndigheten bör även vid behov kunna fungera som stödfunktion till Försvarsdepartementet vid frågor som rör internationell civil krishantering.

Många myndigheter verkar inom det internationella området och detta gäller även inom områden som är av fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär karaktär. Bland dessa finns Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och ett stort antal andra centrala myndigheter. Det är angeläget att framhålla betydelsen av att varje myndighet verkar inom sitt sakområde och företräder detta såväl nationellt som internationellt.

Många myndigheter har också ett antal olika relationer att beakta i sammanhanget. Det gäller bl.a. myndigheter, som inte tillhör Försvarsdepartementet, men som ändå på olika sätt har uppgifter inom departementets verksamhetsområde, bl.a. som svenska representanter i Natos civila kommittéer. Dessa myndigheter har dels en relation till sitt eget departement, dels till Försvarsdepartementet och i dagsläget även till Överstyrelsen, som har ett samordningsansvar för civil PFF-verksamhet. Den av regeringen här redovisade förändringen av samordningsansvaret kommer att tydliggöra ansvarsförhållandena mellan myndigheter och Regeringskansliet. Sammanfattningsvis kan konstateras att den ovan redovisade förändringen av PFF-samordningen kommer att innebära en rationaliserings- och effektivitetsvinst genom bl.a. att en tydligare rollfördelning skapas samt att dubbelarbete undviks.

”Civil protection” är i EU-samarbetet ett begrepp som har skilda betydelser i olika medlemsländer, bl.a. eftersom de nationella strukturerna

skiljer sig åt, men också på grund av att begreppet har givits olika innebörd. I flertalet länder är syftet med verksamhet inom "civil protection"-området att ha en god beredskap för olika typer av olyckor och kriser inom olika samhällsfunktioner och att vidta förebyggande åtgärder. I Sverige och i EU har begreppet översatts till räddningstjänst, då samarbetet hittills i väsentlig grad avsett detta område. Dock har det, inte minst inom ramen för det intensiva EU-arbete som följt på terrorattackerna i USA den 11 september 2001, tydligt framgått att begreppet "civil protection" nu används med en vidare innebörd i EU-sammanhang än tidigare.

Regeringen konstaterar att innebörden av "civil protection" utöver räddningstjänst närmast motsvarar övergripande frågor kring skydd och säkerhet i samhället, t.ex. innefattas ämnet katastrofmedicin inom "civil protection". Denna utveckling accentuerar samverkan mellan myndigheter på nationell nivå. Regeringen avser att se över den nationella samordningen inom detta område. Utöver Räddningsverket bör även andra myndigheter, inklusive Krisberedskapsmyndigheten, när så är lämpligt med hänsyn till myndigheternas nationella uppgifter, kunna inbegripas i ett vidgat "civil protection"-arbete. Området behöver även koordineras i förhållande till den verksamhet som bedrivs inom andra sektorer. En ökad samordning innebär självfallet inga förändringar av myndigheternas instruktionsmässiga uppgifter.

I Nato benämns den civila verksamheten Civil Emergency Planning (CEP). Detta översätts ofta till svenska med civil beredskap. Med civil beredskap har ofta förståtts verksamhet som syftar till att stärka samhällets robusthet och genomföra preventiva åtgärder. Begreppet har också ofta innefattat åtgärder av karaktären civilt försvar. I Nato var tidigare CEP i det närmaste liktydigt med civilt försvar. Under 1990-talet har begreppet CEP utvecklats mot att alltmer inriktas mot krishantering i vidare mening och mot ett samarbete syftande till att stärka nationell förmåga att hantera påfrestningar och kriser, men även mot regionalt och multilateralt krishanteringssamarbete. Regeringen finner att det finns vissa likheter mellan det vidgade området "civil protection" inom EU och Natos CEP.

Regeringens bedömning: Akuta internationella civila insatser av förtroendeskapande, humanitära och säkerhetsfrämjande skäl bör även kunna genomföras på andra grunder än biståndsmässiga och finansieras över särskilt anslag via utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Statens räddningsverk bör ha fortsatt beredskap att genomföra externt finansierade katastrofinsatser i andra länder. Verksamheten bör karaktäriseras av flexibilitet samt samverkan såväl nationellt mellan berörda myndigheter som internationellt med andra länder och med FN och EU. Regeringen bedömer vidare att Sverige bör ha fortsatt förmåga att kunna stödja FN och i fortsättningen även EU med civila resurser vid katastrofer och krishanteringsinsatser. Särskild inriktning vad gäller FN bör vara utveckling av logistiskt stöd, så kallade insatspaket. Statens räddningsverk bör vidare med kort varsel på begäran kunna sända experter till katastrofområden med syfte att aktivt samla in information om situationen samt att om så önskas biträda ansvarig ledning med expertis på plats.

Skälen för regeringens bedömning: Genomförande av internationella insatser stärker den nationella förmågan till krishantering genom den kunskap som återförs till Sverige. Akuta internationella civila insatser kan även ses som ett säkerhetspolitiskt redskap för att skapa en säkrare situation för Sverige på lång sikt. Med dagens system kan Statens räddningsverk och andra myndigheter inte genomföra insatser med svensk finansiering i andra länder än de som är kategoriserade som biståndsmottagande länder av Sida. Länder som inte faller under denna kategori får själva stå för stödjande länders insatskostnader. Regeringen anser att det under vissa omständigheter är angeläget att kunna erbjuda välutvecklade länder stöd. Med hänsyn till variationen på de insatser som kan tänkas vara möjliga är det viktigt att det nya systemet för att inom kort tid bistå andra länder ges stor flexibilitet. Beskrivning av hur denna typ av insatser skall finansieras finns i kap. 7.

Sedan början av 1990-talet har Statens räddningsverk successivt utvecklat sin beredskap för internationella hjälpinsatser. Till en början avsåg insatserna rena räddningsinsatser, men har efter hand utvecklats till att även gälla stöd i samband med flyktingkatastrofer samt att skapa en beredskap för radiokommunikation och transporter. Inriktningen är numera också att skapa mer komplexa system inom hjälp- och katastrofområdet, så kallade insatspaket, för att möta behov från olika FN-organ. Detta redovisas av regeringen i prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret. Regeringen redovisar i propositionen att insatspaketen skall kunna utnyttjas för att stödja FN-organen med olika tjänster som exempelvis sök- och räddningsstyrkor, expertis vid kemikalieolyckor, vattenrening, transportteam, logistik, sambandsteam m.m. Regeringen ser en viktig uppgift i att utveckla stödresurserna till FN-organens administrativa förmåga. Det är enligt regeringen viktigt att könsrollsperspektiv uppmärksammas och beaktas inom ramen för hela den civila internationella fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitära verksamheten.

Inledande återuppbyggnadsinsatser bör kunna genomföras av Räddningsverket i samband med katastrofer förutsatt att verket redan är på plats i och med den akuta fasen av katastrofen. Målet för återuppbyggnadsinsatsen skall vara att uppgifterna så fort som möjligt skall tas över av lokal kompetens. Däremot skall Räddningsverket normalt inte syssla med långsiktiga återuppbyggnadsinsatser. Andra myndigheters och organisationers kompetens och ansvarsområden bör övervägas i dessa lägen. Vid genomförande av internationella insatser skall det alltid finnas en naturlig koppling till den nationella uppgiften.

Räddningsverkets hjälpinsatser genomförs på uppdrag av antingen Sida eller olika FN-organ (UNHCR, UNOCHA, UNWFP). Finansieringen av insatser sker också genom dessa uppdragsgivare, dvs. med myndighetsexterna medel. Beredskapen för att kunna genomföra insatserna finansieras däremot över Räddningsverkets anslag. Denna beredskap avser resurser i form av materiel och personal, utbildningar och övningar. Tidigare krävdes regeringsbeslut för Räddningsverkets samtliga internationella insatser. Då erfarenheten visat att det ofta krävs ett mycket snabbt beslutsfattande vid akuta katastrofer har regeringen i instruktionen för Statens räddningsverk delegerat rätten att fatta beslut om akuta katastrofinsatser till exempel vid jordbävningar. En förutsättning är att Regeringskansliet har informerats. För mindre akuta insatser såsom återuppbyggnadsinsatser krävs fortfarande regeringsbeslut.

Bland annat mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts beträffande Räddningsverket kan det bli aktuellt att överväga att ge också andra civila statliga myndigheter rätt att delta i internationella insatser.

12.3 Ammunitions- och minröjning

Sverige har sedan flera år tillbaka varit engagerat i frågor rörande minor och oexploderad ammunition. Riksdagen beslutade redan i juni 1994 att Sverige skulle arbeta för ett totalförbud mot antipersonella minor och i december 1996 fattade riksdagen beslut om att användningen av dessa minor i det svenska försvaret skulle förbjudas och att existerande antipersonella minor skulle förstöras. 1999 trädde konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor samt om deras förstöring, den s.k. Ottawakonventionen, i kraft. Konventionen har fått ett stort internationellt genomslag och i dagsläget har över 120 stater tillträtt den. Trots detta fortsätter antipersonella minor och oexploderad ammunition att skapa lidande, osäkerhet och hinder för utveckling i ett flertal länder. Minproblemet är långt ifrån löst och insatser krävs för att förbättra situationen för de människor och samhällen som drabbas av antipersonella minor och oexploderad ammunition. Liksom riksdagen anser Regeringen att de svenska insatserna för ammunitions- och minröjning är viktiga och att ett svenskt engagemang inom området på ett positivt sätt kan bidra till att få minproblemet under kontroll.

Frågorna kring minor och oexploderad ammunition är komplexa och spänner över flertalet politikområden. De omfattar bland annat humanitär och militär minröjning, stöd till minoffer genom vård och rehabilitering, informationskampanjer för att öka medvetenheten för minfaran bland de människor som lever i riskområden för att på så sätt minska antalet min-

offer, samt även hjälp till stater med att få sina lager med minor förstörda. Även forskning och utveckling för att ta fram mer effektiv, och för minröjarna säkrare, minröjningsteknologi är en del av arbetet. Frågor rörande minor och oexploderad ammunition berör flertalet departement och myndigheter och olika aspekter på frågorna kommer upp i olika sammanhang. Mot bakgrund av detta finns behov av ett övergripande dokument som redovisar regeringens samlade syn på frågorna.

Arbetet med att ta fram en samlad svensk syn på ammunitions- och minröjningsområdet pågår inom Regeringskansliet. Arbetet syftar till att beskriva och förklara regeringens inriktning och målet med den svenska verksamheten inom området. Den samlade synen kan på detta sätt bidra till att säkerställa att de statliga aktörer som hanterar frågorna arbetar mot samma mål och har samma vision. Denna samlade syn bör ge upphov till samordning och samtidigt kunna fungera som stöd, referensmaterial och praktisk handledning för de berörda aktörerna. Vidare bör en samlad syn i dokumenterad form också kunna bidra till att öka insynen i det svenska agerandet. Intresserade organisationer och personer skall genom att ta del av dokumentet kunna skapa sig en klarare bild av svenska regeringens inriktning för och prioriteringar inom verksamheten.

I arbetet med att ta fram en samlad syn kommer främst frågor rörande ammunitions- och minröjning att hanteras, men även det svenska agerandet avseende internationellt samarbete rörande minfrågor, liksom svenska aktörers ansvarsområden och förhållande till varandra kommer att ingå. Regeringen avser fatta beslut i frågan under våren 2002 och avser hålla riksdagen informerad om arbetet.

13 Redovisning av prioriterade områden för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred

Bakgrund till sektorsgenomgångarna

Regeringen har sedan 1997 årligen lämnat en redovisning för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred till riksdagen.

I rapporten Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred (Ds 1998:32), utarbetad inom Regeringskansliet, konstaterades det att det inte finns någon entydig definition av vad en svår påfrestning på samhället i fred är och att det inte heller är möjligt att ge en sådan entydig definition. En svår påfrestning utgör 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 situationen och därmed begränsa konsekvenserna. Regeringen angav i skr. 1998/99:33 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).

Regeringen beslutade den 4 mars 1999 att berörda departement inom Regeringskansliet skall 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. Den redovisning som i denna proposition lämnas om bl.a. författningsändringar är ett viktigt resultat av dessa genomgångar. Den avser i första hand de hittills prioriterade områdena men också områdena transporter samt kulturarvet, trossamfunden och begravningsverksamhet.

Totalförsvaret är enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. I regeringsformens trettonde kapitel finns särskilda bestämmelser för beslutsfattandet för krig och krigsfara. Bestämmelserna faller ytterst tillbaka på ett förslag lämnat av Författningsutredningen (SOU 1963:16-17). Förslaget omfattade dock inte bara krig och krigsfara utan även ”andra utomordentliga förhållanden”. Såväl Grundlagberedningen (SOU 1972:15) som regering och riksdag tog emellertid avstånd från förslaget i denna del. Det behov av snabbhet i beslutsprocessen som kunde föreligga borde, ansågs det, ”tillgodose inom ramen för den vanliga kompetensregleringen” (prop.1973:90, s. 444).

I samband med olyckor eller i andra situationer kan det ibland vara nödvändigt för samhället att ingripa mot den enskildes vilja. På väl avgränsade områden finns det därför lagstiftning som ger de ansvariga myndigheterna befogenheter att vid behov agera mot privatpersoners och företags intressen. Exempel på sådana bestämmelser där samhället ges möjlighet att använda privat egendom, ta till olika former av tvångsmedel etc. finns i räddningstjänst- och smittskyddslagstiftningen.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred består, såsom tidigare konstaterats, dels av förebyggande åtgärder för att minimera riskerna för att sådana händelser och tillstånd inträffar, dels åtgärder för att kunna hantera händelserna, om de ändå skulle inträffa. Det bör betonas att åtgärderna inte syftar till att enbart tillgodose de krav som ställs på samhället i en så extrem situation som en svår påfrestning innebär. I stället är det i många fall fråga om åtgärder som bidrar till en grundläggande robusthet och flexibilitet som ökar beredskapen vid olyckor och störningar i samhället. Vissa åtgärder vidtas också inom ramen för planeringen av ännu extremare situationer än en svår påfrestning på samhället i fred, nämligen planeringen inför ett väpnat angrepp. I detta sammanhang bör uppmärksammas det förslag till ny förordning om åtgärder vid fredstida krishantering och höjd beredskap som lagts fram av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap, SOU 2001:86) och som enligt utredningen bör ersätta beredskapsförordningen (1993:242). I avsnitt 8.1 redogör regeringen närmare för utredningens förslag.

I samband med hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred bör även Försvarmaktens möjligheter att bidra med stöd till andra myndigheter m.fl. nämnas. Utredningen om Försvarmaktens stöd till andra myndigheter m.m. lämnade den 26 november 2001 sin rapport (Stöd från Försvarmakten SOU 2001:98). Huvudprincipen i utredningens förslag

är att Försvarsmakten i större utsträckning än i dag skall ges möjlighet att lämna stöd till andra myndigheter m.fl. vid händelser i fredstid. Utredningens förslag redovisas närmare i avsnitt 10.6.

Frågan om man skall införa en övergripande lagstiftning, som ger myndigheter befogenheter i fredstida kriser som inte är att betrakta som olyckshändelser i räddningstjänstlagens mening, har diskuterats vid olika tillfällen. En del av de situationer som då avsetts omfattar svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen anser att det fortsatta arbetet när det gäller lagstiftning på området, på sätt som sker i dag, bör genomföras sektorsvis. En helhetssyn bör prägla arbetet och samma ansvariga myndighet bör därför i största möjliga mån hantera olika former av kriser. Såsom ovan nämnts ger inte heller regeringsformen utrymme för någon form av generell fullmaktslagstiftning som även omfattar fredstida förhållanden.

14 Kommunal räddningstjänst, hälso- och sjukvård samt polisverksamhet

14.1 Planeringsansvar för den katastrofmedicinska beredskapen (*Socialdepartementet*)

Regeringens förslag: I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) skall föreskrivas att landstingen har ett planeringsansvar för den katastrofmedicinska beredskapen. I HSL skall vidare föreskrivas att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, har rätt att meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: I hälso- och sjukvårdslagen bör regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, ges rätt att besluta om omfördelning av förnödenheter, personal och patienter. Förutsättningar för att detta skall få ske bör utformas med utgångspunkt från förutsättningarna för styrelsers övertagande av befogenheter från nämnder enligt 6 kap. kommunallagen (1991:900), dock med ytterligare betoningar av den aktuella situationens karaktär av ett extremt krisläge. Beslut om att Socialstyrelsen skall få utöva en sådan rätt bör i ett extremt krisläge vara ett ansvar för regeringen. Såväl regeringen som Socialstyrelsen skall vara skyldig att kontinuerligt samråda med berörda sjukvårdshuvudmän.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalat sig i frågan är i huvudsak positiva till utredningens förslag. *Socialstyrelsen* noterar med tillfredsställelse de föreslagna förändringarna som enligt Socialstyrelsens uppfattning är nödvändiga för att säkerställa hälso- och sjukvårdens säkerhet och beredskap för svåra påfrestningar i fred samt för väpnat angrepp. Socialstyrelsen framhåller att en inte oväsentlig del av den sjukvård som bedrivs av kommunerna är avancerad om än inte av akutkaraktär och dessa patienter är i många fall inte mobila utan kräver kontinuerlig vård och omsorg. Utredningen har heller inte berört den allt mer ökade hemsjukvården. Ökningen av denna vårdform är såväl kvalitativ, med

avancerad utrustning och övervakning, som kvantitativ. Inte heller problematik relaterad till socialtjänst, hälsoskydd och smittskydd behandlas av utredningen. Sambanden mellan dessa verksamheter bör beaktas i såväl löpande beredskapsarbete som i akuta krissituationer. Socialstyrelsen bör därför få ett uttalat uppdrag att utarbeta övergripande riktlinjer för och utöva tillsyn över krishantering inom alla delar av sitt ansvarsområde, således – förutom sjukvård – även socialtjänst, hälsoskydd och smittskydd. *Försvarsmakten* bejakar de förslag till ändringar i lagstiftningen, som bl.a. ger regeringen rätt att besluta om omfördelning av förnödenheter, personal och patienter vid allvarliga kriser. *Försvarsmakten* anser även att statsmakterna bör pröva att ge Socialstyrelsen tillräckliga befogenheter (inom ramen för såväl områdes- som planeringsansvar) för att leda hälso- och sjukvården vid allvarliga kriser på nationell/central nivå, utan att särskilda regeringsbeslut behöver fattas.

Landstingsförbundet tillstyrker förslaget vad gäller landstingens planeringsskyldighet för fredstida kriser. Detta är emellertid en uppgift som landstingen alltid har tagit på sig. Alla landsting har beredskapsplaner som träder i funktion vid svåra olyckor. Varje landsting planerar utifrån sina lokala förhållanden men det förekommer också underhandssamverkan såväl mellan näraliggande landsting som kommunerna i landstinget. Om planeringsskyldigheten blir tvingande samt också innefattar skyldighet att genomföra övningar bör enligt förbundet staten kompensera landstingen för de merkostnader som kan uppstå. *Landstingsförbundet* framhåller att enligt HSL 9 § skall landet vara indelat i sjukvårdsregioner för den sjukvård som berör flera landsting. Landstingen är skyldiga att samverka i frågor som berör sådan hälso- och sjukvård och de har en långvarig erfarenhet av regional samverkan och har etablerade kanaler uppbyggda. Förbundet anser att sjukvårdsregionernas samverkansnämnder och kanslier borde kunna planera för fördelning av personal, utrustning och patienter vid en svår olycka eller annan påfrestning på samhället som har inträffat i regionen och där det enskilda landstingets resurser inte räcker till för att ge god vård åt alla drabbade. Ett ingripande från regeringens sida eller den myndighet som regeringen utser av det slag som utredningen föreslår bör endast ske enligt förbundet om konsekvenserna av en olycka eller annan extrem händelse kan komma att beröra hela landet. *Stockholms läns landsting* stödjer utredningens förslag när det gäller förändringar i hälso- och sjukvårdslagen, men vill understryka att berörd myndighet bör åläggas en samrådsskyldighet innan beslut fattas om omfördelning av resurser.

Skälen för regeringens förslag: I regeringens skrivelse 2000/01:52 anförde regeringen att det borde prövas om det i hälso- och sjukvårdslagen fanns 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 har prövats av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen.

I dag saknas bestämmelser som ålägger landstingen att ha en speciell medicinsk katastrofberedskap. I 7–8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), finns visserligen bestämmelser om att landstingen skall planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt från befolkningens behov

samt i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare. I detta ligger dock inte uttryckligen en skyldighet för landstingen att ha sådana resurser eller sådan beredskap att dessa kan hantera svåra påfrestningar under fredstida förhållanden. Det saknas således bestämmelser som ålägger landstingen att ha en katastrofplanering.

Katastrofplanering får betydelse för hanteringen av stora olyckor. Den dagliga sjukvården är inte anpassad till de resursbehov som kan uppstå i samband med svåra påfrestningar i fred. Regeringen anser därför att det i hälso- och sjukvårdslagen skall införas ett uttryckligt stadgande som ålägger landstingen att ha en medicinsk katastrofberedskap. Redan idag upprättar landstingen katastrofmedicinska planer, varför den ekonomiska effekten av föreslagen lagändring endast bör bli marginell. Ersättning för landstingens merkostnader i denna fråga bör utredas närmare av Socialstyrelsen i samråd med Landstingsförbundet. Ersättning till landstingen för planläggning under fred vad avser hälso- och sjukvård i krig ingår i det generella statsbidraget till kommunerna (prop. 1991/92:150, bil. II:2 bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345).

Det är vidare angeläget att vid extrema situationer kunna prioritera resurser mellan olika landsting. I dag finns inte denna möjlighet i fredstid. HSL 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.

Mot bakgrund av vad som ovan har nämnts anser regeringen att det i HSL också skall införas ett bemyndigande som ger regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, rätt att meddela särskilda föreskrifter för landstingens handlingsberedskap ur ett nationellt katastrofmedicinskt perspektiv.

Det finns vidare 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. Socialstyrelsen kan inte med stöd av denna bestämmelse meddela bindande föreskrifter inom denna del av hälso- och sjukvården.

14.2 Allmänt om områdena (Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet)

Ansvarsförhållanden

Ansvarsförhållanden inom områdena framgår av regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52).

Regeringen redovisade i skrivelsen att ett kontinuerligt arbete pågår med att öka samverkan och effektivisera nyttjandet av resurserna för att förbättra de tre verksamheternas gemensamma förutsättningar vid insatser.

För att stödja den kommunala räddningstjänsten har Räddningsverket byggt upp särskilda resursbaser med materiel för allvarliga eller omfattande olyckshändelser såsom kemikalieolyckor, översvämningar, skogsbränder och oljeskadeskydd. Dessa lager är förlagda till Räddningsverkets skolor och i vissa utsatta områden.

Ytterligare faktorer som påverkar räddningstjänstens förmåga är befolkningens möjligheter att själva vidta förebyggande åtgärder och att agera på rätt sätt vid allvarliga olyckor. Räddningsverket genomför i samarbete med en rad frivilligorganisationer kurser och utformar informationsmateriel för att stärka den enskildes förmåga.

En effektiv samverkan mellan räddningstjänstansvariga myndigheter och övriga myndigheter är viktig i samhället. Regeringen anser att Rådet för räddningstjänst är ett viktigt forum för att diskutera gemensamma frågor och för att utveckla denna samverkan. Regeringen avser att ytterligare utveckla rådets arbetsformer.

Landstingen har förbättrat ledningsförmågan genom att Socialstyrelsen utvecklat ett IT-baserat ledningssystem (SWEDE) för akuta sjukvårdsinsatser. Systemet skall bl.a. omfatta information om sjukvårdens disponibla kapacitet, sjuktransportdirigering och 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. Socialstyrelsens målsättning är att samtliga landsting skall använda systemet fullt ut och att den övervägande delen av dem skall ha uppnått detta 2005. I december 2001 bedrev fyra landsting pilotdrift av ledningssystemet SWEDE.

Ett kunskapscenter för mikrobiologisk beredskap har inrättats vid Smittskyddsinstitutet, vilket också kunnat utnyttjas som expertorgan efter händelserna i USA den 11 september 2001. Ett kunskapscentrum för strålningsmedicin har inrättats vid Karolinska institutet. Från 2002 finns vid Hälsouniversitetet i Linköping ett kunskapscentrum i katastrofmedicin i nära samverkan med institutioner i Göteborg, Stockholm och Umeå. Vid Uppsala universitet har från 2002 inrättats ett kunskapscentrum i katastrofpsykiatri. Samverkan med Försvarsmakten ses som en naturlig del och är väsentlig genom de naturliga beröringspunkter som finns med utvecklingen inom militärpsykiatri.

För hälso- och sjukvårdens planering och dimensionering är det viktigt att utveckla riskanalysmodeller för olika händelser t.ex. en brännskadekatastrof, en stor kemisk olycka eller en svår smittspridning. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att utveckla sådana modeller.

Förmågan att klara störningar inom el och IT är också viktig inom hälso- och sjukvården, som blir allt mer tekniskt beroende. Störningar innebär därför en väsentlig risk. Inom ramen för sitt ansvar för hälso- och sjukvården inom det civila försvaret lämnar Socialstyrelsen bidrag till reservanordningar för sjukhusens tekniska försörjningssäkerhet. 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 reservvärmeförsörjning. Det finns dock sjukhus som fortfarande har mindre god reservförsörjning och där åtgärder behöver vidtas.

Inom ramen för sitt ansvar för hälso- och sjukvården inom det civila försvaret vidtar Socialstyrelsen en rad åtgärder som också är till nytta vid svåra påfrestningar på samhället i fred t.ex. genom bidragen för att höja den tekniska funktionssäkerheten. Beredskapslagren av läkemedel och sjukvårdsmateriel anpassas för att alltmer kunna möta fredstida krav. Dit hör också åtgärder för att begränsa spridningen av allvarlig smitta och förbättra omhändertagandet av kemikalieskadade personer etc. Centrala och regionala utbildningar av hälso- och sjukvårdspersonal genomförs för att möta de kompetenskrav som samhället ställer.

I linje med vad regeringen uttalat i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret har de nordiska hälsoministrarna, efter vad som inträffat i USA den 11 september 2001, träffats för att utveckla ett nordiskt samarbete på beredskapsområdet. Vid ett möte i Stockholm den 28 november 2001 blev länderna överens om att bistå varandra vid olyckor eller terroristhandlingar med nukleära, biologiska och kemiska ämnen och stridsmedel. Man var också enig om att så snart som möjligt etablera ett samarbete mellan myndigheter i de nordiska länderna med sikte på direkt assistans i en krissituation, med t.ex. materiel, läkemedel och vacciner, behandlingskapacitet, laboratoriekapacitet, sjuktransporter eller expertkunnande. Även samarbete om beredskapsförberedelser skall prövas. Det gäller t.ex. inköp, tillverkning, lagring av läkemedel, vacciner och sjukvårdsutrustning samt forskning, utbildning och övningar.

I Rikspolisstyrelsens rapport från 1999 om bl.a. tillgång till reservkraft och uthållighet i utrustningen, alternativa kommunikationsmöjligheter m.m. drogs slutsatsen att polisen har förmåga att klara sina uppgifter under ett kortare störningsförlopp.

Sammanfattningsvis är regeringens bedömning att hälso- och sjukvården, polisverksamheten och räddningstjänsten har både betydande resurser och en hög grundberedskap att utgå ifrån vid en svår påfrestning på samhället i fred.

14.3 Behov av åtgärder

Regeringens förslag som rör räddningstjänstens personal hanteras i kap. 29 Utbildning inom politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar.

Vid större olyckshändelser och ledningsövningar har det visat sig att de kommunala ledningsstaberna ibland brister i uthållighet. Räddningsverket har mot bakgrund av detta i regleringsbrevet för 2002 fått i uppdrag att utreda möjligheten att erbjuda stabsstöd vid allvarliga olyckshändelser.

Regeringen bereder för närvarande frågan om en översyn av 112-funktionen med avseende på bl.a. ansvarsförhållanden för information, felringningar och olika typer av tekniska lösningar.

Av stor betydelse för samarbetet vid särskilda händelser är möjligheterna till ett bra radiosamband mellan inblandade myndigheter. Regeringen har den 8 november 2001 utsett en förhandlare för ett gemensamt kommunikationssystem vilket kan öka möjligheterna till samverkan och effektiva insatser och ingripanden. Se kap.16 Telekommunikationer.

Regeringen har den 18 november 1999 uppdragit åt en särskild utredare att genomföra en översyn av räddningstjänstlagen. Översynen syftar bl.a. till att förtydliga ansvarsförhållandena samt eventuellt ökade möjligheter till förbättrad samverkan. Utredaren skall även se över ledningsförhållandena vid stora olyckshändelser. Utredaren har redovisat ett delbetänkande den 1 juni 2000 om Samordning av sjö- och flygräddningstjänsterna (SOU 2000:63) och ett delbetänkande den 11 maj 2001 om Reformerat sotningsväsende (SOU 2001:42). Uppdraget slutredovisades den 24 januari 2002 genom rapporten Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10). Betänkandet har remitterats.

Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen om att lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning och lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål skall fortsätta att gälla till utgången av 2004.

Vidare har polisregisterlagstiftningen varit föremål för översyn och uppföljning. Polisdatautredningen lämnade den 19 december 2001 sitt betänkande Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (SOU 2001:92) till regeringen. Detta betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Även polisens möjlighet att få bistånd av Försvarsmakten har varit föremål för översyn. Den 26 november 2001 lämnades betänkandet Stöd från Försvarsmakten (SOU 2001:98) till regeringen. Se vidare avsnitt 10.6.

Sedan den 1 oktober 1999 kan beredskapspoliser som slutit avtal 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. Det rör sig om extrema och allvarliga situationer av närmast nationell omfattning där polisens vanliga personella resurser inte räcker till. De situationer som avses är sådana där det krävs att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen.

Mot bakgrund av bl.a. oroligheterna i samband med Europeiska rådets möte i Göteborg den 14-16 juni 2001 tillkallade regeringen den 20 juni 2001 en kommitté (dir. 2001:60) för att se över polisens möjligheter att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar. I uppdraget ingår att överväga om det finns anledning att utvidga möjligheterna att använda beredskapspoliser i fredstid. Kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2002.

På regeringens uppdrag har Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket, med bistånd av Gotlands kommun, gemensamt belyst behovet av och möjligheterna till att samutnyttja sina resurser vid hantering av allvarliga olyckor och särskilda samhälleliga kristillstånd på Gotland. Myndigheterna föreslår att ett samgrupperat centrum för samverkan inrättas på Gotland. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har i sitt betänkande Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) tillstyrkt vad myndigheterna föreslagit.

Även Försvarsberedningen har den 31 augusti 2001 i sin rapport Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering (Ds 2001:44) förordat myndigheternas förslag. Regeringen har den 14 mars 2002 uppdragit åt Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket att inleda en försöksverksamhet på Gotland, som bl.a. innebär att inrätta ett samverkanscentrum kallat GotSam, i huvudsak i enlighet med den av myndigheterna gemensamt framtagna rapporten Samutnyttjande av resurser på Gotland (dnr Fö2001/990/CIV).

14.4 Terrorism (*Justitiedepartementet*)

14.4.1 Allmänt om området

Regeringens bedömning: Sverige står i stort 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.

Skälen för regeringens bedömning

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.

Vissa svagheter har identifierats när det gäller beredskapen för en terroristattack med nukleära, biologiska eller kemiska vapen. En arbetsgrupp inom Regeringskansliet med representanter för bl.a. Rikspolisstyrelsen har lämnat en rapport i vilken konstateras vilka åtgärder som snabbast och till lägst kostnad leder till en förbättrad allmän beredskap mot NBC-händelser. Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Hotens och riskernas karaktär

Det finns transnationella terroristnätverk som har förmåga att utföra terroristattentat i Sverige. Dessa har funnits representerade länge i Sverige och flera individer som ingår i dem står under Säkerhetspolisens uppsikt. Det rör sig dels om individer som reser på kurser och möten hos terroristorganisationer i andra länder, dels om individer som har olika typer av kontakter med kända ledare inom olika terrornätverk och organisationer. Bland annat på grund av Säkerhetspolisens uppsikt över dessa individer är det inte sannolikt att de kommer att genomföra terroristattentat i Sverige. Även terroristnätverk utomlands har förmåga att genomföra terroråd riktade mot Sverige. Det finns en stor risk för att också grupper i Sverige som inte står under Säkerhetspolisens bevakning, eller inte ens är kända av Säkerhetspolisen, har denna förmåga. Säkerhetspolisen bedö-

mer dock att vare sig de i Sverige boende med terroristanknytning, utländska terrornätverk eller de inhemska grupper som har deltagit i träning utomlands har för avsikt att genomföra terrordåd i landet.

Beträffande hotet från inhemska extremistmiljöer gör Säkerhetspolisen bedömningen att det finns aktörer med avsikt att angripa det svenska statskicket, men att deras förmåga i de sammanhangen är så begränsad att det inte går att tala om ett hot mot det demokratiska styrelseskicket. Däremot kan inhemska extremistmiljöer utgöra ett hot mot rikets inre säkerhet i termer av deras avsikt och förmåga att genom våld eller hot om våld försöka påverka statens företrädare och genom att angripa enskilda individers medborgerliga fri- och rättigheter.

Säkerhetspolisen bedömer att den generella hotbilden från såväl transnationella grupper som inhemska extremistgrupper vad gäller terrorattentat mot svenska intressen är låg

Ansvarsförhållanden

Ansvarsförhållanden framgår av regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52).

14.4.2 Behov av åtgärder

Lagstiftningsåtgärder m.m. med anledning av terroristattacker i USA den 11 september 2001

Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 28 september 2001 resolution 1373 (2001). Resolutionen tar sikte på åtgärder för att förebygga terroristhandlingar och förhindra att sådana handlingar begås. I resolutionen ställs krav bl.a. på att ekonomiska tillgångar som tillhör någon som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller medverkar till sådana handlingar skall spärras. Den innehåller också ett förbud mot att tillhandahålla sådana personer ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster. Resolutionen har genomförts i EU genom två gemensamma ståndpunkter och en rådsförordning.

Inom FN har en konvention för att bekämpa finansiering av terrorism utarbetats. Sverige undertecknade konventionen den 15 oktober 2001. Konventionen ställer krav på vissa lagändringar. Regeringen har idag beslutat proposition Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism (prop. 2001/02:149) så att nödvändiga författningsändringar kan träda i kraft den 1 juli 2002.

Europeiska kommissionen presenterade den 19 september 2001 två förslag till rambeslut.

Det första avser gemensamma definitioner och straff vad gäller terrorism. Vid det extrainsatta ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 20 september 2001 gav rådet den kommitté som anges i artikel 36 i Fördraget om Europeiska Unionen i uppdrag att utan dröjsmål sammanträda för att ingående granska förslaget. Behovet av snabba resultat bekräftades av Europeiska rådet den 21 september 2001. Vid ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 6-7 december 2001 nåddes också en

politisk överenskommelse om förslaget. Rambeslutet ställer krav på lagändringar och regeringen har idag beslutat proposition Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism (prop. 2001/02:135).

Det andra förslaget gäller ett rambeslut om en europeisk arresteringsorder. Rambeslutet har sin grund i slutsatserna från Europeiska rådets toppmöte 1999 i Tammerfors och är således inte inriktat specifikt på terroristfrågor eller tillkommet med anledning av terroristattacker i New York den 11 september 2001. Instrumentet syftar till att ersätta det nuvarande utlämningsförfarandet inom EU med ett avsevärt snabbare och mindre komplicerat system. Bestämmelserna i rambeslutet går ut på att en europeisk arresteringsorder från de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat – dvs. en begäran om gripande och överlämnande av en efterlyst person – skyndsamt och med få formaliteter skall verkställas av de rättsliga myndigheterna i en annan medlemsstat. Medlemsstaterna åläggs att genomföra bestämmelserna i rambeslutet senast den 31 december 2003. I december 2001 nådde Europeiska rådet en politisk överenskommelse om den europeiska arresteringsordern. Regeringen har idag beslutat att till riksdagen överlämna propositionen Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (prop. 2001/02:18). Regeringen kommer vid en senare tidpunkt att återkomma till riksdagen med förslag till nödvändig lagstiftning.

Den 20 december 2001 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra liknande extraordinära händelser i Sverige. Till sitt förfogande har utredaren en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2002.

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). Utredaren 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.

15 Elförsörjning (Näringsdepartementet)

15.1 Förbättring av elsystemets robusthet

Regeringens bedömning: Under normala förhållanden har Sverige ett säkert elsystem. Samhällets ökade elberoende och elsystemets känslighet för extrema väderförhållanden och organiserade våldangrepp innebär dock att ytterligare åtgärder bör vidtas för att öka elsystemets uthållighet.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: En skyldighet införs för elproducenter att vidta förberedelser för att motverka fredstida leveransbortfall av el i huvudsak enligt den ordning som ligger till grund för elberedskapslagen.

Utredningen anför att tillgången på reserveffekt har minskat. Det är tveksamt om tillgänglig effekt alltid är tillräcklig under vinterdagar med sträng kyla. En lösning med avgiftsfinansiering ter sig enligt utredningen godtagbar även för säkerhetsåtgärder som avser svåra påfrestningar på samhället i fred. En sådan lösning kan emellertid inte innebära att varje fredstida säkerhetsåtgärd skall finansieras med avgifter. Framför ett renodlat producentansvar har dock avgiftsfinansiering enligt utredningen den fördelen att kostnadsfördelningen har utsikter att bli förutsebar och rättvis, vilket underlättar elmarknadens funktionssätt såväl under normala förhållanden som i kris.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har bemött förslagen positivt. *Överstyrelsen för civil beredskap* har inget att erinra mot de förslag som utredningen lämnat i syfte att skärpa kraven på säkerhet och effektivisera tillsynen på elområdet. *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att elberedskapslagen bör modifieras så att den gäller alla typer av hot, allvarliga krissituationer i fred liksom krig.

Flertalet av de remissinstanser som har lämnat synpunkter på utredningens förslag i denna del har framfört tveksamheter eller bemött förslagen huvudsakligen negativt. *Svenska kraftnät* framhåller att de lagstiftningsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag inte har analyserats tillräckligt. *Energimyndigheten* konstaterar att utredningen inte har analyserat behovet av författningsändringar på ett mer djupgående sätt. *Svensk Energi* anser att höjda kostnader för att göra elnäten mindre känsliga för exempelvis väderstörningar även fortsättningsvis skall egenfinansieras och att finansiering av åtgärder för att kunna möta väpnat angrepp samt andra allvarliga och därmed jämställda hot, exempelvis sabotage i fredstid mot viktiga delar av elförsörjningssystemet, skall ske med statliga medel.

Skälen för regeringens bedömning: Under de senaste åren har strukturella och administrativa förändringar skett inom elbranschen. Elmarknadsreformen har lett till ett omfattande effektiviseringsarbete i företagen, vilket tagit sig uttryck i personalneddragningar och nedläggning av produktionskapacitet. Förändringarna på produktionssidan leder till att svårigheter kan uppstå att försörja Syd- och mellansverige med el om långvariga och omfattande störningar skulle inträffa. De ansvariga myndigheterna har noga följt utvecklingen på uppdrag av regeringen. För att motverka problem vid svåra väderstörningar till följd av den resursminskning som skett, har det traditionellt breda samarbetet mellan elföretagen och myndigheterna förstärkts ytterligare. Regeringen konstaterar att ett sådant samarbete är nödvändigt för att säkerställa en hög beredskap vid alla typer av störningar. Regeringen anser att det är angeläget att detta fördjupade samarbete inordnas i den långsiktiga strategin för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Det kan inte uteslutas att ytterligare statliga regleringsinsatser behövs på området.

Det är dock viktigt att det pågående samarbetet mellan myndigheter och företag ges en möjlighet att lägga fast former och ansvar på frivillig

basis. På det sättet kan störst flexibilitet och effektivitet åstadkommas för framtiden. Det frivilliga samarbetet är särskilt viktigt för att en ökad beredskap för anpassning på användningssidan skall kunna åstadkommas. Regeringen avser att noga följa och utvärdera samarbetet som ett underlag för en analys av behovet av vidare reglering eller andra åtgärder.

Regeringen vill vidare framhålla att ansvarsfördelningen inom elförsörjningen är sådan att det är en uppgift för elföretagen att vidta de åtgärder som krävs för att hålla en god leveranssäkerhet i fred. Myndigheternas föreskrifts- och tillsynsarbete vad gäller driftsäkerhet, elsäkerhet och nätverksamhet påverkar elföretagens arbete med leveranssäkerhet. Det ingår i Svenska kraftnäts uppgifter som systemansvarig att reducera risken för tekniska störningar i elförsörjningen. Med systemansvar avses det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert så att balans, inom hela eller delar av landet, kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el. Enligt regeringens bedömning finns ett tydligt samband mellan de beredskapsåtgärder som vidtas för situationer med höjd beredskap och åtgärdsbehovet för situationer med svåra störningar i fredstid. Ett införande av särskilda regler om leveranssäkerhet i fredstid innebär vidare ett avsteg från de principer som kännetecknar den avreglerade elmarknaden. Mot bakgrund av elförsörjningens avgörande betydelse för samhällets funktion avser emellertid regeringen noga följa hur sårbarheten i elsystemet utvecklas och vid behov pröva om det bör införas regler om leveranssäkerhet i fredstid.

Regeringen avser att ge i uppdrag åt berörda myndigheter att redovisa fördjupade analyser och förslag beträffande möjligheterna att på kort sikt förbättra beredskapen. Uppdragen skall genomföras inom ramen för de långsiktiga uppdragen att utveckla en helhetssyn för elberedskapen vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid höjd beredskap.

Medlen till Svenska kraftnät får i dag endast användas till åtgärder för höjd beredskap. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen pekar på att tillgången på reserveffekt har minskat och menar att en lösning med avgiftsfinansiering ter sig godtagbar även för säkerhetsåtgärder som avser svåra påfrestningar på samhället i fred. De insatser som nu görs för att lösa effektproblem bör enligt regeringens mening leda till betydande förbättringar också av den civila beredskapen. Det kan dock enligt regeringens mening komma att krävas särskilda insatser speciellt inriktade mot att öka beredskapen vid fredstida kriser, t.ex. förbättring av förutsättningarna för s.k. ö-drift. Svenska kraftnät har som elberedskapsmyndighet vidtagit sådana insatser, bl.a. genom att vidmakthålla driften av ett block i Karlshamns Kraftverk.

I det följande redovisas ett antal ytterligare åtgärder som vidtagits och planeras av myndigheterna med anledning av tidigare uppdrag från regeringen. Vidare redovisas ett antal förslag som Svenska kraftnät presenterat i en promemoria till regeringen den 10 december 2001, "Förbättring av elsystemets robusthet". Regeringen anser att flera av dessa kan behöva övervägas. Regeringen avser att ge Svenska kraftnät i uppdrag att återkomma med en fördjupad beskrivning av dessa förslag och en redovisning av vilka åtgärder som enligt myndigheterna behöver vidtagas och vilka hinder som finns för att åstadkomma en tillräcklig beredskap. En fråga som särskilt bör studeras är metoder för att stimulera inrättande av reservkraft hos samhällsviktiga funktioner. Med utgångspunkt i denna

15.2 Åtgärder inom området

Hotens och riskernas karaktär

I stort sett alla delar av det svenska samhället är i dag beroende av en väl fungerande elförsörjning med hög leveranssäkerhet. Därmed minskar toleransen för avbrott och störningar i elförsörjningen i hela samhället. Elavbrott kan leda till omfattande störningar i viktiga samhällsfunktioner och förorsaka betydande materiella skador och ekonomiska förluster hos kunderna.

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. Det allvarligaste hotet mot elförsörjningen i fredstid är extrema väderförhållanden samt sabotage mot vitala delar av elsystemet. Sådana angrepp kan leda till stora konsekvenser i samhället genom omfattande elavbrott.

Fredstida störningar i elförsörjningen, som drabbar elkunder i form av elbortfall sammanhänger oftast med fel i elnäten på grund av storm eller snöoväder. Störningar i stam- och regionnät förekommer, men de medför sällan elbortfall för elkunder. Dessa störningar åtgärdas inom ramen för den normala driftberedskapen. Extrema väderförhållanden kan medföra omfattande skador och särskild kraftsamling av reparationsresurser kan krävas för att återställa elsystemets funktion.

Standarden på de svenska ledningsnäten är generellt sett hög med låga avbrottsfrekvenser och relativt korta avbrottstider. Elsystemet är dock sårbart och svårt att skydda från omfattande och målmedveten förstörelse. Organiserade angrepp mot vitala anläggningar kan medföra svåra störningar i elsystemet och kräva omfattande insatser för att återställa systemets funktion.

Ansvarsförhållanden

En utförlig redovisning av ansvarsförhållanden inom området finns i regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52).

Bedömning av läget för beredskapen

Det är inte möjligt att säkerställa en helt störningsfri elförsörjning. Samtidigt ökar elberoendet i samhället, bl.a. till följd av ett ökat krav på fungerande telekommunikationer och IT-system. Samhällsviktig verksamhet som oundgängligen skall fungera måste därför tillförsäkras tillgång till el för situationer då den ordinarie elförsörjningen inte fungerar.

När det gäller normala förhållanden har Sverige ett säkert elsystem. Den höga elsäkerheten kan dock inte ens då garantera hundra procentigt störningsfria elleveranser. Den pågående och planerade uppbyggnaden av verksamheten har medfört förbättringar av förmågan under störda för-

hållanden. Det informations- och erfarenhetsutbyte som skett mellan aktörer inom energisektorn har förbättrat förmågan till samordning.

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. Elsystemets känslighet för extrema väderförhållanden och organiserade våldsangrepp innebär att ytterligare åtgärder bör vidtagas för att öka elsystemets uthållighet.

Samhällets elberoende och elsystemets karaktär motiverar fortlöpande aktiva insatser för att minska sårbarheten. Elförsörjningen kan göras mindre sårbar genom att elsystemet görs än mer robust och motståndskraftigt i samband med om- och utbyggnad och införande av ny teknik inom elförsörjningen, samt genom en förstärkt beredskap och samverkan att vidta skadeavhjälpan åtgärder vid störningar. Ett antal åtgärder vidtas och planeras för närvarande för att minska sårbarheten inom elförsörjningen.

Leveranssäkerheten för en elkund beror på säkerheten i hela leveranskedjan från kraftstation till kundens anslutningspunkt. Den svenska elproduktionen sker huvudsakligen i vattenkraftanläggningar i norra Sverige och i större värmekraftanläggningar i södra delen av landet. Eftersom det finns betydande stordriftsfördelar i elproduktionen är produktionen relativt centraliserad till stora anläggningar som ofta ligger långt från de huvudsakliga konsumtionsområdena. Elproduktionssystemet har under de senaste 10-årsperioderna inte orsakat några omfattande elavbrott. Dock har produktionsläget vid något tillfälle föranlett uppmaningar till elkunderna om återhållsamhet med elförbrukningen.

Helhetssyn

Regeringen har uppdragit åt Statens energimyndighet att se till att en helhetssyn utvecklas som omfattar beredskapsåtgärder såväl på den eloperativa sidan som på användarsidan och att åtgärder skall vägas emot varandra gällande kostnader och effekt.

I en delrapport till regeringen den 1 november 2001 angavs att myndigheten främst inom ramen för uppdraget kommer att arbeta vidare med bl.a. en för alla berörda myndigheter och aktörer gemensam tvärssektoriell helhetssyn på elförsörjningens säkerhet och beredskap. De antaganden som har gjorts inom det civila försvaret beträffande den sannolika tillgången på el vid höjd beredskap skall ses över. Myndigheten skall vidare verka för att organisatoriska former skapas för ett kontinuerligt och systematiskt informationsutbyte mellan den eloperativa myndigheten och användarna inom totalförsvaret om eltillgångar och elbehov vid höjd beredskap.

Överförings- och distributionssystemet

För stamnätet är frågeställningarna om överföringsförmåga och robusthet mot olika former av störningar nära sammanhängande. Vid dimensioneringen av nätet tas främst hänsyn till tekniska fel i anläggningar och väderberoende påverkan. Det ger samtidigt en förmåga att även klara av

störningar som beror på åverkan eller mer begränsade sabotagehandlingar som kan riktas mot kraftförsörjningen.

Robustheten bör ökas genom att identifiera svaga länkar och beroenden som kan finnas i de tekniska funktionskedjorna och åtgärda dem. Därmed kan riskerna minskas för att samtidiga följdfel leder till omfattande systemstörningar. Andra åtgärder bör vara att ytterligare öka redundansen dvs. att minska konsekvenserna om enskilda komponenter måste kopplas bort vid fel.

Ett antal enskilda åtgärder av betydelse för stamnätets sårbarhet vidtas för närvarande. För att öka överföringsförmågan från övre och mellersta Norrland till Mellansverige studeras olika alternativ, bl.a. att ställverk byggs om till ett mera robust utförande. Utöver genomförda och pågående kapacitetshöjande stamnätsprojekt utreds möjligheterna att öka överföringsförmågan norrifrån till Sydsverige ytterligare genom en kombination av nya kraftledningar och ny- eller ombyggnad av vissa ställverk. De ledningsprojekt som kan bli aktuella från Mellansverige och söderut är främst ombyggnader till 400 kV av befintliga ledningar för lägre spänningar. Regeringen avser tillse att nödvändiga åtgärder vidtas.

Förhållandena i de regionala näten har vissa likheter med de förhållanden som råder i stamnätet. Vissa åtgärder i de regionala näten bedöms dessutom kunna stärka driften av stamnätet. En samordning av beredskaps- och skyddsåtgärder i anläggningar som förenar stam- och regionnät är därför angelägen.

Vissa lokalnät har under senare år varit utsatta för omfattande och långvariga elavbrott. Sedan föregående vinter har ett flertal insatser gjorts för att förbättra såväl beredskapen för att hantera stora lokala elavbrott som informationsinsatser till kunderna. Branschorganisationen Svensk Energi har tagit fram branschpraxis för informationsverksamhet i samband med större störningar och för förebyggande informationsinsatser inför framtida störningar i elförsörjningen. Inom ramen för arbetet med informationsinsatser ingår att etablera kommunikationskanaler till övriga media, kommuner och länsstyrelser.

Branschen arbetar också med storstörningssamverkan. Det finns idag sju samverkansområden som geografiskt omfattar hela Sverige. Nätföretagen inom varje samverkansområde kommer att samarbeta för att snabbare kunna åtgärda fel vid strömavbrott. Även Svenska kraftnät medverkar i detta samarbete. Inom ramen för storstörningssamverkan kommer nätföretagen i förhand överens om vilka resurser som finns till hands, hur dessa skall utnyttjas och vilka ersättningar som skall utgå för utnyttjandet av dessa resurser. Om en storstörning inträffar sammankallas direkt en ledningsgrupp som samordnar arbetet. Branschens målsättning är att ingen enskild nätkund skall vara utan tillgång till el under mer än 24 timmar. För att klara målet kommer elnätföretagen att se över leveranssäkerheten i befintliga nät, särskilt där det finns oisolerad ledning i icke trädsäkra områden. Flera elnätföretag har också avsatt extra medel för åtgärder inom områden med svagare nät eller där nätet är extra utsatt för störningar. Regeringen ser positivt på dessa insatser.

De förslag som lämnas i regeringens proposition Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn (2001/02:56), vad avser nya kriterier för skälighetsbedömningen av nättarifferna och krav på att överföringen av el skall vara av god kvalitet kommer också att bidra till att stärka inci-

tament för investeringar i ökad leveranssäkerhet. Nätnyttan (den objektiva prestation nätkoncessionshavaren utför i sin verksamhet utan hänsyn till hur han i praktiken har valt att utföra denna) beror på företagets prestation och leveranskvalitet. I begreppet prestation ingår bl.a. leveranskvaliteten som i sin tur inkluderar antalet avbrott och längden på dessa avbrott. Har företaget en hög nätnytta motiverar det en högre intäkt medan en låg nätnytta betyder att företaget bör öka sin prestation eller leveranskvalitet för att kunna motivera en högre intäkt. Regeringen anser att de nya föreslagna kriterierna skapar ett incitament för företagen att förbättra leveranskvaliteten.

Vid sidan av dessa åtgärder har också Energimyndigheten regeringens uppdrag att följa upp och rapportera om utvecklingen när det gäller leveranssäkerheten i elnätet. Myndigheten skall senast den 15 maj 2002 rapportera utvecklingen av insatserna och vilken effekt dessa har.

En ny struktur för samverkan mellan elnätföretagen och samordning av reparationsresurser vid svåra störningar är som nämnts under etablering. Regeringen har erfarit att Svenska kraftnät avser att verka för att denna struktur för samverkan vid fredstida störningar skall utvecklas till att även kunna nyttjas vid höjd beredskap och därmed ersätta den nuvarande krigsorganisationen. I detta syfte kommer övningar i krisledning att genomföras med de olika samverkansenheter. Svenska kraftnät kommer också att vidta åtgärder för att säkra samverkansenheter, ledningsplatser och kommunikationsmöjligheter i krig.

Driften av elsystemet är numera i hög grad datoriserad och fjärrstyrd. Fjärrstyrningen av driften är därmed en känslig del av elsystemet. Inom ramen för driftsäkerhets- och beredskapsplaneringen pågår arbeten med att öka såväl kommunikations- som IT-säkerheten. Dessutom genomförs åtgärder för att öka driftcentralernas fysiska uthållighet och tillträdeskydd.

Vidare har regeringen beslutat att Svenska kraftnät skall undersöka möjligheterna för vissa investeringar i teknisk utrustning i syfte att kunna förbättra förmågan att i en krissituation eller vid svåra störningar i elsystemet styra knappa eltillgångar till prioriterade användare.

Utvecklingen på gasturbinsidan följs av Svenska kraftnät 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.

I budgetpropositionen för 2002 samt i regeringens skrivelse om en förnyad prövning av stängningen av Barsebäck 2 (skr. 2001/02:22) redovisar regeringen läget beträffande de aviserade åtgärderna för att förbättra effektbalansen. I detta sammanhang har regeringen betonat behovet av att utveckla marknadsbaserade instrument för att hantera effektknapphet, bl.a. genom att stimulera till ekonomiskt motiverade effektreducerande åtgärder på användningssidan. Även behovet av att, inom ramen för samarbetet mellan de systemansvariga i Norden, vidareutveckla och harmonisera regler för hantering av effektknapphet har lyfts fram samtidigt som Svenska kraftnäts centrala roll i detta arbete betonas.

Enligt regeringens bedömning bör målet vara att utbudet av el också i extrema höglastsituationer skall kunna möta efterfrågan. För att skapa ett heltäckande och betryggande system för att hantera effektproblemet bör, utöver det arbete som nu genomförs av Svenska kraftnät i samarbete med

branschföreträdare, vissa ramvillkor och kompletterande åtgärder utvecklas. Regeringen har därför uppdragit åt Svenska kraftnät att, i samråd med Statens energimyndighet, utforma ett sådant system för effekthantering som kan introduceras senast vintern 2003/2004. Arbetet skall ske i samverkan med företrädare för branschen och redovisas till regeringen senast den 1 oktober 2002.

För att öka möjligheterna att nyttja den som har utbildats med stöd av totalförsvarsplikten till reparatör i beredskapsorganisationen organiseras mobila reparationsenheter. Enheterna bemannas med totalförsvarspliktiga och med arbetsledare från de entreprenadföretag som normalt sköter elföretagens anläggningar. För att öka antalet arbetsledare utbildas montörer som normalt arbetar på regionala och lokala nät för arbeten i stamnätet. Reparationsenheterna ges sådan kompetens att de även kan medverka vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. För att säkra personal för sådana insatser har frivilliga avtal slutits med såväl fast anställda montörer som med personer som under sin totalförsvarspliktjänstgöring utbildat sig till reparatörer. Svenska kraftnät anser att motsvarande avtal även bör slutas för att säkra personal för insatser vid svåra störningar i fredstid.

Som tidigare nämnts avser regeringen ge Svenska kraftnät i uppdrag att återkomma med en fördjupad beskrivning av förslag och en redovisning av vilka åtgärder som myndigheten kan vidta på eget initiativ och vilka hinder som i förekommande fall föreligger. Regeringen avser, som ovan nämnts, ge Svenska kraftnät i uppdrag att bl.a. studera metoder för inrättande av reservkraft hos samhällsviktiga funktioner.

Beroendet av tele- och radiokommunikationer

Elförsörjningen är beroende av väl fungerande tele- och radiokommunikationer. Både vid reparationer och återstart av elsystemet finns det ett beroende av de allmänna telenäten. Särskilt vid återstart av elsystemet efter ett avbrott bedöms en fungerande kommunikation vara nödvändig. Regeringen har uppdragit åt Svenska kraftnät att i samråd med Post- och telestyrelsen analysera de ömsesidiga beroendeförhållandena som finns mellan elförsörjningen och telekommunikationerna vid långvariga och omfattande elavbrott. Uppdraget redovisades hösten 2001.

Av redovisningen framgår att ett antal driftcentraler har otillräcklig lokalkraftförsörjning. Samma problem gäller för kommunikationssystem, ställverk, transformatorstationer och vattenkraftstationer. För att öka driftcentralernas uthållighet vidtas åtgärder efter hand som driftcentraler byggs ut. Utökad lokalkraft kommer att installeras i ett antal ställverk och transformatorstationer samt i vattenkraftstationer som är av särskild betydelse för dödnätsstart och ö-drift. Förstärkning av lokalkraft i kommunikationssystem kommer att ske i samverkan med Post- och telestyrelsen.

Vidare framgår att det i dagsläget inte finns något gemensamt mobilradiosystem för elföretagen. Det finns svårigheter att med nuvarande kommunikationsmöjligheter styra reparationsenheter på fältet vid svåra störningar i elsystemet. Svenska kraftnät studerar tillsammans med branschföretagen möjligheterna att utveckla ett för elbranschen gemen-

15.3 Inriktningen av det kommande översynsarbetet

Regeringens bedömning: Regeringen avser att under det kommande året inleda ett särskilt översyns- och utvärderingsarbete vad gäller elförsörjningen. Den nuvarande myndighetsorganisationen är ändamålsenlig, men en kartläggning och beskrivning av beredskapsmyndigheternas samordning och samverkan bör göras.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: En ny tillsynsmyndighet bildas genom en sammanslagning av Elsäkerhetsverket, nätavdelningen vid Energimyndigheten och beredskapsfunktionen vid Svenska kraftnät. Utredningen anser att nuvarande tillsynsorganisation är svåröverskådlig.

Remissinstanserna: Ett fåtal av de remissinstanser som lämnat synpunkter har huvudsakligen bemött förslaget positivt. *Överstyrelsen för civil beredskap* delar utredningens uppfattning om betydelsen av att det finns tydligt formulerade säkerhetskrav och utpekat tillsynsansvar för samhällsviktig verksamhet. *Överstyrelsen* har inte något att erinra mot de förslag som utredningen lämnat beträffande tillsynen på elområdet. *Totalförsvarets forskningsinstitut* instämmer i utredningens allmänna slutsatser och förslag, men anser att utredningen kunde ha gått längre i formuleringen av olika säkerhetskrav. *Göteborgs stad* ser positivt på förslaget att bilda en ny tillsynsmyndighet inom elförsörjningsområdet.

Huvuddelen av remissinstanserna som lämnat synpunkter på förslaget om en ny tillsynsmyndighet har emellertid antingen direkt avvisat förslaget eller bedömt utredningens analys som otillräcklig för en förändring. *Elsäkerhetsverket* avråder således bestämt från att en ny tillsynsorganisation införs inom elområdet genom en sammanslagning av Elsäkerhetsverket, nätavdelningen vid Energimyndigheten och beredskapsfunktionen vid Svenska kraftnät. En sammanslagning av de tre myndigheterna inom elområdet ger inte ökade resurser och är inte heller förenlig med ett modernt förvaltningstänkande. *Elsäkerhetsverkets* verksamhet har mycket litet gemensamt med de två andras verksamheter. *Svenska kraftnät* anför att den nya tillsynsorganisationen inte enbart skulle bli ineffektiv utan enligt Svenska kraftnäts mening skulle organisationsförändringen kunna vara långsiktigt skadlig för driftsäkerheten i elsystemet. *Energimyndigheten* avstyrker förslaget att en ny tillsynsmyndighet bildas inom elområdet. *Energimyndigheten* anser att det material som utredningen bygger detta förslag på är alltför bristfälligt för att kunna ligga till grund för beslut. *Svensk Energi* ser fördelar med en samordnad tillsyn på elområdet men konstaterar att konsekvenserna av förslaget när det gäller den samlade verksamheten hos de tre berörda myndigheterna inte har utretts och analyserats. *SEMKO AB* avråder från en sammanslagning. Samordningsvinsterna är mindre än samordningsförlusterna. Marknadsövervakningen försämras.

Rikspolisstyrelsen ställer sig tveksam till utredningens förslag att inrätta en ny elmyndighet för tillsynsuppgifter. Styrelsen saknar övervägan-

den och analyser om att lösa aktuella frågor inom befintlig struktur, ett synsätt som enligt styrelsen bör vara utgångspunkten. *Riksrevisionsverket* anför att beträffande förslaget om inrättandet av en ny tillsynsmyndighet på elområdet, har utredningen enligt verkets uppfattning inte redovisat en tillräcklig problemanalys av nuvarande organisation för att övertyga om att behov finns av så omfattande förändringar. Enligt *Statskontorets* mening är förslaget om ny tillsynsmyndighet på elområdet alltför knapphändigt analyserad. Framför allt finner Statskontoret det anmärkningsvärt att utredningen i så liten utsträckning beaktat det faktum att Nätavdelningens huvuduppgift är att se till att nätverksamheten bedrivs effektivt, att nättarifferna är skäliga och att nätföretagen tillämpar villkor så att konkurrensen inom elhandeln främjas.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande beredskapsorganisationen bygger på att ansvaret för olika uppgifter när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap åvilar de företag och myndigheter som har ansvar för åtgärder och tillsyn vid normala störningar. På det sättet kan en god kvalitet utvecklas och upprätthållas. Det är regeringens uppfattning att denna inriktning bör behållas och utvecklas. Under senare år har kraven på ökad resurseffektivitet lett till en tydlig samordning av åtgärderna för svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap med åtgärderna för att minska normala störningssituationer. Kunskap har kunnat överföras mellan ansvarsområdena och synergier uppnås. Det är angeläget att denna positiva utveckling kan förstärkas. Eftersom utredningen anser att organisationen är svåröverskådlig, avser regeringen dock att vidta åtgärder för att tydliggöra och effektivisera beredskapsorganisationen och dess samverkansstruktur.

Regeringen avser att i mars 2002 presentera en energipolitisk proposition med bl.a. ett nytt system för att möjliggöra en fortsatt utbyggnad av förnybar elproduktion i Sverige, det s.k. elcertifikatsystemet. En översyn skall under våren göras av behovet av resurser och eventuella organisationsförändringar vid de myndigheter som skall ansvara för förvaltningen av det nya systemet. I det sammanhanget skall en kartläggning göras av samordning och samverkan när det gäller beredskapsplaneringen. Fördelar och nackdelar med nuvarande beredskapsorganisation skall redovisas. Eventuella behov av utökat beredskapssamarbete till följd av det nya certifikatsystemet skall belysas.

15.4 Prioritering vid leverans av el

Regeringens bedömning: Möjligheterna att fastställa prioriteringsordningar vid leverans av el bör undersökas vidare.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: En ändring införs i ellagen om möjligheter att fastställa prioriteringsordningar vid leverans av el.

Utredningen anför att den systemansvariga myndigheten, Svenska kraftnät, får för att upprätthålla balans mellan produktion och konsumtion av el beordra ökning eller minskning hos en producent. Detta bedöms i vissa situationer inte vara tillräckligt. Enligt 8 kap. 2 § ellagen (1997:857) får Svenska kraftnät i ett sådant fall begränsa eller helt stänga

av konsumtionen inom ett visst område. Denna åtgärd är av mycket drastiskt slag och har enligt uppgift aldrig tillämpats. Frånkopplingen skall ske så rättvist som möjligt, bl.a. genom att s.k. roterande belastningsfrånkoppling tillämpas. Det är därvid inte möjligt att göra någon skillnad eller prioritering mellan olika användare.

Remissinstanserna: *Energimyndigheten* konstaterar att utredningen inte har analyserat behovet av författningsändringar på ett mer djupgående sätt. Svenska kraftnät framhåller att de lagstiftningsmässiga konsekvenserna av utredningens förslag inte har analyserats tillräckligt. *Överstyrelsen för civil beredskap* anser att det behövs en översyn av lagstiftningen på elområdet i syfte att skärpa kraven på säkerhet och effektivisera tillsynen. Översynen bör omfatta möjligheterna att prioritera vissa kunder vid effektbrist och att fastställa säkerhetsnivåer för produktion och leverans av el. *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser förslaget att i fredstid prioritera samhällsviktiga elanvändare vara bra. *Svensk Energi* anser att effektproblemet i första hand skall lösas av marknaden och vill vidare framhålla att frånkoppling av elanvändare endast skall vara en nödatgärd som kan tas i anspråk som en absolut sista utväg. Det är föreningens bestämda uppfattning att effektreserv och överföringskapacitet skall vara tillräckliga för att förhindra att effektbrist uppstår i någon del av landet. Svensk Energi stöder utredningens förslag som möjliggör prioritering av samhällsviktiga användare.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om att skapa möjligheter för att styra knappa eltillgångar till prioriterade användare har tidigare uppmärksamats utan att det skapats erforderlig klarhet när det gäller såväl tekniska som juridiska förutsättningar. Regeringen konstaterar i likhet med bl.a. Energimyndigheten att utredningen inte har analyserat behovet på ett mer djupgående sätt av författningsändringar om att ändringar införs i ellagen om möjligheter att fastställa prioriteringsordningar för leverans av el. Regeringen kommer därför att tillse att frågan om möjligheter att fastställa prioriteringsordningar undersöks vidare.

16 Telekommunikationer (Näringsdepartementet)

16.1 Allmänt om området

Regeringens bedömning: Robusta telekommunikationer bör åstadkommas genom långsiktigt och metodiskt förebyggande arbete. Det är väsentligt att analysera hur den förändrade hotbilden i samhället och utbyggnaden av teleinfrastrukturen påverkar behovet av insatser inom telekommunikationsområdet samt att fortlöpande vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa att infrastrukturen blir robust och säker.

Skälen för regeringens bedömning: Samhällsutvecklingen skapar ett allt större beroende av fungerande telekommunikationer. Samtidigt har olika infrastruktursystem som elkraftsförsörjning och telekommunikationer blivit allt mer beroende av varandra. Samhället har därmed blivit mer sårbart för störningar i den tekniska infrastrukturen. Telekommunikatio-

ner omfattar kommunikation i form av ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare. Utvecklingen på telekommunikationsområdet kan karaktäriseras av fortsatt tillväxt av framför allt Internet och mobiltelefoni, konvergens mellan telefoni- och datatrafik, konvergens mellan fast och mobil telefoni samt ökad utbyggnad av bandbredd i accessnätet. Infrastrukturen kan delas in i fasta nät och mobila nät. De mobila näten är för sin funktion beroende av de fasta näten. Sårbarhet i de fasta näten får därmed också konsekvenser för mobilnäten.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen framhåller i rapporten *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) att samhällsutvecklingen skapat ett allt större beroende av den tekniska infrastrukturen, till vilken utredningen också räknar telekommunikationer, samtidigt som olika infrastruktursystem blivit allt mer beroende av varandra. Samhället har därmed blivit mer sårbart för störningar i den tekniska infrastrukturen. Utredningen konstaterar också att den tekniska utvecklingen är mycket snabb inom teleområdet. Drivkrafterna är dock i regel kommersiella vilket enligt utredningen medför risk för att sårbarhetsaspekterna nedprioriteras. Utredningen lämnar förslag till en strategi med åtgärder för ökad robusthet i den tekniska infrastrukturen.

Regeringen har mot bakgrund av utredningens förslag uppdragit åt Post- och telestyrelsen att genomföra en risk- och sårbarhetsanalys inom telekommunikationsområdet. Post- och telestyrelsen skall utifrån denna analys redovisa en strategi för hur arbetet med åtgärder för att minska konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred och med att öka beredskapen inför höjd beredskap och krig skall bedrivas. Strategin skall avse åren 2003–2005. Uppdraget skall slutrapporteras senast den 1 april 2003.

Regeringen har vidare uppdragit åt Post- och telestyrelsen att utreda behovet av och föreslå de författningsändringar vilka dels säkerställer att telekommunikationerna kan fungera i händelse av en svår påfrestning på samhället i fred dels möjliggör för samhället att ställa krav på grundläggande säkerhet i teleinfrastrukturen i syfte att minska konsekvenserna av en svår påfrestning om en sådan skulle inträffa. Post- och telestyrelsen kommer att redovisa sin utredning den 15 mars 2002. Regeringen avser att senare återkomma till riksdagen i denna fråga.

Hotens och riskernas karaktär

Teknikutvecklingen inom telekommunikationsområdet går i dag mycket snabbt. Nya tjänster kan medföra nya sårbarheter som är svåra att förutse. Det blir allt viktigare att kunna skydda infrastrukturen inte bara mot fysiska angrepp och bortfall i elförsörjningen utan även mot elektroniska 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.

Regeringen har i skrivelsen *Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred* (skr. 2000/01:52) redovisat en sammanfattande bedömning av hot och risker. Dessa utgörs i första hand av naturkatastrofer som

översvämningar och stormar, sabotage och terroristhandlingar mot tele-system och samhällets elförsörjning samt intrång via telenät i teleoperatörernas styr- och övervakningsnät med stödsystem. Hotbilden mot Sverige i generell mening är för närvarande låg, men risken för intrång i teleinfrastrukturen kan p.g.a. detta dock inte uteslutas. Den kommersiella utvecklingen påverkar säkerhetsfrågorna både positivt och negativt. Fler nät och operatörer skapar fler kommunikationsmöjligheter och robusthet i systemet som helhet men centralisering och koncentration av nyckelresurser kan öka sårbarheten i ett nät.

Telekommunikationerna är beroende av datorer och annan digital utrustning. 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. Det finns anledning att tro att sårbarheten i telekommunikationer skulle kunna öka när användningen av Internet Protocol (IP) sprids. IP är ett kommunikationsprotokoll som används för dirigering av trafik i och mellan datornätverk som t.ex. Internet.

Post- och telestyrelsen kommer att fortsätta följa upp teleoperatörernas informationssäkerhetsarbete bl.a. inom det pågående samarbetet med teleoperatörer kring en CERT. Vidare kommer myndigheten att följa hotbildsutvecklingen avseende IT-angrepp och vid behov föreslå ytterligare åtgärder.

Ansvarsförhållanden

Regeringen redovisade i skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52) ansvarsförhållandena inom telekommunikationsområdet. 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 störningar och fel som uppstår i drift under normala förhållanden. Mot lågfrekventa och omfattande störningar är beredskapen sämre. Post- och telestyrelsen utövar tillsyn över teleoperatörerna och kan begära in skriftliga underlag från operatörerna, besöka på plats och avge muntliga påpekanden m.m. Vid en allvarlig störning av telekommunikationerna vidtar teleoperatörerna omedelbart åtgärder för att kommunikationerna så snart som möjligt skall kunna återupptas i normal omfattning.

Post- och telestyrelsen saknar i dag 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. Inget lagstöd finns idag för att kunna prioritera inom telefunktionen i en katastrofsituation i fredstid. Regeringen har därför som tidigare nämnts bl.a. mot bakgrund av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande uppdragit åt Post- och telestyrelsen att utreda behovet av och föreslå de författningsändringar vilka dels säkerställer att telekommunikationerna kan fungera i händelse av en svår påfrestning på samhället i fred, dels möjliggör för samhället att ställa krav på grundläggande säkerhet i teleinfra-

strukturen i syfte att minska konsekvenserna av en svår påfrestning om en sådan skulle inträffa.

Regeringen bedömer att ett utökat samarbete mellan el- och teleområdena är väsentligt på grund av det starka ömsesidiga beroendet mellan de två områdena. Regeringen har tagit detta i beaktande vid utformningen av de nya samverkansområdena och avser därför att inrätta ett samverkansområde benämnt Teknisk infrastruktur. Detta område innefattar bland annat elförsörjning och telekommunikation.

Bedömning av läget för beredskapen

Regeringen redovisade i skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52) en sammanfattande bedömning av läget för beredskapen. Sammanfattningsvis är telefunktionens förmåga att motstå svåra påfrestningar på samhället i fred delvis godtagbar. Regeringen bedömer att förmågan inte är godtagbar vad gäller elförsörjning, skydd mot IT-angrepp, Internetinfrastruktur och prioritet av telefoni.

16.2 Utvecklingen inom teleområdet

Nedan redovisar regeringen utvecklingen inom några delar av telekommunikationsområdet vilka, enligt regeringens bedömning, kommer att bidra till att behovet av åtgärder och de givna regleringsförutsättningarna kommer att förändras över tiden.

EG-direktiv om telekommunikationer

Telepolitiken inriktas i stor utsträckning på att skapa väl fungerande marknader med en effektiv konkurrens. Konkurrenten skall bidra till mångfald och valfrihet för användarna och skapa kostnadseffektiva tele-tjänster.

Inom EU pågår ett arbete med att formulera det nya regelverket för elektroniska kommunikationer. Bland annat den tekniska utvecklingen, i synnerhet den s.k. konvergensen mellan telekommunikationer, television, radio och IT medför att det finns behov av regelförändringar. Det nya regelverket inriktas på en övergång från sektoriell reglering till en tillämpning av generell reglering såsom konkurrens- och konsumentlagstiftning.

Med undantag för personuppgiftsdirektivet antogs regelverket av rådet den 14 februari 2002. Regelverket skall vara genomfört i medlemsstaterna under 2003. För att förbereda detta beslutade regeringen den 19 april 2001 (dir. 2001:32) att tillsätta en särskild utredning, Utredningen om elektronisk kommunikation (N 2001:07), som bl.a. skall analysera lagstiftningen inom området för elektronisk kommunikation och föreslå sådan ny lagstiftning inom området som behövs, med inriktning på en samordnad reglering av elektronisk kommunikationsinfrastruktur och elektroniska kommunikationstjänster. Arbetet skall bedrivas mot bakgrund av såväl den tekniska och marknadsmässiga utveckling som skett inom området som av de rättsakter som kommer att antas av EU. Utredda-

ren skall också överväga och ge förslag till den myndighetsstruktur som är lämplig med anledning av de förslag till lagstiftning som utredaren lägger fram, erfarenheterna av nuvarande organisation och den tekniska utveckling som skett och kan förutses i framtiden. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2002.

Utbyggnaden av IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet

I regeringens proposition Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86, bet 1999/2000:TU9, rskr. 1999/2000:256) redovisades de åtgärder regeringen avsåg att vidta för att förbättra tillgängligheten till IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet i gles- och landsbygd. Åtgärderna avsåg skattereduktion till fysiska och juridiska personer för bredbandsanslutning, stöd till regionala och lokala telenät samt ett stomnät med hög tillgänglighet till landets alla kommuner.

Svenska kraftnät arbetar sedan 2000 med att bygga ut stomnätet och det statliga stödpaketet har trätt i kraft under 2001. Utbyggnaden av ytterligare ett kommunikationsnät kommer att öka robustheten inom telekommunikationsområdet under förutsättning att nödvändiga säkerhetsåtgärder vidtas i samband med utbyggnaden. Post- och telestyrelsen har sedan december 2001 regeringens uppdrag att redovisa en strategi för säkerhetsarbetet avseende noder och redundans i IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet. Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 2003.

Radiokommunikationssystem för samhällsviktiga användare (TETRA, Terrestrial Trunked Radio)

I sin delrapport om ett radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard eller likvärdigt redovisade Statskontoret i april 2001 bl.a. olika förslag på omfattning och kostnadsberäkning av kommunikationssystem. Statskontoret anförde bl.a. att myndigheten i avsaknad av bemyndigande att i samband med upphandlingen garantera en viss minsta trafikvolym eller erbjuda möjligheten till villkorslån inte kunde fullfölja uppdraget med ett upphandlingsförfarande utifrån gällande direktiv och förutsättningar.

Regeringen bedömer att det i nuläget saknas förutsättningar för finansiering av ett fullt utbyggt gemensamt och landstäckande radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard eller likvärdigt. Regeringen anser dock att inriktningen fortsatt skall vara att söka få tillstånd ett nationellt system. Systemet kommer att börja byggas i mindre skala med inriktning att successivt bli ett landstäckande system.

Det finns behov av att skapa en tydligare bild av hur och när tänkbara användare av ett nationellt system är intresserade av att ansluta sig till detta. Regeringen utsåg därför den 8 november 2001 en förhandlingsman för ett nationellt radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard. Förhandlingsmannen skall i dialog med tänkbara användare bilda sig en uppfattning om hur, när och till vilken kostnad dessa användare kan och vill ansluta sig till ett nationellt system. Baserat på detta skall förhandlingsmannen redogöra för intresset för systemet hos dessa tänkbara användare och lämna förslag på möjlig utbyggnadsordning och

takt för systemet. Förhandlingsmannen skall även presentera tänkbara modeller för finansiering utifrån intresserade användares vilja att finansiera den föreslagna utbyggnaden. Förhandlingsmannens uppdrag skall redovisas till regeringen den 1 april 2002.

Rikspolisstyrelsen har beslutat att polisen skall inleda ett projekt för att anskaffa ett nytt nationellt kommunikationssystem. Den första delen av systemutbyggnaden avser storstadslänen eftersom polisen inte förfogar över dagens frekvenser för radiokommunikation där efter 2003. Systemet skall byggas så att det kan utvecklas till ett landstäckande gemensamt system för hela public safety-sektorn. Det måste även kunna klara de högt ställda kraven på tillgänglighet, funktionalitet och säkerhet. Regeringens förhandlingsman och Rikspolisstyrelsen skall hålla varandra ömsesidigt informerade rörande engagemanget av andra systemanvändare.

En utbyggnad av ett nytt radiokommunikationssystem kommer att leda till en ökad trygghet för medborgare eftersom kommunikationen mellan myndigheter och andra aktörer förbättras. Säkerheten uppstår i första hand som en effekt av att många användare kan använda sig av samma system för kommunikation. I TETRA-standarderna finns även möjlighet till säkerhetslösningar som kan ge en bättre generell tillförlitlighet i kommunikationen jämfört med dagens system. Nya system kommer dock att baseras på befintlig infrastruktur vilket leder till att de svagheter som finns i den nuvarande infrastrukturen även kommer att leda till sårbarhet i ett nytt system.

UMTS (Universal Mobile Telecommunications System)

Utbyggnaden av den tredje generationens mobiltelefonisystem, UMTS har påbörjats i Sverige. I december 2000 utsåg Post- och telestyrelsen fyra nya licenshavare.

Operatörerna har, i samband med licenstilldelningen, gjort omfattande utfästelser om befolkningstäckning och utbyggnadstakt. UMTS innebär snabbare informationsöverföring till mobiltelefoner och andra mobila terminaler än vad som är möjligt med dagens mobiltelefoni. Systemet ger möjlighet att förutom ljud skicka och ta emot grafik, rörliga bilder och andra typer av mer avancerade kommunikationstjänster.

Utbyggnaden av UMTS innebär att ytterligare en infrastruktur för mobil telefoni görs tillgänglig. För närvarande är det dock inte klarlagt hurvida basstationer i UMTS-näten kommer att förses med batteribackup. Om så inte blir fallet kommer dessa nät att bli känsliga för elbortfall och som all mobil kommunikation är detta nät för sin funktion också beroende av de fasta näten. Sårbarheter i de fasta näten får därmed också konsekvenser för UMTS.

Post- och telestyrelsen har aviserat att myndigheten kommer att följa utvecklingen av utbyggnaden av UMTS och medverka till att bl.a. minska elberoendet.

Skador i nät

Vid skador i nät, orsakade av exempelvis snöoväder, översvämningar eller omfattande sabotage, kan telenät skadas eller bli överbelastade inom större eller mindre områden. 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 genomför årligen ett antal övningar tillsammans med teleoperatörerna. Dessa utgör en viktig del i arbetet med att vidmakthålla en krishanteringsförmåga inom telesektorn. Post- och telestyrelsen har vidare anskaffat tio mobila basstationer vardera till de tre GSM-operatörerna.

Under 2001-2002 genomför Post- och telestyrelsen ett försök med ett prioritetssystem i fasta och mobila telefoninät för samhällsviktiga grupper. Ett par begränsade användargrupper kommer att medverka under de inledande försöken.

Centralisering av nätfunktioner

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. Risker är särskilt stora för Norrland och Gotland. Den kommersiella utvecklingen för dessa områden har inte inneburit tillräcklig säkerhet jämfört med övriga delar av landet.

Regeringen har uppdragit åt Post- och telestyrelsen att senast den 1 april 2003 redovisa en strategi för säkerhetsarbete avseende noder och redundans i IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet.

Insatser med elektromagnetiska vapen

Utvecklingen av HPM-vapen (High Power Microwave) bedöms innebära särskild risk för att sådana används för sabotage mot telekommunikationer. Post- och telestyrelsen har analyserat hotet och mätningar visar att ett fordonsburet vapen av denna typ i en skåpbil eller lastbil endast bedöms kunna störa (inte förstöra) teleutrustning inom några tiotal meter. Tjocka betongväggar och hus av plåt i kombination med teleutrustning placerad i stativ med stängda plåtluckor ger gott skydd. Post- och telestyrelsen avser att fortsätta följa utvecklingen inom detta område.

Konsekvensen av elavbrott

Det allvarligaste hotet mot telekommunikationerna i fred 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 ca tre dygn vid svåra avbrott i 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 drift, vilket i regel täcker den tid under vilken de normala och mest frekventa elavbrott i fredstid varar.

Post- och telestyrelsen har anskaffat drygt 1600 mindre elverk till Telia, Tele2, Europolitan, Telenordia och Banverket telenät. Enligt avtalet kan Post- och telestyrelsen vid behov avgöra hur aggregaten skall utnyttjas. Genomförda utvärderingar efter de senaste årens snöoväder visar att denna satsning har varit till nytta då störningarna i fasta och mobila nät kunnat reduceras i samband med elavbrott. Anskaffningen har varit dimensionerad så att operatörerna skall ha resurser att hantera och utnyttja utrustningen. De överenskommelser genom avtal som är träffade mellan Post- och telestyrelsen och berörda teleoperatörer bör enligt regeringens bedömning gälla även fortsättningsvis. Till grund för dessa avtal låg operatörernas bedömning av hur många aggregat operatören kunde ta ansvar och vidhängande kostnader för.

Regeringen uppdrog 2000 åt Post- och telestyrelsen att redovisa de åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar att vidta för att telefunktionen skall ha tillgång till en säker elförsörjning i kris och krig. Myndigheten skulle därvid också redogöra för villkor för anskaffade reservkraftaggregat och förutsättningar för att vid behov omfördela de aggregat som teleoperatörer erhållit genom Post- och telestyrelsen. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 november 2001. Av redovisningen framgår att ett nära samarbete utvecklats mellan Post- och telestyrelsen och Affärsverket svenska kraftnät samt flera dominerande elnätföretag, dels som en följd av ovan nämnda uppdrag, dels som en följd av Post- och telestyrelsens uppdrag att biträda Svenska kraftnät i det uppdrag som verket erhöll 2000 om analys av ömsesidiga beroendeförhållanden mellan el och tele. En gemensam övning med såväl elnätföretag som teleoperatörer har genomförts för första gången under 2001.

Mot bakgrund av Post- och telestyrelsens rapport drar regeringen slutsatsen att ytterligare anskaffning av reservkraftaggregat endast kommer att kunna ske i sådan omfattning att personal, som kan hantera materiel, finns att tillgå. Nya lösningar och samarbetsformer behöver utvecklas för att telekommunikationerna skall ha tillgång till en säker elförsörjning vid långa teleavbrott. Det finns ett behov av ökad samverkan med elföretagen vilket i första hand omfattar förebyggande åtgärder och planering. Det är regeringens bedömning att förutsättningarna för ökad samverkan bl.a. skapas genom det nya samverkansområdet Teknisk infrastruktur.

16.4 Behov av åtgärder

Bedömning av risken för sabotage- och terroristhot mot telekommunikationerna bör göras av säkerhetspolisen. Även en bedömning av hotet mot landets elförsörjning med hänsyn till telekommunikationernas elberoende är av största vikt. Riskerna för naturkatastrofer och översvämningar vid dammbrott bör fortsatt analyseras av berörda myndigheter.

Regeringen lägger stor vikt vid behovet av ett utökat samarbete mellan elnätföretag och teleoperatörer. Enligt Post- och telestyrelsens rapport

Utredning om åtgärder för att telefunktionen skall ha tillgång till säker elförsörjning i kris och krig har några teleoperatörer föreslagit att de tillsammans ser till att det blir gemensam täckning över ett område som är mycket viktigt för elfunktionen. Arbetet med att återställa funktionen i elnäten kan samordnas geografiskt med telefunktionen som under detta arbete prioriterar de viktiga mobilnäten. Elfunktionen bör då ha abonnemang med roaming mellan mobilteleoperatörer inom Sverige. Några sådana abonnemang erbjuds för närvarande inte i Sverige. Post- och telestyrelsen avser att initiera en försöksvis samplanering och utbyggnad av någon eller några platser som erfarenhetsmässigt drabbats av återkommande elbortfall. Försöket skall ge konkret underlag till hur förändringar av gällande regelverk bör utformas. Vidare avser Post- och telestyrelsen att utveckla ett strukturerat samarbete mellan viktiga teleoperatörer och elfunktionen för att ta till vara elfunktionens intressen i samband med ombyggnader och nyetablering av nät. Detta samarbete bör fortsätta och Post- och telestyrelsen skall i årsredovisningen för budgetåret 2002 redovisa en strategi för samplanering mellan berörda myndigheter avseende beroenden mellan el- och telesystem vid omfattande och långa elavbrott.

Svenska kraftnät betonar i sin utredning Beroende mellan el- och telesystem vid omfattande och långa teleavbrott att ett närmare samarbete mellan Svenska kraftnät och Post- och telestyrelsen liksom mellan elbranschen och teleoperatörerna måste komma till stånd både på planeringsstadiet och i en störningssituation för att om möjligt vidmakthålla nödvändig kommunikation. Svenska kraftnät avser att utveckla och permanenta samarbetet med Post- och telestyrelsen.

Post- och telestyrelsen är engagerad i det arbete som Energimyndigheten bedriver med att ta fram och sprida en ny helhetssyn för elberedskap. Regeringens bedömning är att gemensamma aktiviteter av detta slag är centrala för att frågan om det gemensamma beroendet mellan el och tele skall kunna hanteras.

Åtgärder för ökad informationssäkerhet

Stiftelsen för Kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) och Post- och telestyrelsen samfinansierar sedan mars 2000 ett projekt som syftar till att utveckla en CERT-liknande funktion för de större svenska tele- och Internetoperatörerna. Projektet skall utreda och utveckla arbetsformer, instrument och rutiner för en sådan verksamhet. Computer Emergency Response Team (CERT) kallas ibland en organisation som t.ex. övervakar datornätverk, ger råd och hanterar olika typer av IT-incidenter som t.ex. datavirus spridning.

I betänkande Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) uppmärksammades frågan om lagstiftningen kring s.k. aktiv IT-kontroll. Post- och telestyrelsen fick i regleringsbrevet för 2002 i uppdrag att utreda och föreslå författningsändringar för att klargöra förutsättningarna för aktiv IT-kontroll i telelagen (1993:597). Uppdraget redovisades den 5 mars 2002 i skrivelsen Aktiv IT kontroll och telelagen. Skrivelsen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2002 skall myndigheten också regelbundet följa hur tilliten till IT utvecklas, t.ex. genom enkäter till användare och följa forskningen. Avrapporteringen bör inkludera attity-

der till driftsäkerhet, ekonomisk säkerhet, skydd av personlig integritet, elektroniska signaturer och andra aspekter som rör säkerhet i samband med Internettjänster som elektronisk handel, e-post, IP-telefoni (dvs. telefoni som utnyttjar Internet Protocol) och webbplatser. Vidare skall myndigheten redovisa indikatorer på hur informationssäkerhetsområdet utvecklas. Det kan röra sig om försäljning av säkerhetsprodukter (virus-skydd, brandväggar, krypteringsprogram etc.), antal företag som använder sig av standarder för IT-säkerhetsledning, rapporterade incidenter m.m. Avrapporteringen bör innehålla förslag på prioriteringsordning mellan olika indikatorer och fortsatt inriktning på arbetet. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 november 2002.

Åtgärder för ett säkrare Internet

Regeringen angav i propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86) att arbetet för ett säkrare Internet skulle prioriteras. Ett säkrare Internet skulle innebära en snabb och effektiv höjning av säkerheten för många aktörer i samhället. Det elektroniska informationsutbytet mellan myndigheter, företag och medborgare ökar. Regeringen menar att en säkrare drift av Internet utgör en viktig del i arbetet med samhällets informationssäkerhet. Arbetet har gått framåt och nedan sammanfattas utvecklingen och de aktuella frågorna.

Internets uppbyggnad är i grunden robust och har stora möjligheter att kunna fungera även under svåra förhållanden och vid störningar i telekommunikationerna. Olika åtgärder från regeringen och myndigheter har ytterligare förstärkt Internet i Sverige. Några exempel är att viktig utrustning, för till exempel domännamnstjänsten och nationella knutpunkter där utbyte av Internettrafik mellan olika operatörer sker, har placerats i de bergrum som Post- och telestyrelsen inrättat för telekommunikationer.

Vidare har medel avsatts för att Sveriges provnings- och forskningsinstitut AB skall kunna distribuera säker tidsangivelse som kan användas för t.ex. säkerhetstillämpningar.

Sverige har också aktivt deltagit i det internationella arbetet kring Internet inom EU och i den mellanstatliga rådgivande kommittén Governmental Advisory Committee of ICANN (GAC). Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) är en organisation som bl.a. har i uppgift att främja Internets stabilitet och samordna frågor kring adressering och namngivning på Internet. GAC:s uppgift är att vara rådgivare till ICANN i frågor som rör statsangelägenheter. Det gäller särskilt där ICANN:s policy kan komma i beröring med nationell lag eller med internationella fördrag och överenskommelser. Kommittén kommer att höras inför varje förslag av vikt som kan påverka driften av Internet.

Under det gångna året har regeringen givit Post- och telestyrelsen ett antal uppdrag som skall bidra till att skapa ett säkrare Internet. Uppdragen syftar till att klargöra rättsläget, höja medvetenheten bland användarna, sprida information och genomföra praktiska åtgärder rörande Internetsäkerhet.

Post- och telestyrelsen har utrett vilka förändringar av organisatorisk och rättslig karaktär som behöver genomföras för att myndigheten skall kunna verifiera eller vidta åtgärder för att säkerställa oberoende drift av Internet i Sverige. Uppdraget redovisades den 11 oktober 2001 för rege-

ringen i skrivelsen Förändringar av organisatorisk och rättslig karaktär som är nödvändiga för att Post- och telestyrelsen skall kunna verifiera eller vidta åtgärder för att säkerställa att Internet i Sverige kan drivas oberoende av funktioner utomlands.

De EG-rättsakter om elektroniska kommunikationer som har antagits kommer att påverka Internetområdet i Sverige. Därför beslutade regeringen den 6 december 2001 att överlämna Post- och telestyrelsens ovan nämnda skrivelse till Utredningen om elektronisk kommunikation (dir. 2001:07). Utredaren skall bl.a. lämna förslag till hur EG-rättsakterna skall genomföras i svensk lagstiftning och hur statlig tillsyn av administrationen av den nationella toppdomänen i Sverige (domänen .se) skall bedrivas. Som en följd av förslagen i skrivelsen fick Post- och telestyrelsen även i regleringsbrevet för 2002 ett uppdrag att inrätta en frivillig försöksverksamhet (t.ex. övningar) för att undersöka om Internet i Sverige kan fungera oberoende av funktioner utomlands. Post- och telestyrelsen skall samarbeta med tele- och Internetoperatörer. Syftet är att få underlag för fortsatt arbete inom området oberoende drift av Internet, höja säkerheten och öka tilliten till Internet i Sverige för e-handel och andra elektroniska tjänster. Försöksverksamheten skall redovisas till regeringen dels i en delrapport den 15 augusti 2002 i samband med delårsrapporten, dels i en rapport i samband med årsredovisningen för budgetåret 2002.

Post- och telestyrelsen fick 2001 också i uppdrag att utreda förutsättningarna för övningar och praktiska prov avseende drift av Internet i Sverige som en del i myndighetens arbete med att stärka telekommunikationerna. Myndigheten hade också i uppdrag att belysa generella frågor kring säkerhet, tillgänglighet och tillförlitlighet för Internet i Sverige i syfte att öka Internets robusthet under normala förhållanden. Dessa två uppdrag redovisades för regeringen den 17 december 2001 och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Post- och telestyrelsen har under 2001 analyserat förutsättningarna för myndigheten att informera Internetanvändare (t.ex. myndigheter, företag och organisationer) om säkerhet, tillgänglighet och tillförlitlighet för Internet i Sverige. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Den svenska bredbandsutbyggnaden ställer också krav på säkerhetsarbetet. Därför har regeringen givit Post- och telestyrelsen i uppdrag att redovisa en strategi för hur arbetet med åtgärder för att minska konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred och med att öka beredskapen inför höjd beredskap och krig skall bedrivas inom telekommunikationsområdet. Strategin skall avse åren 2003 t.o.m. 2005. Som en grund för strategin skall en risk- och sårbarhetsanalys genomföras. Härvid skall särskilt redovisas en strategi för säkerhetsarbetet avseende noder och redundans i IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet och en strategi för samplanering mellan berörda myndigheter avseende beroenden mellan el- och telesystem vid omfattande och långa elavbrott. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 april 2003.

17 Regeringens strategi för informationssäkerhet i samhället och skydd av samhällsviktiga IT-beroende system
(*Näringsdepartementet, Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet*)

17.1 Övergripande strategi

Regeringens bedömning: Målet bör vara att upprätthålla en hög informationssäkerhet i hela samhället som innebär att man skall kunna förhindra eller hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Strategin för att uppnå detta mål bör liksom övrig krishantering i samhället utgå från ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.

Principiellt gäller att den som ansvarar för informationsbehandlingssystem även ansvarar för att systemet har den säkerhet som krävs för att systemet skall fungera tillfredsställande. En viktig roll för staten är därför att se till hela samhällets behov av informationssäkerhet och vidta de åtgärder som rimligen inte kan åvila den enskilda systemägaren.

För att förhindra allvarliga informationsattacker mot Sverige bör underrättelse- och säkerhetstjänstens arbete förstärkas.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna instämmer i stort med utredningens förslag. Några remissinstanser har uttryckt avvikande mening avseende de föreslagna åtgärderna.

Rikspolisstyrelsen anser att polisens roll bör fördjupas och breddas. Vidare anser Rikspolisstyrelsen att ett mer sammanhållet grepp över området skulle göra det möjligt att undvika de intressekonflikter som förslagen kan innebära. *Säkerhetspolisen* anser att ett säkerhetsperspektiv ur organisatorisk synpunkt saknas vilket gör att förslaget brister i helhets-syn. *Försvarsmakten* anser att förslaget kan innebära risk för kraftsplitt-ring, rekryteringsproblem och suboptimeringar. *Sveriges Television AB* befärrar att den föreslagna organisationen riskerar att drabbas av effektivitetsförlust till följd av mängden inblandade myndigheter. *Svensk Energi* anser att kopplingen mellan elsäkerhet och informationssäkerhet inte har betonats tillräckligt starkt i utredningen.

Skälen för regeringens bedömning: En strategi för informationssäkerhetsfrågor bör enligt regeringen vara långsiktig. Grunden är att myndigheter, organisationer och företag som är systemägare har det primära ansvaret för informationssäkerhetsarbetet inom respektive ansvarsområde och att staten kompletterar med åtgärder på vissa särskilda områden.

De i denna proposition redovisade åtgärderna skall inte uppfattas som en statisk lösning på ett totalskydd mot IT-relaterade hot som riktas mot samhällets informationssystem. Syftet med åtgärderna är i stället att bygga upp kompetens och resurser som på sikt kan ge ett förbättrat grundskydd mot IT-relaterade hot. Enligt regeringen behöver lagstiftningsåtgärder genomföras mot bakgrund av de åtgärder som redovisas i denna

proposition. Därutöver är det av vikt att vidta åtgärder av organisatorisk natur.

Regeringen anser att Sveriges beroende av informationssystem gör att informationssäkerhetsfrågan är något som alla sektorer i samhället bör ägna stor uppmärksamhet åt. Informationssystemen är också beroende av varandra vilket innebär att skyddet inte blir starkare än den svagaste länken. Utvecklingen mot att utnyttja datoriserade system inom områden som tidigare inte direkt har varit beroende av informationsteknik gör att behovet av kompetens inom informationssäkerhetsområdet ökar. Detta innebär att på sikt kommer allt fler systemägare och användare att vara beroende av att ha tillgång till kvalificerat stöd i informationssäkerhetsfrågor.

Att systemägaren har ett ansvar för sin informationssäkerhet är grundläggande i informationssäkerhetsarbetet. Det ökade beroendet av nät-tjänster nationellt och internationellt och risken för allvarliga IT-relaterade hot och avancerad IT-brottslighet medför att inte ens en väl förberedd systemägare kan ha fullständig kontroll över informationssäkerheten.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är angeläget att

- samhällsviktiga system har en hög säkerhetsnivå och att insatserna för informationssäkerheten ökas,
- angrepp via informationssystem riktade mot samhället (s.k. informationsoperationer) förhindras samt
- Sveriges intressen inom det internationella informationssäkerhetsarbetet främjas.

Om Sverige på sikt skall kunna motstå IT-relaterade hot krävs att det finns bred kompetens att tillgå på alla verksamhetsnivåer i samhället. Regeringen är medveten om att kompetensen inte med enkelhet går att bygga upp på kort sikt. Genom att bygga olika former av nätverk mellan organisationer och genom att successivt tillföra funktioner som saknas kan säkerheten och skyddet ändå gradvis förstärkas.

Beroende och hot

De aktörer som genomför och kan tänkas genomföra attacker via informationssystem är av olika slag. Det kan vara olika typer av aktörer exempelvis industrispioner eller personer som kan kopplas till stater, organiserad brottslighet och terrorister. En av svårigheterna avseende hanteringen av IT-relaterade hot är att urskilja vem aktören är, eftersom ingen absolut åtskillnad mellan aktörerna kan göras. Svårigheten med den glidande hotskalan är att urskilja när attacken är så allvarlig att staten måste agera i den akuta situationen eller veta vilka förberedelser som erfordras. Vad som skiljer statliga aktörer från andra är att dessa har mycket stora resurser och flexibla tidsramar och kan använda egna, för andra okända metoder. Informationstekniken möjliggör vidare vad som brukar betecknas som en asymmetrisk hotbild där en relativt resurssvag angripare under vissa förhållanden kan orsaka stor skada.

Ett annat problem är tidsaspekten i en akut hotsituation. De åtgärder som kan behöva vidtas för att förhindra skador kan i vissa fall behövas sättas in inom några sekunder medan man i andra fall kan avvakta upp till flera år.

Erfarenheter från det säkerhetsarbete som bedrivits av myndigheter och företag visar att den största sårbarheten kan härröras till oavsiktliga tekniska fel, bristande planering m.m. som leder till driftstörningar. Vidare är sårbarheten avseende avsiktliga hot stor då det gäller egna anställda (s.k. insiders). Möjligheterna för någon inom en organisation att obehörigt föra med sig hemligheter ut eller att förbereda ett system för en attack utifrån är relativt stora. Förmågan att möta allvarliga hot är beroende av ett grundläggande säkerhetsarbete som i första hand skyddar mot de vardagliga säkerhetsproblemen.

De allvarliga kända angrepp som Sverige hittills utsatts för har riktats mot specifika verksamheter och organisationer. I likhet med många andra länder har Sverige under senare år blivit utsatt för stundtals mycket omfattande datavirus spridning. Dessa angrepp har dock varit mer slumpartade än riktade. Vid angreppen har de uppkomna skadorna i form av avbrott och stillestånd blivit relativt begränsade vad gäller samhällsviktiga infrastrukturer, men har icke desto mindre medfört stora kostnader för de drabbade. Det har även förekommit riktade angrepp, i form av hot, överbelastnings- och tillgänglighetsattacker av olika slag riktade mot personer, organisationer och företag som ådragit sig andra individers eller grupper missnöje. Verksamheter som i första hand har drabbats är teleoperatörers verksamhet och verksamheter som bedriver djurförsök. Vidare har angreppsförsök i syfte att ta över hela domäner förekommit som om de lyckats skulle ha kunnat förorsaka stora störningar för ett stort antal organisationer. Angrepp med ekonomisk vinning som motiv har också förekommit.

Kända angrepp från utländska aktörer mot Sverige och svenska intressen har hittills varit relativt begränsade och medfört begränsad skada. De mer omfattande angrepp som ändå förekommit, har utförts av nätverk av angripare och har bemötts genom samarbete inom de angripna strukturerna. Ett flertal samhällssektorer har inom respektive verksamhetsområde existerande nätverk, vilka kan möta angrepp som riktar sig mot dessa områden. Ett ständigt närvarande hot är det som kommer från underrättelseverksamhet riktad mot Sverige och svenska intressen. Den nya informationstekniken har inneburit att ytterligare möjligheter att tillskansa sig information genom både öppen och hemlig (illegal) verksamhet har skapats. IT-relaterade hot mot Sverige och svenska intressen skulle kunna uppstå mycket snabbt t.ex. genom Sveriges deltagande i internationellt arbete.

Nya verksamheter för att förbättra informationssäkerheten

I enlighet med vad regeringen redovisade i proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) avser regeringen att inrätta fyra verksamhetsområden i syfte att förbättra informationssäkerheten. Dessa är omvärldsanalys, IT-incidenthantering, teknikkompetens, samt ett system för evaluering och certifiering.

För att snabbt kunna stärka informationssäkerheten anser regeringen att de nya uppgifterna bör fördelas på de myndigheter som idag har närliggande verksamhet. Efter den utvärdering som regeringen avser att göra efter två år kan andra organisatoriska lösningar inom informationssäkerhetsområdet bedömas vara lämpliga. Regeringen utesluter inte att det kan

Författningsfrågor

Med anledning av de frågor som framkommit i remissyttranden över Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande (SOU 2001:41) och under beredningsarbetet avser regeringen låta genomföra en översyn av författningar som berör informationssäkerhetsfrågorna.

17.2 Uppföljning och utvärdering av informations- säkerheten

Regeringens bedömning: I Krisberedskapsmyndighetens sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet bör ingå att följa upp och utvärdera informationssäkerheten i samhället och årligen lämna en samlad bedömning till regeringen. Det sammanhållande myndighetsansvaret innebär inga förändringar i nuvarande ansvarsfördelning mellan olika myndigheter i informationssäkerhetsfrågor.

Därutöver bör Krisberedskapsmyndigheten ges ansvar för att tillse att det utvecklas ett samarbete mellan offentlig sektor och näringsliv inom informationssäkerhetsområdet.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna ställer sig i stort bakom utredningens förslag. Några remissinstanser har uttryckt tveksamhet om vissa av de föreslagna åtgärderna.

Säkerhetspolisen pekar på sin roll vad avser tillsyn av informationssäkerhetsfrågor vid civila totalförsvarsmyndigheter. *Statskontoret* anser att utredningens organisatoriska förslag inte går att ta ställning till. Man pekar på att förslagen kan medföra stor splittring och att frågan om det skall vara en sammanhållen organisation bör väckas. *Försvarmakten* anser det mindre lämpligt att skapa ytterligare en myndighet för omvärldsanalys inom detta område. *Statens räddningsverk* ifrågasätter utredningens förslag om samordningsrollen inom informationssäkerhetsområdet och framhåller att Statskontoret borde kunna ha en sådan roll. *Ekonomistyrningsverket* anser att det bör prövas om inte de föreslagna funktionerna skulle kunna samlas i en myndighet. *Riksrevisionsverket* stödjer utredningens förslag i stort men vill framföra att förslaget om fördelningen av de olika funktionerna på flera myndigheter kan leda till splittring i samhällets informationssäkerhetsarbete. *Affärsverket svenska kraftnät* anför att de skäl som i betänkandet framförs för att inrätta en central myndighet för samhällets informationssäkerhet inte framstår som särskilt övertygande. *Sveriges Radio AB* anser att förslaget är bristfälligt så länge samordningen mellan militära och civila myndigheter samt näringslivet inte kan garanteras. *IT-kommissionen* anser att säkerhetsfrågorna borde vara högre prioriterade i ett modernt samhälle. Kommissionen anser också att utredningen tenderar att måla upp en alltför centralistisk modell för arbe-

tet med informationssäkerhet men är positiv till förslaget om att samordna resurserna på informationssäkerhetsområdet.

Skälen för regeringens bedömning: Krisberedskapsmyndigheten skall svara för analys av samhällsutvecklingen, omvärldsförhållanden, beroendeförhållanden mellan viktiga samhällsfunktioner och deras sårbarhet, övergripande sektorsanalyser i samverkan med berörda myndigheter samt övergripande samordning av forsknings- och utvecklingsarbete. Regeringen anser att analysen tillsammans med kunskapen om samhällets sårbarhet på sikt att möjliggöra en kvalificerad bedömning av sårbarheten och riskerna i bl.a. samhällsviktiga IT-beroende system. Regeringen anser att Krisberedskapsmyndigheten bör ha ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets informationssäkerhet. Den bör därför bedriva sådan omvärldsbevakning och omvärldsanalys som nu beskrivits även på informationssäkerhetsområdet. Myndigheten bör dock inte svara för sådan omvärldsanalys som faller inom andra myndigheters ansvarsområden. Den bör verka för att en helhetsbild på informationssäkerhetsområdet kan tas fram. I detta arbete kan stöd behövas från de myndigheter som har underrättelse- och säkerhetsfunktioner. De närmare formerna för hur helhetsbilden tas fram bör vara en uppgift för myndigheterna att gemensamt utveckla. En god teknisk kompetens inom området kommer att behövas. Den bör i första hand sökas hos Försvarets radioanstalt som enligt regeringens mening bör ha ett ansvar för teknikkompetens, se avsnitt 17.4, och genom utnyttjande av den kompetens som finns inom Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Datainspektionen, Statskontoret, Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Krisberedskapsmyndigheten skall successivt under 2002 och i sin helhet från 2003 överta uppgiften att initiera och bedriva samverkan inom informationssäkerhetsområdet mellan berörda myndigheter och näringsliv från den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som i nuläget arbetar med detta.

För att åstadkomma ett så bra skydd som möjligt mot allvarliga attacker mot samhällsviktiga IT-beroende verksamheter bör Krisberedskapsmyndigheten ges samma rätt som Överstyrelsen för civil beredskap att utfärda föreskrifter inom informationssäkerhetsområdet tills vidare och i avvaktan på författningsöversynen.

17.3 IT-incidenthantering

Regeringens bedömning: Post- och telestyrelsen bör få i uppgift att ansvara för hantering av uppgifter om IT-incidenter.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Vid Post- och telestyrelsen inrättas en funktion för IT-incidenthantering. Utgångspunkten för detta förslag har utredningen tagit i den rapport Förutsättningar för att inrätta en särskild funktion för IT-incidenthantering som Post- och telestyrelsen har lämnat till regeringen. IT-incidentfunktionens uppgifter är enligt utredningens förslag att

- ta emot incidentrapportering och föra statistik över informationssäkerhetsincidenter,

- larma och sprida varningar och ge aktiv tidskritisk rådgivning vid akuta informationssäkerhetsincidenter,
- sprida kunskap och ge råd och information om hotbilder, risker, sårbarheter, och vilka förberedelser och åtgärder som kan vidtas mot dessa,
- förmedla kontakter,
- upprätta arkiv, bibliotek och databaser samt
- standardisera terminologin.

För att kunna hantera tidskritisk inrapportering skall, enligt rapporten funktionen ha kanaler som är öppna och bevakas dygnet runt. Utredningen föreslår vidare att statliga myndigheter skall få rapporteringsplikt.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* är positiv till inrättandet av IT-incidenthanteringsfunktionen men anser att det finns en del brister i förslaget. *Försvarmakten* framför att den av utredningen föreslagna uppdelningen av ansvaret för incidenthanteringsfunktionen (Post- och telestyrelsen) och teknikkompetensfunktionen (Försvarets radioanstalt) bör övervägas ytterligare. *Riksförsäkringsverket* ställer sig tveksam till utredningens slutsats att polisens och Försvarmaktens deltagande skulle innebära sämre förtroende från myndigheter och organisationer. *Verket för innovationssystem* anser att ett alternativ till ansvarig myndighet för incidentrapporteringsfunktionen kan vara Statskontoret. *IT-Företagen* är tveksam till den roll Post- och telestyrelsen föreslås få. *Näringslivets säkerhetsdelegation* anser att förslaget att ge Post- och telestyrelsen ansvar för incidenthanteringsfunktionen är alltför myndighetsorienterat.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen finner det angeläget att en verksamhet med en särskild funktion för IT-incidenter påbörjas. Post- och telestyrelsen har genom att utreda förutsättningarna för denna uppgift hög beredskap för att relativt snabbt kunna bygga upp verksamheten. Regeringen finner att Post- och telestyrelsen med sin beredskap inför uppgiften har bäst förutsättningar att vara ansvarig. Regeringen anser därför att Post- och telestyrelsen bör ges i uppdrag att svara för hantering av uppgifter om IT-incidenter. Uppgiften till Post- och telestyrelsen skall utformas så att den inte inskränker på det nuvarande ansvar som andra myndigheter har.

Rikspolisstyrelsen har i sitt remissvar uttryckt farhågor bland annat när det gäller gränsdragningen gentemot regleringen i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen och har vidare betonat att förslaget inte får innebära begränsningar av polisens ansvar för brottsbekämpningen. Post- och telestyrelsen har också pekat på betydelsen av sekretesslagen och personuppgiftslagen för IT-incidentfunktionens uppgifter. Regeringen delar dessa synpunkter men bedömer dock inte att de problem som kan uppkomma i förhållande till gällande lagstiftning är av sådan art att de innebär ett hinder mot att påbörja arbetet med en särskild funktion för IT-incidenter. Enligt regeringens uppfattning bör verksamheten byggas upp successivt och inte i snabbare takt än att ansvarsförhållanden, samverkansformer och författningsfrågor klarats ut.

Post- och telestyrelsen skall inrätta en samverkansgrupp med uppgift att under verksamhetsåren 2002 och 2003 bistå Post- och telestyrelsen under dess uppbyggnad av funktionen för IT-incidenter. Samverkansgruppen bör inledningsvis bestå av företrädare för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Krisberedskapsmyndigheten. Post- och telestyrelsen skall närmare be-

skriva samverkansgruppens uppgifter och utifrån denna beskrivning inbjuda ytterligare företrädare att ingå i gruppen om så bedöms nödvändigt. Uppdragets fortskridande skall löpande redovisas till regeringen.

Regeringen har för avsikt att låta utreda behovet av författningsändringar bland annat för att klargöra gränstragningen mellan berörda aktörer och sekretessfrågor kring funktionen. Regeringen bedömer också att det är viktigt att i ett inledningsskede slå fast vilken typ av incidenter som skall rapporteras till Post- och telestyrelsen, vilken typ av information som skall lämnas avseende incidenterna och vilka former som skall gälla för rapporteringen.

Så som Post- och telestyrelsen tidigare påpekat medger inte nuvarande sekretesslagstiftning en rapporteringsplikt. Enligt regeringens bedömning bör därför rapporteringen vara frivillig. Varje myndighet har i samband med inrapportering att sekretesspröva det material som lämnas in.

Inrättandet av den nu föreslagna uppgiften innebär stora möjligheter att koncentrera resurser till informationssäkerhetsområdet och kan på så sätt komplettera det säkerhetsarbete som bedrivs hos övriga myndigheter. Post- och telestyrelsen bör stödja myndigheterna genom information och rådgivning. Ett system för att fånga information om inträffade incidenter samt system för informationsutbyte mellan myndigheterna och Post- och telestyrelsen bör utvecklas. Systemet bör utformas så att det blir möjligt att snabbt kunna sprida information om nya problem som kan störa IT-system. För att kontinuerligt förbättra det förebyggande arbetet skall Post- och telestyrelsen även sammanställa statistik. Fortsatt utredning och förslag är nödvändiga för att Post- och telestyrelsen även skall kunna hantera anslutningen av andra intressenter.

17.4 Teknikkompetens inom informationssäkerhetsområdet

Regeringens bedömning: Försvarets radioanstalt bör ges ansvar att tillhandahålla teknikkompetens inom informationssäkerhetsområdet.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna ställer sig i stort bakom utredningens förslag. *Rikspolisstyrelsen* delar inte utredningens syn att myndigheter med behov av teknisk kompetens på informationssäkerhetsområdet rekommenderas att använda externa konsulter. Kunskap om den tekniska infrastrukturen bör enligt styrelsen behållas inom den enskilda myndigheten. *Verket för innovationssystem* anser inte att Försvarets radioanstalt skall vara ansvarig för teknikkompetensfunktionen.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns starka skäl som talar för att det inom den statliga sfären skall finnas en hög teknisk kompetens för avancerat stöd i informationssäkerhetsfrågor. Förtroendefrågan är central i dessa sammanhang. Inom Försvarets radioanstalt finns ett högt utvecklat säkerhetstänkande varför denna myndighet är väl lämpad att anförtros uppgiften. Staten har också ett behov av att garantera att tekniska resurser finns som kan tas i anspråk vid eventuella kvalificerade

attacker riktade mot landet eller mot svenska intressen. Vid Försvarets radioanstalt finns redan sådan högt kvalificerad teknisk kompetens att bygga vidare på. Regeringen anser därför att Försvarets radioanstalt är den myndighet som bör ges i uppdrag att tillhandahålla teknikkompetens inom den offentliga sektorn.

Försvarets radioanstalt bör bl.a. kunna

- stödja insatser vid nationella kriser med IT-inslag,
- medverka till identifieringen av inblandande aktörer vid hot mot samhällsviktiga system,
- genomföra aktiv IT-kontroll och
- ge annat tekniskt stöd inom informationssäkerhetsområdet.

En viktig uppgift för myndigheten är att samverka med andra organisationer på informationssäkerhetsområdet såväl inom som utom landet.

En av de frågor som Sårbarhets- och säkerhetsutredningen lyfter fram är att teknikfunktionen inte bör uppträda som aktör på konkurrensutsatta marknader. I likhet med ett antal remissinstanser delar regeringen denna uppfattning. När det gäller samhällsviktiga funktioner gör sig dock säkerhetsskyddskraven starkt gällande vilket innebär att staten har ett ansvar för att säkerställa att en kompetens som denna finns att tillgå på nationell nivå.

I sammanhanget vill regeringen särskilt poängtera att uppdraget för Försvarets radioanstalt inte frångår de enskilda systemägarna ansvaret för IT-säkerheten i den egna verksamheten.

17.5 Evaluering och certifiering

Regeringens bedömning: Försvarets materielverk bör få i uppgift att bygga upp ett system för evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna ställer sig i stort bakom utredningens förslag. Några remissinstanser har dock uttryckt tveksamhet om inrättande av systemet

Rikspolisstyrelsen anser att det behöver utredas ytterligare om Sverige skall ansluta sig till ISO/IEC IS 15408 (Common Criteria). *Riksrevisionsverket* avstyrker förslaget om att Försvarets Materielverk skulle få till uppgift att bygga upp ett system för evaluering och certifiering. *IT-Företagen* är tveksamma till om det behövs en myndighetsfunktion för evaluering och certifiering. *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)* anser att certifieringsverksamheten skall ligga inom det öppna området som Riksdagen tidigare har tagit ställning för (prop. 1991/1992:170 bilaga 11, bet. 1992/1993:EU1, rskr. 1992/1993:18). SWEDAC anser inte det är förenligt med beslutet om det öppna systemet att låta Försvarets materielverk i monopolställning och mot avgift utföra certifiering. *SEMKO AB* delar SWEDAC:s uppfattning.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan 2000 finns en internationell överenskommelse "Arrangement on the Recognition of Common Criteria Certificates in the field of Information Technology Security"

(CCRA). Common Criteria är en internationell standard med beteckningen ISO/IEC IS-15408 som har blivit ett erkänt system för att definiera säkerhetskrav för dator- och nätprodukter och för att bedöma om en produkt uppfyller ställda krav. Resultatet av evalueringen granskas av en certifierare som utfärdar säkerhetscertifikat. Varje certifieringsorgan omger sig med granskade och betrodda evalueringsföretag.

Regeringen framhåller i prop. 2001/02:10 att Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att bygga upp ett system för evaluering och certifiering bör genomföras. Vidare anser regeringen att det är angeläget att Sverige fortsätter det internationella samarbetet som syftar till ett ömsesidigt erkännande av IT-säkerhetscertifikatet. Regeringen anser att inom den offentliga förvaltningen är Försvarets materielverk med sin erfarenhet inom detta område den mest lämpliga myndigheten att bygga upp ett system för evaluering och certifiering.

Inom ramen för certifieringssystemet bör Försvarets materielverk kunna

- licensiera evalueringsföretag efter de principer som tillämpas i CCRA,

- ge stöd och råd vid utnyttjande av standarden Common Criteria för kravspecifikation,

- utöva tillsyn av de evalueringsföretag som man har knutit till sig vad gäller kompetens och metodik i samverkan med SWEDAC,

- godkänna nya evalueringsuppdrag till evalueringsföretagen i syfte att säkerställa en rimlig balans mellan ambitionsnivå, produktens komplexitet, bedömd erforderlig tid och resursåtgång,

- följa upp pågående evalueringsuppdrag,

- granska evalueringsrapporter,

- utge certifikat samt

- medverka i internationell samverkan i syfte att säkerställa och vidmakthålla erkännande av svenska certifikat och att effektivisera metoden för evaluering.

SWEDAC är medlem i CCRA-gruppen. Utveckling av säkerhetsprodukter är naturligen förknippad med hemligheter och sekretess. En leverantör kan se fördelar i att kunna välja en svensk evaluerings- och certifieringsfunktion, eller en utländsk, beroende på produkten och den tilltänkta marknaden. Regeringen anser att det skulle vara en fördel för svenska leverantörer av säkerhetsfunktioner och säkerhetsprodukter eller köpare av sådana om de har möjlighet att välja att få evaluering och certifiering utförd i Sverige.

Regeringen anser vidare att det är fördelaktigt för den svenska marknaden om en svensk evaluerings- och certifieringsfunktion kan samverka med andra länders motsvarigheter i fråga om att åtgärda de allvarliga brister som finns vad gäller tilliten i säkerhetsprodukter. Detta gäller speciellt massmarknadsprodukter, där vanligtvis ett litet antal företag dominerar marknaden, och där knappast någon möjlighet ges till insyn i produkternas uppbyggnad. Detta är en av de viktigare frågorna i EU:s arbete för att stärka informationssäkerheten, och här finns även behov av diskussioner på global nivå.

Att certifiera säkerhetsprodukter som är evaluerade kräver resurser och kompetens. Försvarets materielverk bör ha goda förutsättningar att skapa

detta system. Även andra organisationer skall ha möjlighet att skapa evaluerings- och certifieringssystem och dessa skall verka i konkurrens. CCRA-gruppens regler medger flera evaluerings- och certifieringsorganisationer per land. Detta är i linje med lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Försvarets materielverk bör få i uppgift att bygga upp ett system som kan bli godkänt i Sverige av SWEDAC. Det är sedan en uppgift för CCRA-gruppen att godkänna Försvarets materielverks organisation. Om och när SWEDAC godkänner ytterligare någon evaluerings- och certifieringsorganisation i Sverige kommer även den att få delta tillsammans med SWEDAC i CCRA-gruppen på samma villkor som Försvarets materielverk.

17.6 Vidtagna och planerade åtgärder med anledning av EU-arbetet

Mot bakgrund av informationssäkerhetsfrågornas globala natur är det som regeringen anfört bl.a. i prop. 2001/02:10 av stor vikt att delta i det internationella samarbetet kring dessa frågor.

Inom EU har medlemsstaterna i ministerrådet under 2001 antagit två resolutioner om informationssäkerhet. I den första resolutionen (resolution 9799/01, e-Europe Action Plan: Information and Network Security) konstaterar rådet att samordningen av informationssäkerheten inom de tre olika pelarna måste ses över. Den andra resolutionen (15440/01) ”om en gemensam inställning och särskilda åtgärder inom området för nät- och informationssäkerhet” innehåller vissa uppgifter för medlemsstaterna och EU-kommissionen vilka syftar till att förbättra nät- och informationssäkerheten på gemenskapsnivå.

Regeringen har aktivt medverkat till att föra upp informationssäkerhetsfrågorna på EU:s agenda och stödjer till fullo ambitionen att stärka nät- och informationssäkerheten på en europeisk nivå.

Medlemsstaterna åtar sig i resolutionen att vidta följande åtgärder:

- inleda eller stärka informations- och utbildningskampanjer,
- främja goda rutiner för hantering av informationssäkerhet, särskilt i små och medelstora företag,
- främja betydelsen av säkerhetsfrågor som en del av datautbildningen,
- se över effektiviteten hos nationella arrangemang för hantering av IT-incidenter,
- främja användningen av standarden Common Criteria och ömsesidigt godkännande av säkerhetscertifikat,
- vidta åtgärder för effektiva och kompatibla säkerhetslösningar i e-förvaltningen,
- samarbeta med andra medlemsstater vid införande av elektroniska och biometriska identifikationssystem och
- utbyta information om vilka organ som ansvarar för nät- och informationssäkerhet.

Punkterna om främjande av Common Criteria, IT-incidenthantering och nationella organ ansvariga för nät- och informationssäkerhet berörs

ovan. När det gäller övriga punkter i resolutionen har regeringen vidtagit och avser att vidta åtgärder enligt följande. Prop. 2001/02:158

Inleda eller stärka informations- och utbildningskampanjer

En ökad medvetenhet om säkerhetsproblemen är enligt regeringens mening en av förutsättningarna för att på ett fruktbart sätt kunna eller påbörja hantera informationssäkerhetsproblemen i samhället. Ett första steg för att undersöka informationsbehovet har vidtagits genom att Post- och telestyrelsen på regeringens uppdrag har presenterat rapporten Information till Internetanvändare: förutsättningar att informera om tillits- och tillgänglighetsfrågor. I rapporten kartläggs informationsbehoven för vissa grupper, såsom hushåll, små och medelstora företag och organisationer. Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt ett regeringsbeslut den 1 mars 2001 bedriver Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) inom ramen för programmet IT.SME.se ett antal projekt för att höja IT-kompetensen i små och medelstora företag. Flera av dessa projekt har även säkerhetsfrågor som särskilt inslag, t.ex. Infosäk SME som drivs av Länsteknikcentrum i Jönköping. I projektbeskrivningen anges säkerhetsfrågorna och IT som det största hindret för den fortsatta utvecklingen för små och medelstora företag.

Förutom de projekt som bedrivs inom ramen för IT.SME.se finns det enligt regeringen ett behov av att fokusera på ett utbyte av goda rutiner för hantering av informationssäkerhet i små och medelstora företag. Regeringen avser att avsätta medel till en särskild fond som skall förvaltas av NUTEK. Avsikten är att dela ut medel till lämpliga organisationer för projekt som syftar till att utbyta information om goda rutiner för hantering av informationssäkerhetsfrågor i små och medelstora företag.

Främja betydelsen av säkerhetsfrågor som en del av datautbildningen

En annan viktig sak som kan bidra till att öka medvetenheten om säkerhetsfrågorna samt öka kompetensen inom informationssäkerhetsområdet i svenska företag och myndigheter är att dessa faktorer lyfts fram i utbildningssammanhang. Informationssäkerhet ingår idag som delmoment i de flesta IT-utbildningar på högskolenivå i Sverige. Det har visat sig att det i Sverige idag inte råder någon brist på informationssäkerhetsutbildad personal, utan att det som saknas är personer som också har praktisk erfarenhet.

För att lyfta fram betydelsen av informationssäkerhetsfrågor även på de grundläggande utbildningsnivåerna pågår ett antal projekt som regeringen och olika myndigheter är inblandade i. Regeringen följer dessa frågor främst genom ett av European Schoolnets projekt, Dot.safe, vilket finansieras av Europeiska kommissionen under dess Internet Action Plan.

Regeringen har beslutat om en översyn av uppgifterna för delegationen för en särskild satsning på IT i skolan, Itis. Översynen bedrivs i en arbetsgrupp som bl.a. skall undersöka om informationssäkerhetsfrågorna kan ges en ökad tyngdpunkt när det gäller kompetensutvecklingsinsatser inom IT-området i skolan.

Att göra statsförvaltningen till en förebild när det gäller användningen av elektronisk kommunikation är en målsättning som regeringen formulerade redan i IT-propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86). För statsförvaltningen är det ofta av stor vikt att säkert kunna identifiera vem man kommunicerar med. Regeringen anser därför att användningen av elektroniska signaturer utgör ett viktigt inslag i det som i EU:s resolution kallas e-förvaltningen. För att underlätta ett genomförande på bred front av elektroniska signaturlösningar i statsförvaltningen fick Riksskatteverket i december 2000 regeringens uppdrag att i ett inledningsskede ha ett sammanhållande ansvar för administrationen av certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen. Inom ramen för detta uppdrag har myndigheten tillsammans med Riksförsäkringsverket, Patent- och registreringsverket och Statskontoret tagit fram allmänna riktlinjer för myndigheternas användning av elektroniska signaturer och certifikattjänster m.m. i system för öppna och privata nycklar på myndighetsområdet. Certifikattjänster kan avropas genom ramavtal som Statskontoret i december 2001 tecknat med ett antal leverantörer. Specifikationerna i Statskontorets upphandling är baserade på ett antal internationella standarder. Upphandlingen tillsammans med riktlinjerna kommer att göra det möjligt för myndigheterna att online erbjuda offentliga tjänster som kräver säker identitetskontroll.

För att ytterligare underlätta för den offentliga sektorn att använda elektronisk kommunikation och elektroniska signaturer har regeringen beslutat att en samlad översyn av formkrav i lagar och förordningar skall göras. Syftet med översynen är att onödiga formkrav i lagstiftningen som förhindrar användningen av elektroniska medel skall tas bort. Översynen skall hanteras av en särskilt tillsatt arbetsgrupp. Resultatet av översynen skall redovisas till regeringen senast den 15 december 2002.

Elektroniska och biometriska identifieringssystem

I en av EU:s resolutioner sägs att medlemsstaterna om de väljer att införa elektroniska och biometriska identifikationssystem bör samarbeta med varandra vad gäller teknisk utveckling och interoperabilitetsfrågor. Regeringen avser att återkomma till detta när detta kan bli aktuellt i Sverige.

18 Beredskap mot nukleära, biologiska och kemiska risker och hot, NBC
(Försvarsdepartementet)

Prop. 2001/02:158

Regeringens bedömning: Det är angeläget att samhället stärker förmågan att möta nukleära, biologiska och kemiska (NBC) risker och hot. En förbättrad samordning och samverkan mellan berörda myndigheter samt genomförande av särskilda utbildnings- och övningsinsatser är viktiga förutsättningar för att uppnå och säkerställa en tillräcklig förmåga.

Operativt ansvariga instanser bör ha möjlighet till säker och snabb tillgång till experter inom NBC-området. Det arbete som påbörjats för att förbättra expertberedskapen bör påskyndas.

Sverige bör aktivt bidra till bättre internationell samordning av arbetet med att möta NBC-hot liksom effektivare samutnyttjande av nationella resurser vid gemensamma insatser, såväl inom som utom EU.

Skälen för regeringens bedömning: Beredskapen inom NBC-området omfattar den verksamhet som krävs för att förhindra, begränsa och hantera effekter på samhället inför hot om eller vid spridning av farliga nukleära, biologiska eller kemiska ämnen eller stridsmedel. Beredskapen omfattar också förebyggande insatser och de vårdinsatser som kan krävas liksom de åtgärder som kan behövas för sanering.

I proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret uttalade regeringen att en ökad ambition inom NBC-området är angelägen. I budgetpropositionen för 2002 föreslog regeringen ökade satsningar under 2002 för att förbättra ansvariga myndigheters förmåga att samordnat hantera NBC-händelser. Regeringen angav också att den av regeringen tillsatta arbetsgruppen AgNBC bör fortsätta att utveckla och verka för att förbättra beredskapen mot NBC-händelser.

Terroristattacker mot USA den 11 september 2001 visar att målmedvetna, ideologiskt sammanhållna och välmotiverade organisationer kan planera och utföra terroraktioner som kan få stora konsekvenser. Den efterföljande spridningen av mjältbrandssporer via postförsändelser samt det stora antal mjältbrandshot i form av brev innehållande pulver med misstänkt mjältbrand har påtagligt ökat medvetenheten i många länder om riskerna för nukleära, biologiska och kemiska hot. En följd av detta är att åtgärderna för att höja samhällets beredskap mot sådana hot och risker har påskyndats och givits en högre ambition. Regeringen anser att de särskilda åtgärder som vidtagits i Sverige bör fullföljas. De initiativ till förbättrat skydd och samordning liksom det utökade samarbetet vad gäller riskvärdering, beredskap och skydd mot NBC-terrorism, som inletts inom EU och de nordiska länderna bör enligt regeringen också fortsatt prioriteras.

Terroristbekämpning är i Sverige en polisiär uppgift. Terroristattacker mot USA den 11 september 2001 indikerar att en framgångsrik bekämpning av terrorism inte kan genomföras utan en effektiv mellanstatlig samordning och samverkan. De ansträngningar som inletts med att förbättra internationell samordning av polis- och annan underrättelseverksamhet, beredskap samt skydd inom NBC-terroristområdet bör därför

fullföljas. Det är också viktigt att kunna använda sig av resurser och kompetens inom totalförsvaret.

Konsekvenserna av NBC-terrorism eller avsiktlig utspridning av NBC-ämnen av enskilda eller kriminella kan vara av en art och ha en sådan omfattning att de har direkt betydelse för landets säkerhet eller utgör en stor fara för befolkningen. Bekämpning av NBC-terrorism och liknande NBC-insatser förutsätter därför samordning och väl övad samverkan mellan berörda myndigheter och instanser. I än högre grad gäller detta förberedelser som syftar till en god förvarning, NBC-beredskap (inklusive skyddsåtgärder) och effektiv hantering av inträffade NBC-händelser, oberoende av huruvida dessa kan karakteriseras som utslag av terrorism eller inte.

En analys och bedömning av hot och risker i terroristsammanhang måste innefatta såväl en teknisk som en politisk-social bedömning av tänkbara aktörers drivkrafter och eventuella återhållande faktorer. En sådan analys leder först och främst till slutsatsen att risken för insats med kärnvapen, på tekniska grunder, kan bedömas som mindre sannolik. Där emot föreligger betydande tekniska möjligheter beträffande biologiska och kemiska substanser liksom för radioaktiva substanser. Särskilt finns risk för att produktionsanläggningar, lager eller transporter av allmänfarliga kemiska substanser utsätts för avsiktlig skadegörelse, vilket i vissa fall kan åstadkommas med begränsade insatser.

I politiskt-socialt avseende är slutsatsen att de återhållande krafterna för att genomföra NBC-attacker i större skala i många fall är starka, och att riskerna dessutom förefaller lägre för Sverige än för sådana i internationell säkerhetspolitik dominerande stater som USA och Storbritannien. Konsekvenserna, om ett hot skulle uttalas eller en insats genomföras, kan emellertid bli svåröverskådliga och i värsta fall mycket omfattande. Samhället bör därför upprätthålla en systematisk beredskap främst mot biologiska, kemiska och radiologiska risker. Ett samlat perspektiv måste innefatta alla tre komponenter.

Utbildning och övning

Regeringen tillsatte den 21 juni 2000 en arbetsgrupp, AgNBC, med uppdrag att initiera och bedriva samverkan inom NBC-området mellan berörda myndigheter. Arbetsgruppen, som har en bred representation från departement och myndigheter, har hittills lämnat två delrapporter, den 1 mars 2001 och den 14 juni 2001. I den första rapporten redovisades konkreta förslag till förbättrad expertberedskap medan i den andra gavs en samlad bedömning av NBC-risker och NBC-hot. Arbetsgruppen konstaterade bl.a. att det inom flera delområden saknas en organiserad expertberedskap till stöd för de operativt ansvariga instanserna och att det inte heller inom alla områden finns en tillräcklig utbildnings- och övningsverksamhet med syfte att göra aktuella experter förtrogna med att verka i en operativ miljö.

Arbetsgruppen konstaterade i sin första delrapport i mars 2001 att en förbättring av expertfunktionernas beredskap, med en angränsande utbildnings- och övningsverksamhet, är den enskilda åtgärd som snabbast och till lägst kostnad leder till förbättrad allmän beredskap mot NBC-händelser. Den utbildning av experter i stabstjänstgöring som i december

2001 igångsatts i Statens räddningsverks regi bör utgöra ett första steg i en mer systematiskt upplagd utbildnings- och övningsverksamhet.

Arbetsgruppen har vidare, som en av flera erfarenheter av hanteringen av mjältbrandshoten hösten 2001, kunnat konstatera att det finns ett stort allmänt behov av utbildning och information inom NBC-området. Regeringen anser att arbetet med att ta fram sådan utbildning samt att genomföra övningar med NBC-moment är en viktig del för att höja samhällets samlade NBC-förmåga.

Laboratorieresurser och mätorganisation

Regeringen bedömer att mjältbrandshoten i Sverige efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 kunde hanteras på ett tillfredsställande sätt. Erfarenheterna visar på vikten av att det finns tillgängliga resurser och utarbetade rutiner för att på ett säkert sätt kunna ta hand om, transportera och analysera okända prover. Detta kräver god myndighetssamverkan. Det bör också övervägas om olika laboratorier kan ingå i någon form av organiserat nätverk så att kapacitet och kompetens kan användas effektivt. Det bör vidare övervägas hur landstingen skall kunna ges utökade analysmöjligheter.

I sitt arbete har AgNBC noterat brister i den svenska strålskyddsberedskapen, framför allt vad gäller avancerad mät- och analysutrustning för joniserande strålning och radioaktiva ämnen. Härtill kommer att återväxten av experter med relevanta kunskaper är mycket låg, eftersom forskarutbildning inte längre bedrivs inom området strålskyddsberedskap. Regeringen anser liksom arbetsgruppen att särskilda åtgärder bör övervägas för att återställa mät- och analysförmågan till en tillfredsställande nivå.

Socialstyrelsen har påbörjat arbetet med att förbättra den medicinska beredskapen genom att inrätta medicinska expertgrupper för NBC-områden med experter från flera myndigheter samt tillskapa ett särskilt kunskapcentrum. Lagringen av medicinska preparat som antibiotika och vacciner kommer också att ses över. Informationsmaterial har utarbetats och utbildning om bioterrorism genomförs för vårdsektorn.

Stöd från Försvarmakten

Försvarmaktens arbete med att bygga upp en enhet för NBC-skydd, benämnd "NBC-kompani 04" pågår. Enheten skall vara färdigutvecklad 2004.

Kompaniet skall ha förmåga att indikera och identifiera NBC-stridsmedel, sanera, desarmera laddningar med biologiska och kemiska stridsmedel samt omhänderta NBC-skadade. Vid den fortsatta utvecklingen av denna insatsstyrka bör internationella erfarenheter av utvecklingen av liknande enheter tillvaratas. Kompaniet har stort behov av expertstöd och tillgång till laboratoriekapacitet. Mot bakgrund av händelserna under hösten 2001 har frågan om att påskynda upprättandet av NBC-kompaniet väckts. Försvarmakten har redovisat att förutsättningar för att tidigarelägga utvecklingen av NBC-kompaniet bedöms vara mycket begränsade. Vissa delar av kompaniet skulle kunna tidigareläggas, men detta bedöms av Försvarmakten inte förbättra den önskade NBC-insatsförmågan i någon högre grad. Försvarmakten har dock läm-

nat förslag på hur NBC-insatsförmågan skulle kunna höjas successivt fram till 2004. Förslaget bygger på utnyttjande av befintlig organisation och kompetens inom Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut. Genom ökad utbildning, samordning, tillgång på personal och anskaffning av materiel bedöms NBC-insatsförmågan kunna ökas fram till 2004.

Internationell verksamhet

Inom EU har initiativ tagits för att bekämpa NBC-terrorism. Vid europeiska rådets möte i Gent den 19 oktober 2001 fick rådet och kommissionen i uppdrag att ta fram ett program med målet att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna inom det biologiska och kemiska området. Kommissionen har utarbetat förslag till ett program för skydd mot biologisk och kemisk terrorism, vilket nu diskuteras mellan medlemsstaterna.

Vid hälsorådet den 15 november 2001 enades hälsoministrarna om att stärka samarbetet för att bekämpa B- och C-terrorism. Planen omfattar informationsutbyte om tillgängliga experter och kapacitet för olika laboratorier samt tillgång på serum, vacciner och antibiotika. Det konstateras också att nätverket för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar inom gemenskapen behöver förbättras ytterligare samt att samverkan med Världshälsoorganisationen behöver stärkas.

Vid forskningsrådet den 30 oktober 2001 beslutades att en expertgrupp för forskningsfrågorna skall inrättas. Denna skall inriktas på indikerings- och identifieringsmetoder för biologiska och kemiska ämnen samt skydd och behandling vid insats med sådana ämnen. En inventering skall ske av pågående forskning som medlemsstaterna bedriver samt hur forskningen bättre kan samordnas. Nya behov av forskning och utveckling skall också identifieras.

Inom EAPR har Sverige och Finland tagit initiativ till bekämpning av terrorism. I det fortsatta arbetet diskuteras svenska initiativ när det gäller NBC-skydd för militär trupp och när det gäller civilbefolkningens skydd mot NBC-terrorism.

Koordinering och hjälp från andra länder i händelse av en katastrof kan ske bilateralt, dels genom Förenta Nationerna (FN) dels EU. Beslutet att anlita hjälp utifrån är alltid ett nationellt beslut.

Inom FN och inom ramen för kemvapenkonventionen har Sverige erbjudit sig att vid behov kunna ställa upp med ”Chemical Support Team” för den internationella organisationen OPCW (Organisation for the prohibition of chemical weapons). Denna enhet skall kunna bistå stater som ratificerat konventionen och blivit utsatta för kemiska stridsmedel. Keminsatsstyrkan är en del av det svenska erbjudandet till kemvapenkonventionen artikel 10 som innebär hjälp med experter, utrustning, materiel och personal.

19 Allvarlig smitta (Socialdepartementet och Jordbruksdepartementet)

Prop. 2001/02:158

19.1 Allmänt om området

Regeringens bedömning: Det finns en bra beredskap i landet för att klara av vanliga epidemiologiska situationer men också tillfälliga toppbelastningar av smittsamma sjukdomar. Behov finns dock av en förbättrad samordning och samverkan mellan berörda myndigheter när det gäller hantering av riktigt stora utbrott av smittsamma sjukdomar hos djur och människor oavsett om utbrottet är en följd av avsiktlig smittspridning med biologiska stridsmedel eller ej.

Skälen för regeringens bedömning

Hotens och riskernas karaktär vid allvarlig smitta hos människor

Med allvarlig smitta avses allvarliga smittsamma sjukdomar hos både människor och djur. Allvarlig smitta hos människor förs normalt in i landet av andra människor men även via djur eller livsmedel. I fredstid kan smittan uppkomma i samband med naturliga epidemier, vid massflykt och vid sabotage- eller terrorhandlingar. Människors alltmer omfattande resande, den ökade invandringen och handeln med livsmedel medför att infektionssjukdomar som blossar upp i en del av världen i dag har mycket större spridningspotential än tidigare. Nya allvarliga infektionssjukdomar har uppträtt eller kunnat identifieras. Samtidigt har redan kända sjukdomar återuppstått, uppträtt i nya regioner eller uppträtt på ett förändrat sätt. Risken för terrorhandlingar i form av spridning av biologisk smitta har aktualiserats särskilt efter terrorhandlingarna i USA den 11 september 2001.

För att en allvarlig smitta skall anses utgöra en svår påfrestning på samhället i fred krävs att en sjukdom av särskilt allvarlig karaktär har fått eller inom kort kan förväntas få en spridning som medför långtgående samhällskonsekvenser. Spridningen medför långtgående samhällskonsekvenser om den är så omfattande att den kräver större personella eller materiella resurser än vad som kan mobiliseras inom det normala fredstida smittskyddet.

Hotens och riskernas karaktär vid allvarlig smitta hos djur

De allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa benämns epizootiska sjukdomar. De epizootiska sjukdomar eller smittämnen som kan spridas naturligt från djur till människa eller från människa till djur benämns zoonoser. Sjukdomar eller smittämnen kan föras in i landet på många olika sätt beroende på vilken sjukdom det är. Så kan t.ex. smitta föras in i landet i samband med handel med levande djur eller djurprodukter, via människor eller via livsmedel som förs in privat. Viss smitta kan också vara luftburn eller spridas via vatten eller rent mekanisk med t.ex. fordon, strömedel eller andra produkter.

Stora utbrott av vissa djursjukdomar (som mul- och klövsjukan i Storbritannien 2001) kan få allvarliga följder i större eller mindre regioner av landet och på en rad olika områden. Som exempel kan nämnas att transportrestriktioner kan leda till lokala brister i livsmedel, totalt avspärrad landsbygd och djurskyddsproblem. Massavlivning av djur kan leda till stora avfallsproblem och bl.a. innebära stora insatser för att gräva epizootigravar på drabbade gårdar.

Ansvarsförhållanden

Det övergripande ansvaret för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom det individinriktade smittskyddet åvilar enligt smittskyddslagen (1988:1472) landstingen och den smittskyddsläkare som skall finnas inom varje landsting. Enligt samma lag åvilar det övergripande ansvaret för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom det objektrinriktade smittskyddet kommunen. Enligt bestämmelser i bl.a. smittskyddslagen, miljöbalken och livsmedelslagen (1971:511) skall kommunen vidta smittskyddsåtgärder mot djur, livsmedel, vattentäkter, avloppsledningar och andra objekt som sprider eller misstänks sprida smittsamma sjukdomar.

Socialstyrelsen har tillsynsansvar över smittskyddet i landet och meddelar föreskrifter och allmänna råd till ledning för arbetet i landsting och kommuner. Smittskyddsinstitutet följer och analyserar det epidemiologiska läget nationellt och internationellt samt lämnar Socialstyrelsen och andra berörda information om läget och föreslår de åtgärder som läget föranleder.

Jordbruksverket har enligt epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658) och lagen om provtagning på djur (1998:134), det övergripande ansvaret för bekämpandet av djursjukdomar.

Livsmedelsverket har det övergripande tillsynsansvaret för smittskyddsåtgärder på livsmedelsområdet.

En utförligare redovisning av ansvarsförhållandena inom de respektive områdena finns i regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2001/02:52).

Bedömning av beredskapsläget vid allvarlig smitta hos människor

Inom Sverige har förekomsten av smittsamma sjukdomar hos människor allmänt sett varit tämligen oförändrad under de senaste tio åren och inte heller under 2000 uppvisade den epidemiologiska situationen några dramatiska förändringar. I förhållande till många andra länder är läget i Sverige gott beträffande flertalet av de allvarliga smittsamma sjukdomarna. Det totala antalet anmälda sjukdomsfall fortsätter liksom tidigare år dock att öka.

Socialstyrelsen är sektorsansvarig myndighet inom hälso- och sjukvårdsområdet, i vilket område smittskyddet ingår. För fyra år sedan påbörjade Socialstyrelsen en samlad planering av beredskapsinsatserna inom sitt sektorsområde. Arbetet har mynnat ut i Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap. Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens veterinärmedicinska anstalt och Försvarmakten ingår i centrets styrgrupp. Socialstyrelsen leder styr-

gruppsarbetet. Inom Kunskapscentrum för mikrobiologisk beredskap finns fyra verksamheter.

Den första verksamheten utgörs av en specialstyrka vid Linköpings universitetssjukhus som har utrustning och kunskaper att vårda patienter med höggradigt smittsamma sjukdomar. Vid universitetssjukhuset utvecklas också en beredskap för transport av höggradigt smittsamma patienter såväl inom landet som till Sverige från utlandet.

Den andra verksamheten inom kunskapscentret utgörs av det nya säkerhetslaboratoriet vid Smittskyddsinstitutet. Laboratoriet används bl.a. vid diagnostik av smittämnen som kan resultera i mycket hög dödlighet och därmed kräver den högsta säkerhetsnivån (P4).

Den tredje verksamheten inom kunskapscentret utgörs av uppbyggnaden av en fältepidemiologisk grupp som snabbt skall kunna utvärdera och bekämpa epidemier av allvarlig smitta nationellt och internationellt. Avsikten är att gruppen snabbt och på begäran av svenska myndigheter, FN samt EU skall kunna sändas till områden med pågående eller fruktade epidemier. Personal från gruppen skall med kort varsel kunna bistå med bedömning och delta vid utredning av epidemiska händelser. Gruppen är kopplad till säkerhetslaboratoriet vid Smittskyddsinstitutet.

Den fjärde verksamheten inom kunskapscentret är att i anslutning till bildandet av en fältepidemiologisk grupp påbörja arbetet med att tillskapa en epidemiologisk databas med uppgifter om ovanliga infektioner och vilka smittämnen som kan utgöra potentiella biologiska stridsmedel. Tanken är att databasen skall ge dels bakgrundsinformation vid riskbedömningar inför internationella uppdrag, dels ett underlag vid ställningstagande till handläggandet av sjukdomsfall samt ett underlag för handlingsplaner för bioterrorincidenter.

För att följa den epidemiologiska utvecklingen och kontrollen av smittsamma sjukdomar på internationell nivå deltar både Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet dessutom i internationella nätverk. Samverkan finns med WHO. Inom EU styrs frågorna om smittsamma sjukdomar genom ett nätverk för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar, i vilket Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet representerar Sverige.

Parallellt med det arbete som pågår vid beredskapsmyndigheterna har arbetsgruppen AgNBC i sin rapport från den 1 mars 2001 funnit att det svenska samhället har en allmänt hög beredskap, genom de större sjukhusens infektionskliniker, för vård av enskilda patienter drabbade av allvarliga smittsamma sjukdomar. Däremot beskrivs vårdberedskapen mot sällsynta och farliga smittämnen som inte naturligt förekommer i Sverige som i allmänhet väsentligt lägre.

Som en följd av fallen med mjältbrand i USA efter händelserna den 11 september 2001 har uppmärksamheten kring och behovet av beredskap mot sällsynta och farliga biologiska smittämnen aktualiserats ytterligare. I Sverige har, vid utgången av januari 2002, ca 400 försändelser med misstänkt mjältbrandssmitta skickats till Smittskyddsinstitutet och till Totalförsvarets forskningsinstitut för analys. Inte någon av de försändelser som har analyserats har visat sig innehålla mjältbrandssmitta. Regeringen bedömer att mjältbrandshotet i Sverige har kunnat hanteras på ett tillfredsställande sätt genom god myndighetssamverkan och snabbt gripbara analysresurser.

Även om inte allvarlig smitta spridits vid mjältbrandshoten i Sverige har behovet av nationell och internationell samverkan mot terrorism med biologiska stridsmedel uppmärksamats och frågan har stått högst upp på dagordningen i ett stort antal internationella forum. Exempelvis uppmanade Europeiska rådet vid toppmötet i Gent den 19 oktober 2001 ministerrådet och kommissionen att ta fram ett program med målet att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna inom bioterrorismområdet. Kommissionen har därefter tillsatt en särskild rådgivande kommitté för bioterrorismfrågor samtidigt som kommissionen utarbetat ett förslag till program för skydd mot bioterrorism. Inom Norden har de nordiska hälsoministrarna vid ett möte den 28 november 2001 enats om att de nordiska länderna skall bistå varandra vid olyckor eller terroristhandlingar med biologiska stridsmedel.

Mot bakgrund av slutsatserna i AgNBC-gruppens rapport och händelserna under hösten 2001 har regeringen den 8 november 2001 uppdragit åt Socialstyrelsen att i samverkan med Smittskyddsinstitutet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Landstingsförbundet och Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen utreda och lämna förslag dels på en organiserad beredskap med expertfunktioner inom området biologiska stridsmedel som stöd för sjukhusens infektionskliniker och smittskyddsläkarorganisationen, dels på en organiserad beredskap som stöd till Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen vid hot om bioterrorism samt på i övrigt lämpliga åtgärder inom Socialstyrelsens verksamhetsområde för att höja beredskapen inom bl.a. B-området. Uppdraget skall redovisas senast den 15 april 2002.

Regeringen har också den 20 december 2001 tillkallat en särskild utredare med uppgift att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.

Bedömning av beredskapsläget vid allvarlig smitta hos djur

Beredskapen för att hantera ett begränsat utbrott av en allvarlig smitta hos djur är väl förberedd i Sverige. Hur smittan skall hanteras framgår av epizootilagen och zoonoslagen. Beredskapen är praktiskt taget uteslutande riktad mot sjukdomar som normalt inte förekommit i landet. Dessa sjukdomar finns angivna i epizootiförordningen. Mot sjukdomar som redan finns i landet krävs inte liknande beredskap, då dessa normalt inte antar epizootiska former.

Mul- och klövsjuka är den kanske mest allvarliga djursjukdomen från beredskapssynpunkt. Sjukdomen är höggradigt smittsam hos klövbärande djur, vilket blev mycket tydligt i samband med utbrotten inom EU under 2001. Sjukdomen kan orsaka allvarliga ekonomiska förluster och orsakar stort lidande för smittade djur. De ekonomiska förlusterna uppkommer framförallt genom produktionsbortfall, bekämpningskostnader och exportrestriktioner, men även turistnäringen kan drabbas hårt genom olika restriktioner på landsbygden. Mul- och klövsjuka sprids vanligtvis från djur till djur eller via mjölk, kött eller andra djurprodukter. Sjukdomen kan också lätt spridas via redskap, kläder och fordon eller genom vindspredning.

I februari 2001 upptäcktes fall av mul- och klövsjuka i England, där sjukdomen inte förekommit sedan 1981. Den spred sig sedan snabbt via djurtransporter till Frankrike, Nederländerna och Irland. I Sverige har vi dock inte haft några utbrott av mul- och klövsjuka sedan 1966. De av Jordbruksverket vidtagna försiktighetsåtgärderna är en viktig del i det nationella skyddet mot sjukdomen.

Flera av de allvarliga djursjukdomarna är zoonoser, dvs. de kan angripa människor. En av de viktigaste är mjältbrand som tidigare var relativt vanligt förekommande hos djur i Sverige. Då smittämnet är mycket resistent måste man räkna med möjligheten att smitta fortfarande kan spridas från mjältbrandsgravar till känsliga djur, såsom nötkreatur.

Många av de sjukdomar som ingår i den svenska epizootiförordningen kan användas för bioterrorism. Det är relativt enkelt att få tag på exempelvis material innehållande mul- och klövsjukevirus, då sjukdomen förekommer i flera länder, att smugla in det i ett land och smitta ner djur. Detsamma gäller i viss mån för mjältbrand. Flera av de smittämnen som är aktuella för bioterrorism är zoonoser (mjältbrand, harpest, botulism, Q-feber, West Nile Fever) som kan smitta djur och förekomma i livsmedel och därigenom smitta människor. Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt har idag ingen planering eller beredskap för dolda eller öppna terrorattacker med smittämnen enligt ovan utan har hittills baserat beredskapen på konventionella utbrott.

Risken för bioterrorism mot djur har diskuterats men konkreta bevis har inte presenterats. Man är dock enig om att sådana angrepp skulle kunna orsaka mycket stor skada ekonomiskt och allvarligt störa viktiga samhällsfunktioner.

För många av epizootilagens sjukdomar krävs att det diagnostiska arbetet, av arbetsskydds- eller smittskyddsskäl, bedrivs i säkerhetslaboratorium. Statens veterinärmedicinska anstalt är den enda institutionen i landet som har sådana säkerhetslaboratorier för diagnostik av djursjukdomar i animaliskt material. En mjältbrandssmitta hos djur kommer exempelvis att diagnostiseras vid Statens veterinärmedicinska anstalts säkerhetslaboratorium. För närvarande pågår planering för utbyggnad av säkerhetslaboratoriet. Statens veterinärmedicinska anstalt har för ändamålet tillförts särskilda medel. I samband därmed har kontakt etablerats med Livsmedelsverket för en eventuell samverkan, då Livsmedelsverket saknar egna säkerhetslaboratorier, vid exempelvis undersökning av livsmedel avseende mjältbrand. Det bör också diskuteras om en samordning mellan säkerhetslaboratorier bör ske i Sverige inför en eventuell krissituation.

En förutsättning för en framgångsrik bekämpning är snabb upptäckt av sjukdomen. Både veterinärer och djurägare/djurhållare har därför en omedelbar anmälningsskyldighet vid misstanke om epizootisjukdom hos djur. Det krävs dock utbildning och kontinuerlig fortbildning rörande sjukdomars naturliga utveckling för att man skall känna igen dessa. Varje veterinär har exempelvis en handbok utarbetad av Statens veterinärmedicinska anstalt i samarbete med Jordbruksverket, där epizootisjukdomarna beskrivs i detalj. Jordbruksverkets, Statens veterinärmedicinska anstalts, Livsmedelsverkets och länsstyrelsernas beredskap styrs av de beredskapsplaner, som enligt epizootilagen skall finnas. Epizootiövningar genomförs regelbundet på central, regional och lokal nivå.

Även om beredskapen för att hantera en allvarlig smitta mot djur är god vid begränsade utbrott bör det påpekas att det kan finnas sårbarheter i beredskapen. Exempelvis har Statens veterinärmedicinska anstalt en förhållandevis liten organisation vilket ger en försvagad uthållighet då en extraordinär händelse inträffar. Detta gäller även Jordbruksverket och länsstyrelserna där resurserna generellt är för små om ett stort utbrott inträffar. Det har också skett en utarmning av laboratorieresurser i Sverige. Därutöver är kapaciteten för att ta emot animaliskt avfall i form av högriskavfall samt s.k. specificerat riskmaterial begränsad, då det i dag endast finns en destruktionsanläggning för sådant avfall i Sverige. Att sanitetsslakten under senare tid har minskat i omfattning har dessutom lett till försämrade möjligheter att upptäcka sjukdomar i tid.

En allvarlig svaghet i beredskapen är avsaknaden av en gemensam beredskapsplan för alla inblandade myndigheter – förutom Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Livsmedelsverket även polisen, Tullverket, Statens räddningsverk, Kustbevakningen och Försvarmakten – när det gäller stora epizootier som kräver extraordinära insatser, t.ex. att spärra av geografiskt stora områden, att gräva epizootigravar för avlivade djur, att kontrollera att införselrestriktioner följs vid landets gränser eller att desinficera fordon. För att klara av den typen av insatser under krisituationer krävs en väl genomarbetad och förankrad beredskapsplan med praktiska övningar för alla inblandade myndigheter.

Mot bakgrund av ovanstående har regeringen i regleringsbrevet för 2001 uppdragit åt Jordbruksverket att i samråd med Statens veterinärmedicinska anstalt genomföra en översyn av beredskapen för en svår påfrestning hos laboratorier som hanterar analyser i samband med allvarlig djursmitta. Översynen har redovisats och visar att Statens veterinärmedicinska anstalt har en hög beredskap mot svår påfrestning på laboratorier vid utbrott av allvarlig djursmitta. Statens veterinärmedicinska anstalt kan utföra diagnoser av i stort sett alla sjukdomar som ingår i epizootilagen. Avtal finns dessutom med laboratorier i andra länder och det finns också vissa möjligheter att få hjälp av andra myndigheter i Sverige (Smittskyddsinstitutet och Totalförsvarets forskningsinstitut).

Om utbrottet däremot blir långvarigt, och dessutom arbetsintensivt, kan det bli svårigheter att upprätthålla en hög kapacitet för diagnostisering. Den svagaste länken är att personalen inte kommer att räcka till. Materielbrist kan också bli ett problem om ett sådant utbrott skulle inträffa. Problem kan också uppstå om det blir ett långvarigt elavbrott. Den reservel som finns är inte tillräcklig för att upprätthålla tillräcklig verksamhet för diagnostisering av sjukdomar. Ett IT-avbrott eller ett teleavbrott påverkar inte laboratoriekapaciteten lika mycket.

Översynen innehåller också en analys av beredskapen hos förbränningsanläggningar avsedda för kadaver. Jordbruksverket konstaterar i sin rapport att läget när det gäller förbränning av kadaver för närvarande är mycket sårbart och att resurserna i Sverige för destruktion av det animaliska avfallet även under normala förhållanden är otillräckliga. I rapporten konstateras vidare bl.a. att i händelse av väsentligt ökade behov av förbränning av kadaver, till följd av t.ex. ett epizootiskt utbrott, återstår endast nedgrävning på godkänd deponi eller i massgravar.

Chefen för Jordbruksdepartementet förordnade i december 2000 en utredare att analysera bl.a. kapacitetsbehovet för att omhänderta och bear-

beta animaliskt högriskavfall och specificerat riskmaterial. Utredaren konstaterar i sin rapport Förbränning av animaliskt avfall (Ds 2001:23) som över lämnades i april 2001 att minst fyra större förbränningsanläggningar bör finnas i landet. Utredaren föreslår som en kortsiktig lösning, medan nämnda förbränningsanläggningar tillskapas, att berört företag ansöker om erforderliga tillstånd för att alla typer av animaliskt avfall, dvs. inte bara lågriskavfall utan även högriskavfall som kadaver inklusive specificerat riskmaterial, skall få bearbetas i en befintlig anläggning som drivs av företaget. Om nämnda tillstånd beviljas kommer möjligheterna att omhänderta det animaliska avfallet att avsevärt förbättras. Regeringen har genom ändring av regleringsbrevet för 2001 avsatt 3 miljoner kr att disponeras av Jordbruksverket för att påskynda utvecklingen av lämplig teknik och utformning av tillhörande anläggningar för destruktion av animaliskt avfall.

Som omnämnts ovan är de veterinära resurserna begränsade om ett större utbrott av epizootisjukdom skulle inträffa i Sverige. Det kan inte heller anses rimligt att konstant ha en organisation som skulle täcka dessa behov. För att förstärka resurserna i ett krisläge bör, om möjligt, hjälp från andra länder organiseras. Gemensamma epizootiövningar med övriga nordiska länder planeras också där krisgrupper samtränas. Sådana grupper bör finnas identifierade i respektive lands beredskapsplan och kunna sättas in vid extraordinära kriser. Vissa extra resurser i form av experthjälp kan också organiseras via EU-kommissionen.

På laboratoriesidan föreligger ett organiserat samarbete främst med EU:s referenslaboratorier för epizootisjukdomar och med Danmark.

19.2 Åtgärder inom området

Regeringens bedömning: För att kunna höja beredskapen och förbättra samordningen och samverkan mellan berörda myndigheter inför ett stort utbrott av en smittsam sjukdom eller en terrorhandling med biologiska stridsmedel bör myndigheterna sträva efter att upprätta gemensamma beredskapsplaner. Även utbildnings- och övningsmöjligheterna för de inblandade myndigheterna bör utökas.

Skälen för regeringens bedömning: Målet är att landet skall ha en väl avvägd organisation för att tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av allvarliga smittsamma sjukdomar hos djur och människor. Organisationen skall fungera vid tillfälliga toppbelastningar, vid svåra epidemiologiska situationer i fred samt vid terrorhandlingar med biologiska stridsmedel. För att kunna nå detta mål krävs att fördelningen av ansvaret och kostnaderna för olika smittskyddsåtgärder mellan olika myndigheter är tydlig samt att samverkan mellan myndigheterna emellan är god. Myndigheterna måste ha en planering för att kunna hantera stora epidemier. Åtgärderna måste vara samordnade såväl i förberedelseskedet som i det akuta skedet av krisen. Detta förutsätter att myndigheterna utgår från en gemensam beredskapsplan med gemensamma antaganden om krisens karaktär och omfattning. Den berörda personalen bör få ökade utbildnings- och övningsmöjligheter. Dessutom krävs att information om förekomsten av allvarliga smittsamma sjukdomar når allmänheten.

Även det internationella samarbetet inom smittskyddsområdet bör fördjupas för att kunna möta nya epidemier eller terrorhandlingar med biologiska stridsmedel på ett effektivt sätt exempelvis genom erfarenhetsutbyte.

Behov av åtgärder vid allvarlig smitta hos människor

Det behov av ytterligare åtgärder som kan finnas för att stärka beredskapen inom det individinriktade smittskyddet är dels att se över vaccinberedskapen för sjukdomar som exempelvis smittkoppor, dels att se över behovet av lagring av antibiotika. Regeringen har uppdragit åt Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Läkemiddelsverket och Apoteket AB att utreda hur ett nationellt ansvar för vaccinförsörjning och lagerhållning av vaccin skulle kunna utformas. I uppdraget, som avses att redovisas under våren 2002, ingår att beakta beredskapsaspekter.

Behov av åtgärder vid allvarlig smitta hos djur

Den planerade utbyggnaden av säkerhetslaboratoriet vid Statens veterinärmedicinska anstalt bör som planerat fullföljas. En samordning bör ske med Livsmedelsverkets behov av säkerhetslaboratorium. Vid Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt bör dessutom prioriteras att planering och beredskap avseende större utbrott av epizootisjukdom, bioterrorism och avsiktlig spridning av zoonotiska och andra smittämnen som kan smitta djur och/eller förekomma i livsmedel och därigenom smitta människor.

Resultaten av den översyn av beredskapen som Jordbruksverket genomför bör beaktas i den fortsatta planeringen.

Kontakt bör tas med de nordiska grannländerna för att undersöka intresset för att etablera ett nordiskt samarbete inom området. Samarbetet bör bygga på beredskapsförberedelser och erfarenhetsutbyte så att personal snabbt skall kunna sättas in i en krissituation.

En övergripande beredskapsplan bör införas som reglerar olika myndigheters agerande vid konstaterade eller befarade större epizootiutbrott eller andra krissituationer. Jordbruksverket bör utarbeta och samordna en sådan nationell plan med berörda myndigheter.

Behov av författningsändringar

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. Sådana föreskrifter från regeringen skall snarast underställas riksdagens prövning.

I betänkandet Smittskydd, samhälle och individ (SOU 1999:51) föreslår 1996 års smittskyddskommitté en delvis annan uppdelning av de smittsamma sjukdomarna hos människor. De allvarligaste smittsamma sjukdomarna skall i stället benämnas allmänfarliga smittsamma sjukdomar. Alla som smittats av en allmänfarlig smittsam sjukdom föreslås få en skyldighet att informera personer som han eller hon kommer i sådan kontakt med att risk för smittöverföring uppkommer. I förslaget föreslås en utvidgning av regeringens befogenhet att utfärda särskilda föreskrifter om smittskyddet också i fredstid, om riksdagens beslut inte kan avvaktas och en epidemi av en allvarlig smittsam sjukdom har utbrutit eller hotar att utbryta i landet. Meningen med förslaget är att regeringen vid svåra påfrestningar på samhället i fredstid skall kunna besluta om samordnade nationella åtgärder och andra särskilda insatser inom smittskyddet om detta är nödvändigt.

Kommittén föreslår också att det av smittskyddslagstiftningen tydligare bör framgå vilken myndighet som har ansvar för att en smittskyddsåtgärd vidtas. Smittskyddslagen bör endast reglera det individinriktade smittskyddet samtidigt som lagens nuvarande reglering av objektinriktade åtgärder bör flyttas över till bl.a. miljöbalken. I utredningen föreslås kommunens ansvar för smittskyddsåtgärder mot djur begränsas till sällskapsdjur som innehålls av privatpersoner. Smittskyddskommitténs förslag och överväganden kommer att tas upp i en proposition under hösten 2002.

Allvarlig smitta på djur regleras i epizooti- och zoonoslagen. Det finns för närvarande inget behov av ytterligare författningsreglering. En mindre översyn pågår dock i syfte att anpassa de svenska författningarna till ny EG-lagstiftning på epizootiområdet.

20 Nedfall av radioaktiva ämnen (*Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet och Försvarsdepartementet*)

20.1 Allmänt om området

Regeringens bedömning: Beredskapen i landet mot olyckor i svenska och utländska kärntekniska anläggningar är i huvudsak tillfredsställande. Beredskapen mot olyckor i utlandet samt mot inhemska olyckor med nationell omfattning bör utvecklas. Ansvariga myndigheter har ett gott samarbete som kontinuerligt utvecklats och förbättrats. Samarbetet med länderna i vår närhet har också förbättrat beredskapen och minskat risken för olyckor. Den utveckling som pågår i samverkan mellan Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion och andra beredskapsaktörer, inklusive förbättring av mätförmågan, bör fortsätta.

Skälen för regeringens bedömning: Efter Tjernobylolyckan gjordes stora insatser för att förstärka beredskapen mot radiologiska olyckor i landet. Nu drygt femton år senare finns dock ett visst behov av att mo-

dernisera och utveckla mätresurserna. Det finns också vissa tecken på att kompetensförsörjningen inom området på sikt försvagas. Prop. 2001/02:158

Hotens och riskernas karaktär

Erfarenheterna från Tjernobylolyckan 1986 har visat att radioaktiva ämnen kan transporteras långa sträckor. Risken för nedfall av radioaktiva ämnen finns därför förutom från de svenska kärnkraftverken även från de i Sveriges närhet. I Sverige finns i dag 11 kärnkraftsreaktorer i drift. Ytterligare ett tjugotal reaktorer finns i Sveriges närhet; i Finland, i nordvästra Ryssland (på Kolahalvön och vid S:t Petersburg), i Litauen samt i norra Tyskland. De flesta av kärnkraftverken i forna Sovjetunionen har inte samma höga säkerhetsnivå som de västeuropeiska reaktorerna. Förutom kärnkraftverken finns även andra kärntechniska verksamheter i Sveriges närhet, som t.ex. atomdrivna fartyg, satelliter m.m., vilka kan medföra en risk för nedfall av radioaktiva ämnen i Sverige.

Ansvarsförhållanden

En utförlig redovisning av ansvarsförhållandena inom området finns i regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52).

Bedömning av läget för beredskapen

Den svenska beredskapen mot radiologiska olyckor är i huvudsak inriktad mot att lindra konsekvenser av olyckor vid svenska kärnkraftverk, framför allt i berörda län. Beredskapen bygger på ett långtgående samarbete mellan berörda myndigheter. Organisatoriskt sett har vi en tillfredsställande beredskap när det gäller närområdena kring svenska kärnkraftverk. Beredskapen mot konsekvenser i Sverige av utländska olyckor är mer begränsad och när det gäller terroristhandlingar inom det nukleära området är den svenska beredskapen att hantera radiologiska konsekvenser låg, sett i ett internationellt perspektiv.

Socialstyrelsen har inrättat ett kunskapscentrum i strålningsmedicin vid Karolinska institutet (Cancercentrum) där medicinska experter finns tillgängliga samt där bl.a. forsknings- och utvecklingsarbete bedrivs i nära samarbete med Statens strålskyddsinstitut.

Under de senaste åren har Statens kärnkraftinspektion i samverkan med andra beredskapsaktörer bedrivit ett utvecklingsarbete i strävan att effektivisera beredskapen att hantera radiologiska olyckor. Arbetet är fokuserat på tidiga bedömningar som underlag för beslut om skyddsåtgärder, samt att förbättra förmågan att vid reaktorhaverier göra tekniska hotbildsprognoser innan ett eventuellt utsläpp sker. En del av detta arbete är utveckling av ett gemensamt prognosverktyg för ett antal EU-länder. Det är angeläget att detta utvecklingsarbete drivs vidare, implementeras och att effektiva fora för samverkan skapas. En viktig beredskapshöjande åtgärd är också insatser från Försvarsmakten för stöd till de civila myndigheterna (se kap. 10.6).

Återväxten av kompetens på expertnivå inom både Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektionens ansvarsområden kräver en ökad

uppmärksamhet. En av orsakerna till detta är att forskarutbildning har minskat avsevärt inom flera områden. Detta kommer på sikt att medföra kompetensbrist. Regeringen har i regleringsbrev för 2002 uppdragit till Statens strålskyddsinstitut att inkomma med förslag till en forskningsstrategi på strålskyddsområdet.

Arbetsgruppen för NBC-frågor (AgNBC) har redovisat att det krävs ett betydande årligt resurstillskott för att lyfta den nationella mätberedskapen till en nivå som medger kvalificerad mätinsats om Sverige drabbas av utsläpp eller spridning av radioaktiva ämnen. Först efter ett sådant resurstillskott bedömer AgNBC att nivån kommer att motsvara ungefär den som råder i flera EU-länder. Frågan om omfattningen av den nationella mätberedskapen bereds inom Regeringskansliet.

Beredskap vid svenska kärnkraftverk

Kärnkraftverken ansvarar för alla säkerhetsåtgärder inom det egna verkets område samt för sin egen personal och har egna beredskapsorganisationer. Vid en olycka som kan medföra utsläpp vidtar verket de åtgärder som behövs för att begränsa olyckan, skyddar sin egen personal, varnar de närboende samt larmar länsstyrelsen och andra myndigheter.

Läget i Sveriges närhet

För att minska risken för radioaktivt nedfall över Sverige från kärnkraftsanläggningar i vår närhet är det viktigt att Sverige verkar för att kärnkraftverken även i närliggande länder har en så hög säkerhet som möjligt. Vid sidan av de framgångsrika bilaterala insatserna genom Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstituts arbete bidrar Sverige även till internationella insatser genom Europeiska utvecklingsbankens (EBRD) fonder. Dessa är Tjernobylfonden (CSF) som har till uppgift att säkerställa en sarkofag över den havererade reaktorn i Tjernobyl, kärnsäkerhetsfonden (NSA) som bidrar till säkerhetshöjande insatser vid kärnkraftverk i Central- och Östeuropa samt fonden för avveckling av kärnkraftverket i Ignalina i Litauen (IDSF).

Utvecklingssamarbetets mål är att minska sannolikheten för att en kärnkraftolycka skall inträffa vid något av kärnkraftverken i samarbetsområdet och att uppenbara säkerhetsrisker undanröjs i de reaktorer som av energibalansskäl inte omedelbart kan stängas samt att stärka de oberoende säkerhetsmyndigheterna. Vad avser använt kärnbränsle och radioaktivt avfall är målet att avfallet skall tas om hand, mellanlagras och slutförvaras på ett från säkerhets- och miljösynpunkt acceptabelt sätt. På detta område riktar Sverige särskild uppmärksamhet mot det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet i nordvästra Ryssland. Regeringen anser att det är viktigt att det svenska samarbetsprogrammet kan fortsätta tills målen uppnåtts och har därför i propositionen 2000/01:119 Europa i omvandling – Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa lämnat förslag på det fortsatta arbetet fr.o.m. 2002. Dessa insatser finansieras över utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (samarbete med Central- och Östeuropa).

Även genom EU:s budget finansieras insatser via TACIS, EU:s biståndsprogram till NIS länderna (New Independent States dvs. f.d. Sov-

jetrepubliken exkl. baltländerna) och PHARE, dvs. EU:s biståndsprogram till Centraleuropa för säkerhetshöjande insatser i Öst- och Centraleuropa. I förhandlingarna inför EU-utvidgningen ställs krav på säkerheten vid de kärntekniska anläggningarna i kandidatländerna. Dessa krav går i stort ut på att reaktorerna skall uppgraderas till lika hög säkerhetsnivå som reaktorerna inom EU. De reaktorer som inte går att uppgradera skall stängas.

För beredskap mot olyckor som inträffar utanför landets gränser har Sverige ingått en överenskommelse med andra stater genom den internationella IAEA-konventionen om tidig varning och informationsutbyte i samband med kärntekniska olyckor. Dessutom finns bilaterala avtal om varning och informationsutbyte med de nordiska länderna, Tyskland och Ryssland. Genom medlemskapet i EU har Sverige skyldighet att hålla en beredskap för varning och informationsutbyte med övriga medlemsstater inom unionen. Detta informationsutbyte samordnas av EU-kommissionen.

För att säkerställa en tidig varning med kärnkraftverken i Ignalina i Litauen, Sosnovy Bor och Kola i Ryssland har Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion ingått skriftliga avtal och förberett särskilda satellitförbindelser med dessa verk. En överenskommelse om tidig varning finns också med myndigheterna i Murmansk.

Ett avtal inom Östersjöstaternas råd skrevs på den 7 juni 2001 angående utbyte av mätdata för strålningsmätningar. Avtalet innebär att Sverige vid en olycka i Sveriges närhet kan få tillgång till information om ett utsläpp skett och dess omfattning på ett mycket tidigare stadium än i dag. Sådan information är av väsentlig betydelse för att kunna vidta åtgärder i tid.

Förmågan att klara störningar inom el- och IT-området

Kärnkraftverken har krav på god tillgänglighet av reservkraft i form av dieselaggregat, vilket är väl tillgodosett. Störningar inom IT-området analyserades i samband med IT-omställningen inför skiftet till 2000. Analyserna resulterade i bedömningen att säkerheten vid reaktorerna inte är beroende av IT-funktionerna. Vid beredskapsmyndigheterna Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion är läget delvis olika. Statens strålskyddsinstitut har tillgång till reservkraft vilket däremot inte Statens kärnkraftinspektion har. Statens kärnkraftinspektion kan dock vid en svår påfrestning samgruppera sin beredskapsorganisation med Statens strålskyddsinstitut. Störningar på IT-området skulle framför allt påverka prognosverksamheten för spridning av radioaktiva ämnen som kräver datorkapacitet, men här finns även manuella system i reserv. För de manuella systemen blir dock noggrannheten och snabbheten mindre.

Säkerhet mot terroristhandlingar

Till följd av terroristattacker den 11 september 2001 i USA har Statens kärnkraftinspektion haft kontakter främst med de kärntekniska anläggningarna, Rikskriminalpolisen (RKP), Säkerhetspolisen (SÄPO) och Luftfartsinspektionen. Statens kärnkraftinspektion har informerat sig om att man vid de kärntekniska anläggningarna vidtar nödvändiga åtgärder,

inklusive planeringen för en förändrad hotbild. Statens kärnkraftinspektion har vidare med chefen för Rikskriminalpolisen och ledningarna för de kärntekniska anläggningarna gått igenom åtgärder avseende anläggningarnas fysiska skydd samt med Säkerhetspolisen haft löpande kontakter om eventuella förändringar i hotbilden. Statens kärnkraftinspektion har också inlett en översyn av för säkerheten väsentliga byggnader i händelse av att ett flygplan skulle träffa en anläggning.

Statens kärnkraftinspektion har vidare tillsammans med Statens strålskyddsinstitut genomfört en översyn av befintliga beredskapsplaner med avseende på terrorangrepp eller hot om sådana. Statens kärnkraftinspektion har också tillsammans med Statens strålskyddsinstitut medverkat i AgNBC:s arbete samt i andra relevanta arbetsgrupper och därigenom bidragit till att stärka rikets beredskap.

Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut har härutöver aktivt informerat om utfallet av ovanstående samt haft ett antal internationella kontakter i frågan.

Bristen på mätutrustning inom strålskyddsberedskapen är densamma när det gäller terroristbekämpning som vid kärntekniska olyckor, och på samma sätt slår den annalkande bristen på kompetens igenom även på terroristområdet.

20.2 Behov av författningsändringar

Regeringens bedömning: Området är väl reglerat och med tydliga ansvarsförhållanden. Det finns därför inget behov av väsentliga författningsändringar.

Regeringen bedömer dock att det kan finnas behov av att vissa bemyndiganden i djurskydds- och foderlagstiftningen i samband med nedfall av radioaktiva nedfall över jordbruksmark ses över så att regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Jordbruksverket, skall kunna meddela föreskrifter som avviker från de annars gällande.

Regeringen anser också att en översyn bör göras när det gäller regeringens bemyndigande till Jordbruksverket att utfärda föreskrifter om gödselhantering och växtodling i händelse av en svår påfrestning.

Skälen för regeringens bedömning: I en situation som innebär en svår påfrestning kan förhållandena vara sådana att en djurägare inte har några reella möjligheter att sköta eller utfodra sina djur på ett sådant sätt som krävs enligt djurskydds- och foderlagstiftningen. Vidare kan undantag från regelverket behöva göras för genomförandet av en konsekvensbegränsande åtgärd som gör att en bestämmelse i lagstiftningen uppfylls, men att åtgärden samtidigt strider mot en annan bestämmelse, t.ex. installation för att undvika att betande djur utfodras med skadligt foder. Motsvarande exempel på växtområdet kan vara att det uppstår behov av nya föreskrifter som tillfälligt påbjuder avlägsnande av det översta markskiktet i stället för nedplöjning.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att vissa författningsändringar kan komma att bli aktuella. Exakt hur dessa skall utformas måste övervägas närmare. Innebörden bör dock vara att vid en svår påfrestning i fred skall särskilda föreskrifter kunna meddelas om vård och behand-

ling av djur, om foder och fodertillsatser samt om gödselhantering och växtodling, allt i den mån det är försvarligt med hänsyn till de omständigheter som råder.

Prop. 2001/02:158

21 Kemikalieolyckor, transport av farligt gods och större olyckor till sjöss med allvarligare utsläpp som följd (Försvarsdepartementet)

21.1 Allmänt om områdena

Regeringens bedömning: Regeringen anser att beredskapen är godtagbar mot olyckor vid transport av farligt gods och kemikalieolyckor i stationära anläggningar liksom olyckor till sjöss som kräver sjöräddnings- och miljöräddningsinsatser. Regeringen anser att ett kontinuerligt utvecklingsarbete bör bedrivas som syftar till att anpassa lagstiftningen till den tekniska utvecklingen och höja kompetensen och därmed säkerhetsnivåerna inom dessa verksamheter.

Skälen för regeringens bedömning

Hotens och riskernas karaktär

Regeringen redovisade i skr. 2000/01:52 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred hotens och riskernas karaktär avseende kemikalieolyckor och olyckor till sjöss som kräver sjöräddnings- och miljöräddningsinsatser. En olycka vid transport av farligt gods eller en kollision mellan t.ex. ett passagerarfartyg och en tanker kan innebära påtagliga risker. Utsläpp från fabriker och andra anläggningar som hanterar kemikalier kan orsaka skada både på land och på yt- och grundvattnet. Regeringen konstaterar dock att med hänsyn till antalet transporter och de stora volymer av såväl passagerare som gods som transporteras har få olyckor inträffat. En utförlig redovisning av ansvarsförhållanden inom områdena finns i regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Reglerna inom respektive område är till stora delar internationella och utarbetade inom EG och FN.

Olyckor vid transport av farligt gods samt kemikalieolyckor i stationära anläggningar

Regeringen redovisade i samma skrivelse om beredskapen mot svåra påfrestningar i fred att det inte inträffat några större allvarliga kemikalieolyckor i stationära anläggningar eller olyckor med transport av farligt gods i Sverige. De olyckor som skett bl.a. i Kävlinge 1997 och i Borlänge våren 2000 visar att samhället har en förmåga att agera snabbt och effektivt.

För att förebygga de risker som är förenade med transport av farligt gods antog EU:s råd 1996 direktiv 96/35/EG om utnämning av och kom-

petens hos säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar. Direktivet innebär att den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar eller lastning eller lossning i samband med sådana transporter, skall utse en eller flera säkerhetsrådgivare. Direktivet har föranlett ändringar i lagen (1982:821) om transport av farligt gods 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. I kap. 30 behandlar regeringen sitt förslag till bl.a. en ändring i den lagbestämmelse som reglerar vem som skall ha säkerhetsrådgivare.

Olyckor till sjöss med allvarliga utsläpp som följd

Regeringen bedömer att det finns en hög beredskap och en god förmåga att hantera allvarliga olyckor till sjöss, såväl avseende sjö- som miljöräddning. De organisatoriska förutsättningarna har tidigare redovisats i skr. 2000/01:52. Det är svårare att bedöma förmågan till effektiv sanering på land eftersom Sverige varit förskonat från större oljekatastrofer. Åtgärder för att stärka förmågan har dock vidtagits. Dessa har tidigare redovisats i ovan nämnda skrivelse.

21.2 Åtgärder inom områdena

Olyckor till sjöss med allvarliga utsläpp som följd

Regeringen har i skr. 2000/01:52 redovisat förändringsarbetet. Utöver detta kan nämnas Europaparlamentets och rådets beslut nr 2850/2000/EG den 20 december 2000 om upprättande av en gemenskapsram för samarbete om oavsiktliga och avsiktliga föroreningar av havet. Syftet var att i en rättsakt integrera de informationssystem och åtgärdsprogram som redan var i drift. Ramen medför även att ansvarsområdet breddas till att täcka in avsiktliga utsläpp till havs och utsläpp från offshoreanläggningar. Målsättningen är att förbättra medlemsstaternas förmåga att bekämpa utsläpp av olja eller kemikalier till sjöss samt att skapa förutsättningar för ett förbättrat samarbete länderna emellan. Det finns sedan tidigare en dygnet runt bemannad kontaktpunkt i Bryssel som, om en större olycka skulle inträffa, skall sprida information till övriga medlemsländer.

Vid ett extrainsatt möte med Helsingforskommissionen (HELCOM) den 10 september 2001 togs ett antal initiativ för att stärka sjösäkerheten och det olycksförebyggande arbetet i Östersjön. Förslagen bereds nu vidare i arbetsgrupper och kommer att leda till direkta åtgärder, alternativt gemensamma ståndpunkter i andra internationella fora som FN:s sjöfartsorganisation International Maritime Organization (IMO) och EU.

Inom ramen för HELCOM har vidare kartlagts vilka resurser som faktiskt finns tillgängliga i Östersjön för bl.a. brandbekämpning och nödbogsering av fartyg, såväl nationellt som mellanstatligt. Slutsatsen är, som också redovisats i betänkandet Säkrare kemikaliehantering (SOU

1998:13), att det finns en betydande kapacitetsbrist framför allt längs den svenska östkusten. Skälet är främst avsaknaden av kommersiella aktörer och ekonomiska resurser.

Inom ramen för de departementala sektorgenomgångarna om svåra påfrestningar på samhället i fred har Försvarsdepartementet den 21 och 25 januari 2002 genomfört tre spel med deltagare från berörda departement och myndigheter. Ett av scenarierna behandlade en terroristattack mot ett passagerarfartyg i Östersjön som leder till en kollision med ett fullastat tankfartyg. De frågor som behandlades rörde bl.a. möjligheten till polisiärt ingripande, sjöräddnings- resp. miljöräddningsinsatser samt möjligheten till omhändertagande i hamn. De andra två scenarierna behandlade olje- och kemikalieutsläpp i Mälaren respektive Göta älv.

Förslag till kommande ändringar av Seveso-II direktivet

Under 2001 har EU-kommissionen informerat Rådet om förslag till ändringar av det s.k. Seveso-II direktivet. Sammanfattningsvis innebär förslagen bl.a. att direktivet skall omfatta utvinning av mineraler från malm och avfallsdammar som används i samband med gruvdrift. Mot bakgrund av fyrverkerifabriksolyckan i Enschede i Nederländerna har kommissionen också föreslagit att ändra tröskelvärden såvitt avser ämnen med explosiva egenskaper så att fler fyrverkerifabriker kommer att omfattas av direktivet. Syftet med förslaget om ändring av direktivet är att förebygga olyckor och begränsa skadeverkningar vid allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och därmed begränsa följderna av olyckor för människor och miljö. Beredning av kommissionens förslag pågår för närvarande inom Regeringskansliet.

EU-kommissionen har mot bakgrund av explosionen vid en kemikaliefabrik i Toulouse i september 2001, initierat en översyn inom EU:s medlemsstater. Översynen omfattar en grundlig inventering av industriella riskanläggningar liknande den i Toulouse med potential till katastrofala effekter på samhället. Inom en nära framtid kommer kommissionen att försöka öka samarbetet med medlemsstaterna för att utveckla rättsliga och andra metoder för uppföljning av olyckor på områdena kontroll över den fysiska planeringen, harmonisering av allmänna riskbedömningsmetoder och kartläggning av risker och information till allmänheten.

22.1 Allmänt om området

Regeringens bedömning: Försörjningen med dricksvatten är känslig för störningar. Sabotage, likaväl som oavsiktliga händelser, kan snabbt få stora konsekvenser, både vad gäller kvalitet och distribution av vattnet.

Skälen för regeringens bedömning

Många kommuner uppvisar stora brister när det gäller att hantera olika typer av hot mot vattenförsörjningen. Ett antal kommuner saknar exempelvis fortfarande reservel till sitt största vattenverk och antalet reservvattentäkter är generellt sett för få. Förmågan att förhindra sabotage mot vattenförsörjningen är heller inte tillfredställande.

Hotens och riskernas karaktär

Det behövs mycket små insatser för att skada vattenförsörjningen så att leveranserna bryts eller vattnet förorenas. Försörjningen med vatten är också beroende av att det finns tillgång till el, tele och IT. Denna sårbarhet gör försörjningen med vatten känslig även för terrorism och sabotage. Enligt en undersökning utförd av Livsmedelsverket under 1994–1995 drabbas någon kommun var femte dag av skadegörelse vid en dricksvattenanläggning. Tillbudena har varit allt från klotter till inbrott. Ingenting tyder på att händelserna har minskat i omfattning sedan dess.

I samband med de senaste årens inventeringar av risker i samhället har hot med biologiska och kemiska stridsmedel (s.k. B- och C-stridsmedel) uppmärksammas i ökande omfattning. Händelserna i USA den 11 september 2001 pekar samtidigt på att riskerna för terrorhandlingar och sabotage mot infrastrukturen i samhället numera är högst påtagliga.

Det finns också en rad oavsiktliga hot mot vattenförsörjningen som kan vara allt från akuta händelser till kontinuerliga föroreningar som pågår under lång tid. Hot mot vattenförsörjningen i form av akuta föroreningar kan t.ex. vara orenat avlopp, oljeprodukter och kemikalier. Avbrott i vattenleveransen kan uppstå som en följd av stora läckor, elavbrott eller översvämning. På lång sikt är det däremot en diffus påverkan från det moderna samhället såsom försurning, ökad förekomst av bekämpningsmedel i våra grundvatten, vägsalt och industriutsläpp som utgör hot mot vattenkvaliteten. Annan påverkan på dricksvattenförsörjningen är risk för saltvatteninträngning i kustnära områden med höga vattenuttag samt klimatförändringarnas möjliga effekter på ytvattentäkter i södra Sverige.

Ansvarsförhållanden

Det är kommunerna som ansvarar för den allmänna vattenförsörjningen men staten ger bl.a. via Livsmedelsverket kommunerna stöd i form av

information och utbildning som syftar till att öka den kommunala beredskapen för olika slags störningar.

Ansvar för vattenförsörjningen är uppdelat på olika nivåer. Livsmedelsverket, som har ansvar för frågor om dricksvattnets kvalitet, beredning och hantering, utfärdar bestämmelser på området. Inom Livsmedelsverket finns en särskild katastrofgrupp som sammankallas vid en olycka eller överhängande risk för olycka i fredstid och i krislägen om det kan förväntas att produktion och konsumtionen av livsmedel och dricksvatten påverkas i stor omfattning.

Jordbruksverket ansvarar för frågor som rör kvaliteten på vatten som är avsett för djur, vilket regleras i foder- och djurskyddslagstiftningen.

Kommunerna 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. Kommunerna har också tillsynsansvaret för att Livsmedelsverkets bestämmelser efterlevs.

Smittskyddsinstitutet skall ge Socialstyrelsen och andra berörda information om det epidemiologiska läget och vid behov föreslå åtgärder. Kommuner och landsting är skyldiga att rapportera livsmedels- och dricksvattenburna sjukdomsutbrott till Smittskyddsinstitutet och Livsmedelsverket.

Länsstyrelsen har en samordnande, stödjande och uppföljande roll i kommunernas beredskapsplanering. Naturvårdsverket har förebyggande uppgifter. Med tillämpning av miljöbalkens regler har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledning över bl.a. hushållningen med naturresurser för vattenförsörjningen och för miljöfarlig verksamhet som kan förorena exempelvis vattentäkter.

Som en följd av EU:s ramdirektiv för vatten har regeringen den 11 oktober 2001 beslutat att tillsätta en utredare som skall lämna förslag till ett administrativt system för förvaltning av avrinningsdistrikt (dir. 2001:78). I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till hur tillsynsansvaret för beredskapsåtgärder rörande vattenförsörjningen skall regleras på central och regional nivå. Redovisning av uppdraget skall ske senast den 30 november 2002.

När det gäller oljeutsläpp eller liknande i havet eller i Väner, Vättern och Mälaren, är det Kustbevakningen som ansvarar för räddningstjänsten. Kommunerna har motsvarande ansvar för övriga vattenområden.

Bedömning av beredskapsläget

Förmågan att upprätthålla försörjningen med dricksvatten under ostörda förhållanden är enligt regeringens mening godtagbar i hela landet.

Stora läckor i distributionsnätet kan ofta åtgärdas inom några timmar eller ett dygn. Beredskapen kan därför anses vara god.

Långvariga elavbrott är den viktigaste faktorn som kan störa vattenförsörjningen i ett större geografiskt område, då vattenförsörjningen ofta är helt beroende av elkraft för uppfodring, beredning och för att hålla dricksvattennäten trycksatta. Anläggningar med högvattenreservoarer kan dock hålla trycket några timmar beroende på hur fylld reservoaren är

vid elavbrottet, därefter slås vattendistributionen ut helt. Enligt undersökningar inför millennieskiftet har 202 kommuner (69 procent) reservel till sitt största vattenverk. Dessutom finns ytterligare mindre reservelverk att tillgå i många kommuner. Överstyrelsen för civil beredskap har sedan dess bidragit med ytterligare medel för fortsatt utbyggnad av reservkraft för landets dricksvattenförsörjning.

Större översvämningar är relativt ovanliga i Sverige men kan, när de väl inträffar, medföra allvarliga konsekvenser för vattenförsörjningen. När delar av norra Sverige drabbades av rekordstora översvämningar i slutet av juli 2000 kom dricksvattenfrågorna i fokus och särskilt riskerna för vattenburen smitta. I stort kunde dock dricksvatten produceras och distribueras som vanligt under sommaren och hösten 2000. Efter dessa händelser har Livsmedelsverket samlat erfarenheterna i en rapport som är tänkt att användas i kommunernas förebyggande arbete och planering inför liknande situationer.

När det gäller föroreningar är problemet ofta att vattentäkterna, om de slås ut, inte kan ersättas med andra vattentäkter i närområdet med motsvarande kapacitet. För övervägande delen av vattenanläggningarna, ca 60 procent, har kommunen fastställt skyddsområden medan 40 procent helt saknar skyddsområden. Vid en inventering hösten 2000 framkom att många skyddsområden är förhållandevis gamla. För flera finns behov av en reviderad värdering, så att hänsyn tas till bl.a. nytillkomna risker, som t.ex. risk för förorening med olja, kemikalier etc. Vidare har det visat sig att kommunerna ofta underskattar riskerna samt tillämpar en för låg skyddsnivå.

En god beredskap hos landets vattenlaboratorier är av stor vikt för att begränsa de negativa effekterna vid föroreningar i dricksvattnet. Under de senaste åren har dock flera vattenlaboratorier lagts ned eller bytt ägare, vilket har resulterat i att tillgången till laboratorier i Sverige i dag är mindre än tidigare. Detta har lett till att länen i norra Sverige ofta har lång väg till närmaste vattenlaboratorium.

Regeringen har givit Jordbruksverket i uppdrag att tillsammans med Livsmedelsverket genomföra en översyn av beredskapen för en svår påfrestning hos dricksvattenlaboratorier. Uppdraget redovisades i december 2001. I rapporten konstateras bl.a. att de mindre laboratorierna i kommunal regi och laboratorier vid de större vattenverken har störst förmåga att hantera en svår påfrestning. De har ofta tillgång till både reservel och reservvatten. IT-beroendet är också lågt och verksamheten kan fortgå även vid avbrott i denna del. Kommersiella laboratorier är däremot mer sårbara då de saknar reservel, inte har alternativ vattenförsörjning samt har ett större IT-beroende. De har dock en högre servicenivå avseende bredare utbud av analysmetoder. Samtliga laboratorier, både kommunala och privata, har en god säkerhet vad gäller IT-intrång.

Förmågan att förhindra eller i tid upptäcka sabotage med biologiska och kemiska stridsmedel bedöms i dagsläget inte som godtagbar. Liksom vid andra mycket snabba förändringar av råvatten- eller dricksvattenkvaliteten såsom olyckor eller naturkatastrofer, kommer analysvaren inte att vara lika avgörande som vid andra störningar. Det tar ofta två till fyra dygn innan ett vattenburet sjukdomsutbrott kan härledas till dricksvattnet, och till det skall läggas ett till två dygns väntan på analysresultat. Vid ett enstaka sabotage riktat mot dricksvatten kan därför smittan sprida

das långt innan den hinner upptäckas. Förebyggande åtgärder för att skydda vattentäkter och anläggningar är därför av mycket stor vikt.

Mot bakgrund av detta har Livsmedelsverket hösten 2000 och våren 2001 genomfört ett riskanalysprojekt där 30 kommuner fått möjlighet till starthjälp för att se över sårbarheten i kommunens dricksvattenförsörjning och hjälp till beredskapsplanering. Projektet har belyst bristen på beredskap och handlingsplaner som rör fredstida händelser inom kommunerna. Flera kommuner saknar också relevant utrustning för provisorisk vattenförsörjning i kris. Riskanalysprojektet pågår även under 2002 varför ytterligare ett antal kommuner utöver de 30 som redan besökts kommer att få möjlighet till hjälp.

Därutöver bedriver Överstyrelsen för civil beredskap i samarbete med bl.a. Livsmedelsverket ett projekt om kommunal beredskap. I detta projekt där länsstyrelserna är de regionala aktörerna ingår också som mål att kommunerna skall skapa handlingsplaner för fredstida påfrestningar.

En annan sårbarhet är den bristande tillgången till reservvattentäkter för särskilt utsatta vattentäkter. Detta konstaterades i en utvärdering av reservvattenförsörjning och täktskydd som Livsmedelsverket genomfört tillsammans med Naturvårdverket enligt ett uppdrag från regeringen.

Inför övergången till 2000 gjorde Livsmedelsverket en genomgång av beredskapsläget i fråga om bl.a. el-, tele- och IT-beroendet på dricksvattenområdet. Genomgången visade att beroendet är mycket stort. Haverier eller omfattande driftstörningar i systemet för dricksvattenförsörjning kan skapa mycket allvarliga problem för så gott som alla som är verksamma i en kommun eller region. För att det infrastruktursystem som dricksvattenförsörjningen utgör skall kunna hållas intakt krävs robusthet inom el-, tele- och IT-systemen. Detta förhållande accentueras av det faktum att samtliga dricksvattenanläggningar inom några år bedöms vara helt fjärrstyrda genom IT-lösningar.

22.2 Åtgärder inom området

Regeringens bedömning: Kommunerna bör skapa en grundförmåga att försvåra och avvärja spridning av främst biologiska stridsmedel och andra sjukdomsalstrande mikroorganismer via dricksvattnet. Livsmedelsverket ger kommunerna stöd i detta arbete, bl.a. i form av ett riskanalysprojekt där ett antal kommuner fått starthjälp för att öka sin beredskap för svåra påfrestningar. Regeringen anser det angeläget att detta arbete fortsätter.

Skälen för regeringens bedömning

Kommunerna har, med stöd av Livsmedelsverket, en nyckelroll när det gäller planeringen för att klara svåra påfrestningar. Kommunerna är också ansvariga på lokal nivå för att livsmedels- och dricksvattenkvaliteten upprätthålls. Deras tillsyn på området bygger på Livsmedelsverkets bestämmelser och råd m.m. Livsmedelsverkets påbörjade informations- och utbildningsåtgärder är därför av stor vikt för att kommunerna i sin tillsyns- och producentroll på livsmedels- och dricksvattenområdet i hög grad skall kunna inkludera säkerhetsfrågor.

Åtgärder behövs för att avhjälpa bristen på reservvattentäkter för särskilt utsatta vattentäkter och för att öka andelen skyddsområden för landets vattentäkter. Naturvårdsverket kommer att bedriva utbildningsverksamhet inom detta område under 2002. Också Livsmedelsverkets insatser får stor betydelse för att stimulera till effekter på området, främst genom information och kunskapsspridning på temadagar och i riskanalysprojektet.

Livsmedelsverket har också påtalat att det finns ett behov av en genomgång av några kommuners uppbyggnad och val av lösningar för IT-försörjningen inom dricksvattenområdet. Genomgången bör innefatta värdering av risk för intrång och leda fram till information och rekommendationer till kommunerna om hur sårbarheten kan minimeras.

23 Naturolyckor och dammsäkerhet (Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Försvarsdepartementet)

23.1 Insatser inom dammsäkerhetsområdet

Regeringens bedömning: Det behövs ökade insatser inom dammsäkerhetsområdet. Regeringen avser därför att låta tillse att Affärsverket svenska kraftnät får utökade uppgifter

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: I betänkandet Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) redovisas förslag som bl.a. berör dammsäkerheten. Det är utredningens uppfattning att länsstyrelserna har en naturlig roll som operativt tillsynsansvariga för dammsäkerhet men att det finns problem på grund av att resurserna på länsstyrelserna inte är tillräckliga för att utöva den tillsyn som erfordras. Utredningen förordar en lösning som innebär att en kvalificerad expertkompetens på dammsäkerhet står till flera länsstyrelser förfogande.

Remissinstanserna: De remissinstanser som behandlar frågan har ingen erinran mot utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att länsstyrelserna har en naturlig roll som operativt tillsynsansvariga för dammsäkerhet. Det kan dock finnas behov av expertstöd, vägledning och information till länsstyrelserna för deras tillsyn av dammsäkerheten. Regeringen avser att låta tillse att Affärsverket svenska kraftnät får utökade uppgifter enligt ett vid Svenska kraftnät framtaget förslag till utvidgning och höjd ambitionsnivå när det gäller insatserna inom dammsäkerhetsområdet för den centrala tillsynsvägledande verksamheten. Insatserna omfattar bl.a. expertstöd, vägledning och information till länsstyrelserna för deras tillsyn av dammsäkerheten samt vidare utbildningar och seminarier för i första hand handläggare vid länsstyrelserna. Insatserna bör även omfatta säkerhetsarbete vid industri- och gruvdammar.

Riskernas karaktär

Regeringen redovisade i skr. 2000/01:52 Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred hotens och riskernas karaktär avseende översvämningar och dammbrott. Området benämns numera naturolyckor och dammsäkerhet vilket vidgat perspektivet något. Översvämningar och höga flöden har genom åren drabbat områden längs flera älvsystem och andra vattendrag i Sverige. Omfattande översvämningar medför även att risken för ras och skred ökar. Naturolyckor är omöjliga att helt förhindra men åtgärder kan vidtas både i förebyggande syfte och för att minska konsekvenserna av olyckorna. Målet är att dammhaverier och översvämningar som orsakar personskador och omfattande egendomsskador inte skall inträffa.

Ansvarsförhållanden

Utöver vad som framgår av regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (skr. 2000/01:52) om ansvarsförhållanden så har Statens geotekniska institut till uppgift att utarbeta underlag för skredkarteringar. Sedan den 1 januari 2002 är en delegation för ras- och skredfrågor knuten till institutet. Delegationen skall vara ett kontakt- och samverkansorgan för myndigheter som är involverade i ras- och skredfrågor. Delegationen består av institutets generaldirektör, ledamöter från Statens räddningsverk, Boverket, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökningar och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Bedömning av läget för beredskapen

Regeringen redovisade i skr. 2000/01:52 om beredskapen mot svåra påfrestningar i fred att det finns behov av ökade insatser från samhällets sida för att förebygga skador av höga flöden. I första hand bör riskerna för höga flöden beaktas bättre vid planeringen av bebyggelse. Det är viktigt att kommunerna tar hänsyn till eventuella översvämningssärliga områden i sin markanvändningsplanering. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har på uppdrag av Räddningsverket genomfört en översiktlig kartering av risker för översvämningar i 600 mil vattendrag. Det är angeläget att den framtagna informationen nyttjas och att databaserna underhålls och uppdateras.

Sedan mitten av 1980-talet pågår 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.

Samhällets förmåga att hantera det operativa arbetet i samband med dammbrott och naturolyckor bedöms som tillfredsställande. Det finns dock anledning att utveckla samverkan mellan ansvariga myndigheter

23.3 Åtgärder inom området

Det är viktigt att i samhällsplaneringen ta hänsyn till risker bl.a. genom att utveckla ett riskanalysverktyg. Länsstyrelserna redovisade den 1 oktober 2001 regionala analyser för risker, hot och sårbarheter. Länsstyrelserna har angett att dessa analyser skall betraktas som riskinventeringar och att de avser att utveckla analyserna vilka omfattar även dammsäkerhet och naturolyckor. Arbetet med att kartlägga riskerna är en viktig del av det förebyggande arbetet.

Boverket redovisade den 14 september 2001 en rapport om hur kommunernas översiktsplaner hanterar risker för översvämningar. Av rapporten framgår att inga byggnader som kommit till skada har beviljats bygglov under den senaste tioårsperioden. Samtidigt visar Boverkets undersökningar att kommunerna utnyttjar mycket skiftande underlag för att redovisa risker i översiktsplaneringen och att man i mycket liten utsträckning använder modern teknik, t.ex. geografiska informationssystem, i samband med att man tar fram underlag för planeringen. Regeringen avser att ge Boverket i uppdrag att i samråd med bl.a. Svenska Kommunförbundet lämna kommunerna information om de erfarenheter som dragits i samband med verkets arbete med att ta fram rapporten om hur översvämningar hanteras i översiktsplaneringen.

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, bl.a. risken för översvämningar. 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. Regeringen har därför gett Miljöbalkskommittén (M 1999:03) ett tilläggsdirektiv (dir. 2001:25) med inriktning på att kommittén på grundval av relevanta vattendomar skall utreda behovet av ändringar i miljöbalken. Kommittén skall redovisa ett principförslag senast den 1 juli 2002.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut gjorde en sammanställning av erfarenheterna av de kraftiga regnen och översvämningarna under sommaren 2000 och en bedömning av träffsäkerheten och kvaliteten på prognoser och varningar under den berörda perioden. Enligt Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts redovisning har prognoser och varningar haft stor träffsäkerhet under perioden. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut avser emellertid att förstärka beredskapen för att bättre kunna förutse och hantera extrema vädersituationer.

Flera slags åtgärder vidtas kontinuerligt i syfte att minska riskerna för dammbrott och översvämningar. Ägarna till dammar skall identifiera och värdera riskerna samt vidta åtgärder som eliminerar eller begränsar dessa medan länsstyrelserna utöver tillsyn. Svenska kraftnät har analyserat de höga flödena och översvämningarna under sommaren och hösten 2000 samt vintern 2001. Bland annat konstaterades att översvämningarna inte medförde några stora dammrar men ett flertal problem, skador och inci-

denter inträffade. Systemet med samordningsgrupper vid höga flöden fungerade mycket väl under översvämningarna i södra Norrland. Svenska kraftnät har framfört att detta bör utvecklas vidare och även införas för de vattendrag som inte har denna samverkansform.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har bedömt orsakerna till dammhaveriet vid Bolidens koppargruva i Aitik i september 2000. I rapporten till regeringen föreslås bl.a. att möjligheterna att skärpa tillsynen över de dammar, såväl vattenkrafts- som gruvdammar, som tillhör de högsta konsekvensklasserna bör utredas vidare.

Regeringen har beslutat att Svenska kraftnät skall verka för att rutiner för tillsyn, uppföljning och rapportering av dammsäkerheten skall utvecklas och implementeras.

24 Transporter (Näringsdepartementet)

24.1 Allmänt om området

Regeringens bedömning: Det finns skäl att ändra inriktningen för beredskapsverksamheten inom transportsektorn. Den framtida inriktningen bör utgå från en bredare syn på hot och risker och i högre utsträckning än i dag inriktas mot analyser och förebyggande arbete, dels för att minska riskerna för störningar i samhällsviktiga transportsystem, dels för att minska konsekvenserna genom att lämpliga åtgärder är förberedda och kan vidtas vid svåra påfrestningar i fred.

Skälen för regeringens bedömning

Sverige är ett land beroende av såväl fungerande utrikeshandel som inhemska transportsystem. Vid en svår påfrestning i fred, en internationell konflikt eller vid ett eventuellt angrepp uppstår med stor sannolikhet störningar i transportsektorn, vilka kan ha påtagliga effekter och ekonomiska konsekvenser för samhället. Sårbarheten i transportsystemen bedöms sammanfattningsvis ha ökat, bl.a. mot bakgrund av ett ökat el-, tele- och IT-beroende som innebär högre störningskänslighet. Vidare har trafikutvecklingen medfört en större trängsel inom transportsystemen, vilket i högre utsträckning än tidigare medfört att konsekvenser av störningar blir stora. Händelser i omvärlden som t.ex. terroristattacken mot USA den 11 september 2001 illustrerar risker med – och konsekvenser för – transportsystemen samt de stora ekonomiska följd effekter som kan uppstå vid en svår påfrestning i fred.

Hotens och riskernas karaktär

Tidigare ansågs hoten mot transportsektorn vara relativt kända, hotbilden relativt statisk, och fokus inom beredskapsverksamheten avseende transporter inriktades på att säkerställa att resurser i form av personal, fordon, drivmedel och reservmateriel fanns tillgängliga för Försvarens och samhällets behov vid ett väpnat angrepp. Idag är hoten mer diffusa och

kan t.ex. utgöras av extrema väderförhållanden, sabotage, terroristattacker eller väpnade angrepp. Transportsektorn kan i sig själv förorsaka eller indirekt medföra allvarliga störningar i samhället genom olyckor, t.ex. genom de effekter som uppstår i samhället om transporter uteblir eller som en följd av sabotage och förstörelse av viktiga nav eller länkar i transportsystemen. Hoten är inte alltid av direkt säkerhetspolitisk dignitet men kan ändå vara av stor nationell betydelse utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. En blockad mot t.ex. oljeleveranser skulle få omfattande konsekvenser för trafiken på landsväg, till sjöss och i luften, vilket i sin tur skulle få stora konsekvenser för näringslivets produktion och handel samt andra transportintensiva samhällssektorer.

Bedömning av hotens och riskernas karaktär bör ske mot bakgrund av utvecklingen inom transportsektorn och vissa utvecklingstendenser i samhället. Idag kännetecknas transportsektorn av effektiva tekniska system, avreglerade marknader, internationalisering, specialisering och stordrift. Trafikintensiteten och trängseln har ökat, transportarbetet har under flera år ökat med i genomsnitt några procent per år och prognostiseras öka även framledes. Transporterna utnyttjas alltmer effektivt, med alltmer avancerad logistik och med transportmedel som tenderar att bli allt större, tyngre, snabbare och mer specialiserade. Transportföretagen utvecklas mot att bli logistikföretag med ansvar för industrins varuflöden och försörjning. En väl utbyggd och fungerande infrastruktur är förutsättningen för snabba och säkra person- och godstransporter, korta leveranstider och punktliga leveranser som det moderna samhället är beroende av. Störningar i systemen får allt större konsekvenser samtidigt som risken ökar för störningar i samband med att överbelastning inträffar.

Befolkningsutvecklingen med allt större koncentration till storstäderna innebär speciella transportkrav, bl.a. vad avser varudistribution. Eftersom städerna fungerar som nav för stora delar av trafik och distribution i hela landet, kan nedsatt kapacitet i dessa vitala system innebära konsekvenser såväl lokalt, regionalt och nationellt. Stordrift och specialisering kan innebära att alternativa lösningar kan vara svåra att finna.

De transportsystem som samhället är beroende av har fått ökad betydelse, samtidigt som systemen blir alltmer beroende av varandra. Den tekniska utvecklingen bidrar till att komplexiteten och beroendeförhållanden mellan olika system ökar. Stora delar av transportsektorn kräver el och telefonstöd för drift, trafikledning, signalsystem och för godshandling i hamnar och lager m.m. Beroendet av fungerande elförsörjning samt intakta IT-system gör transportsektorn mycket sårbar. Transportinfrastrukturen har i sin tur också betydelse för el- och teleinfrastrukturen. Banverkets telenät används av flera operatörer och i väg- och banvallar finns el- och telekablar dragna. Transportsektorn är även beroende av drivmedelsförsörjning, reservdelar och nyckelpersonal med hög teknisk kompetens, t.ex. piloter, lokförare, lotsar, förare till tunga lastbilekipage och specialfordon samt trafikledningspersonal.

Som en följd av avregleringar, konkurrensutsättning och privatiseringar har aktörerna inom transportverksamheten och infrastrukturuområdet ändrat karaktär. Produktion och tjänster som tidigare sköttes av statliga verk, utförs nu i större utsträckning av privata entreprenörer. Den ökade internationaliseringen inom transportsektorn försvårar beredskapsarbetet. Det går inte längre att fullt ut förlita sig på att speditörer och transport-

resurser i form av transportfordon, arbetskraft och drivmedel finns tillgängliga i krissituationer och vid höjd beredskap. Avreglering, konkurrensutsättning och privatisering är faktorer som antagligen kommer att öka ytterligare i framtiden. Detta påverkar beredskapsverksamheten genom att hänsynstaganden till beredskapsaspekter nu i många fall måste läggas fast i avtal med privata eller offentliga bolag.

Nationella störningar som är begränsade till Sverige, med förutsättningen att de internationella marknaderna i huvudsak fungerar, kan beskrivas som en kategori av svåra påfrestningar i fred. De kan t.ex. utgöras av naturkatastrofer, dammbristningar, stora eltillförselproblem och sabotage mot viktiga transportsystem. Vid sådana situationer kan, utöver inhemska transportresurser, sannolikt stöd i form av transportresurser erhållas från andra länder. Om det inträffar internationella störningar i det säkerhetspolitiska läget som påverkar situationen för Sverige och flera länder kan det emellertid antas att transportresurserna knyts hårdare till respektive land. Det kan medföra problem för Sverige eftersom det då kan vara svårt att tillgodose behovet av transportresurser med de som finns inom landet.

En tydlig och aktuell illustration av hur transportsektorn påverkas av omvärldsfaktorer är terroristattacken mot USA den 11 september 2001. Därefter minskade t.ex. de europeiska bolagens fraktflygstrafik över Nordatlanten med ca 30 procent och antalet resenärer på Luftfartsverkets flygplatser med ca sex procent till den 30 september. Efter attackerna vidtog EU-kommissionen snabbt åtgärder för att hantera de frågor som bedömdes vara viktigast inom transportsektorn. Först och främst vidtogs åtgärder för att höja flygsäkerheten och åtgärder för att, i samarbete med flygbolagen, bedöma ekonomiska följder av attackerna för luftfarten. EU:s transportministrar enades den 15-16 oktober 2001 bl.a. om att förlänga möjligheten till statliga försäkringsgarantier till flygbolag, flygplatser och tjänsteleverantörer för att täcka vissa kostnader gentemot tredje man vid terroristattacker och liknande händelser. De statliga försäkringsgarantierna har förlängts med en månad i taget, senast till den 31 mars 2002. Inom EU och ICAO har arbete påbörjats för att finna en långsiktig lösning på problematiken, ett alternativ är att skapa en fond.

De åtgärder som, på statens initiativ, behöver vidtas för att samhällsviktiga transportsystem skall kunna upprätthållas och återupprättas vid höjd beredskap har positiv effekt även vid svåra påfrestningar i fred. Åtgärderna för att åstadkomma en säker och robust infrastruktur, god kris- hanterings- och återställandeförmåga är ofta av samma karaktär som de åtgärder som ligger i näringslivets intresse för att upprätthålla en säker marknad. Det finns sålunda förutsättningar för och behov av samarbete mellan stat och näringsliv.

Vägar och vägtransporter

Vägnätet är genom det stora antalet vägar omfattande, dvs. det finns många alternativa vägar. Konsekvenserna för vägtransporterna vid bortfall av enstaka vägvagnsintervall blir därför ofta begränsade. En vägtransport ingår oftast som en del i en transportkedja där det finns få om ens några realistiska alternativ till lastbil, t.ex. vid lokal distribution, anslutnings- transporter till och från kund av långväga gods (i enhetslastbärare eller

efter omlastning i terminaler), råvarutransporter till närbelägen industri samt bygg- och anläggningstransporter. Vägtransportföretagen utvecklas alltmer mot att bli logistikföretag med ansvar för varuflöden och försörjning, vilket innebär att beroendet av el-, tele- och IT-systemen ökat.

Risker och hot mot vägtransportsystemet kan bl.a. hänföras till väginfrastrukturen (t.ex. extrema väderförhållanden, sabotage, störningar i Vägverkets radionät som används i väghållningen) och till logistik- och ledningskedjan (t.ex. störningar i el-, tele- och IT-system och drivmedelsbrist).

Banhållning och järnvägstransporter

Järnvägstransportsystemet är störningskänsligt. Järnvägsnätet är glest i jämförelse med vägnätet och är dessutom ofta enkelspårigt, vilket gör att det är svårt att leda trafiken på alternativa spår vid bortfall av en järnvägssträcka. Järnvägssystemet är komplext med flera tekniska system som skall fungera (t.ex. banan, signalsystem, kommunikationsnät, trafikledning, tågmateriel). Vid internationell tågtrafik ökar komplexiteten än mer.

Risker och hot mot järnvägstransportsystemet utgörs av störningar i elförsörjning, telekommunikationer och IT-system som stödjer järnvägens signal- och trafikledningssystem. De utgörs också av naturkatastrofer och extrema väderförhållanden, sabotage mot bananläggningen, nedläggning av totalförsvarsviktiga järnvägslinjer på grund av bristande lönsamhet samt specialisering av vagnparken och bristande anpassning till andra trafiksystem som ger sämre flexibilitet.

Trots att störningar är vanligt förekommande får de sällan allvarliga konsekvenser.

Med anledning av störningarna i järnvägstrafiken under julen 2001 har Banverket på regeringens begäran redovisat en analys och förslag till åtgärder den 15 februari 2002.

Flygtransporter

Luftfartens sårbarhet påverkas av störningar i bl.a. elförsörjning, tele- och IT-system. Konsekvenserna kan bli att det efter kort tid inte går att upprätthålla efterfrågad kapacitet i flygtransportsystem eftersom vitala delar som flygtrafikledningssystemet, bagagehantering, inchecknings- och bokningssystem, drivmedelsanläggningar samt underhållssystem slutar att fungera. Därutöver finns ytterligare vitala fysiska miljöer såsom flygledningstorn och kontrollcentraler. Sabotage, olyckor eller bränder i dessa miljöer skulle kunna orsaka ett i det närmaste totalstopp i flygtrafiken regionalt och mycket stora begränsningar nationellt och internationellt.

De åtgärder som tidigare vidtagits för att kunna säkerställa ett fungerande flygtransportsystem under krisförhållanden har gjorts mot en hotbild som innebar en invasion av Sverige. Inom flygtrafikledningssystemen har åtgärder till stora delar finansierats av Försvarmakten eftersom ansvaret för flygtrafiktjänst övergår till Försvarmakten vid höjd beredskap. Försvarmaktens investeringar medförde att flygtrafikledningssystemen blev robustare även mot andra störningar genom att anlägg-

ningar placerades på ett skyddat sätt eller genom att mobila lösningar fanns tillgängliga. Med nuvarande hotbild planerar Försvarmakten inga åtgärder som medverkar till att säkerställa redundansen för flygledartorn eller kontrollcentraler vilket innebär att sårbarheten i dessa delar av flygtransportsystemet ökar om inte andra åtgärder vidtas.

Inom luftfarten har Luftfartsverkets sektorsansvar tydliggjorts och lokal flygtrafiktjänst har öppnats för konkurrens under 2001. Detta har inneburit nya och förändrade relationer mellan flygsektorns aktörer. Sannolikt kommer antalet aktörer att öka vilket påverkar beredskapsplaneringen. Vidare ökar det internationella beroendet. På sikt skulle detta kunna leda till att vitala funktioner i t.ex. flygtrafikledningssystemet lokaliseras utanför Sverige med konsekvens att den nationella kompetensen riskerar att försvinna helt eller delvis om inte åtgärder vidtas för att säkerställa nationella redundanslösningar. Det är givetvis viktigt att det nationella behovet av flygtrafiktjänst tillgodoses vid en eventuellt förändrad hotbild samt att luftrummet över svenskt territorium kontrolleras nationellt. Tillgången till flygplan i svenskt luftfartygsregister är idag inte i enlighet med de principer som skall gälla för SAS genom att svensk lagstiftning inte ger tillräckligt skydd i de fall flygplanen har andra ägare än SAS. Detta, tillsammans med flygbolagens ingående i allianser där vitala funktioner placeras hos andra bolag i samma allians, innebär att det internationella beroendet ökar.

Hot inom luftfartssektorn kan även vara olyckor eller situationer där flygplan används som medel för att skada människor och anläggningar på marken. Behov av att kunna införa restriktioner i luftrummet, t.ex. kring kärnkraftverk, har förstärkts sedan händelserna den 11 september 2001. Ett system att med kort varsel kunna samordna restriktioner mellan Luftfartsverket och andra myndigheter finns etablerat.

Sjötransporter

Sjöfarten till och från Sverige samt kustsjöfart inom landet är nationellt och internationellt beroende, vilket innebär att internationella kriser kan generera störningar i den svenska sjöfarten. Det är viktigt att beakta då risker och hotbilder skall analyseras och scenarier utvecklas. Vidare är sjöfartens fysiska infrastruktur i form av hamnar och farleder beroende av tekniska system såsom tele, IT och el. De sistnämnda är viktiga förutsättningar för ledningsarbetet, kommunikationssystemen, godshanteringen och lagerhållningen i hamnar och terminaler. Inom sjöfartsnäringen samverkar många operatörer och aktörer vilket innebär att störningar inom en del av logistikkedjan genererar störningar i andra delar. Om det t.ex. uppstår problem med järnvägs- och vägtransporter till hamnar påverkas den svenska utrikeshandeln och flödet av det sjötransporterade inrikesgodset. Sjöfarten är även beroende av t.ex. flygtransporter för besättningsbyten och försörjning av reservdelar.

Samhället kan utsättas för allvarliga störningar vid större sjöolyckor med förluster i människoliv och last, men även vid sjöolyckor som ger allvarliga följder i form av miljöskador eller fysiska skador på landinfrastruktur, t.ex. vid påsegling av bro eller sluss.

Vägar och vägtransporter

Förmågan avseende väghållning bedöms som godtagbar. Med hänsyn till ökade bärighetskrav samt rörlighet i transportsystemet bör äldre reservbromaterial utvecklas eller omsättas för att klara framtidens krav. Brister i el-, tele- och IT-säkerheten i vägtransportssystemet bör identifieras och åtgärdas.

Förmågan avseende landsvägstransporter bedöms i dag som godtagbar. Brister avseende ledningsresurser på regional nivå uppvägs av näringens flexibilitet och förmåga. Organisationen med vägtrafikombud bör ses över och eventuellt övergå till en nätverksorganisation.

Banhållning och järnvägstransporter

Förmågan bedöms i dag vara inte godtagbar. Bedömningen grundas dels på sårbarheter inom operativa trafik- och bandriftsledningssystem, dels på brister i samordning och ansvarsförhållanden gentemot viktiga trafikutövare och entreprenörer. Det senare är inte reglerat i avtal i erforderlig omfattning.

Banverket har med anledning härav fått i uppdrag att senast den 15 juni 2002 redovisa vilka åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra ledningsförmågan.

Flygtransporter

Förmågan bedöms idag inte vara godtagbar. Främsta orsakerna är brister i ledningsförmågan (flygtrafikledning och flygtransportledning) orsakade av att anpassningen till nya ledningsförutsättningar inte är färdig samt brister i de tekniska systemens uthållighet och störtålighet. Luftfartsverket har med anledning härav fått regeringens uppdrag att den 15 juni 2002 redovisa vilka åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra robusthet och uthållighet i flygtrafikledningssystemet.

Risker och hot mot flygtransportssystemet utgörs av sabotage eller terroristattacker och katastrofala olyckor. Ett syfte med säkerhets- och beredskapsarbetet inom luftfartssektorn är att minska sårbarheten inom flygtransportssystemet och upprätthålla ett fungerande flygtransportssystem i situationer då systemet, till följd av kriser i samhället, utsätts för allvarliga störningar. Utan beredskapen kommer effekterna av angrepp eller olyckor i systemet att bli kraftiga och långvariga begränsningar av kapaciteten.

Det finns flera pågående utvecklingstendenser som bedöms påverka säkerhets- och beredskapsarbetet inom luftfarten. Utvecklingen inom luftfarten går mot ett fortsatt ökat teknikberoende där fungerande system inom såväl flyginfrastrukturen som flygbolagen är en förutsättning för att kunna upprätthålla kapaciteten i flygtransportssystemet. Gemensamt för huvuddelen av de gränssättande funktionerna inom luftfarten är det stora beroendet av fungerande el-, tele- och IT-system.

Inom luftfarten finns det väl fungerande reservsystem för flygsäkerhetskritiska system som tillgodoser flygsäkerhetskraven. Dessa reservsy-

stem har dock endast utvecklats för att säkerställa ledning av pågående flygtrafik och medger därför ingen möjlighet att upprätthålla en kapacitet i flygtransportssystemet. Konsekvenserna vid störningar kan snabbt bli att det inte går att upprätthålla en nödvändig kapacitet i flygtransportssystemet då vitala system som exempelvis flygtrafikledningssystem, bagagehantering, inchecknings- och bokningssystem samt underhållssystem slutar att fungera.

Sjötransporter

Förmågan bedöms som godtagbar. Sjöfartsverket bedriver i allt väsentligt en förebyggande säkerhetsverksamhet genom farledsverksamhet, lotsning, isbrytning, trafikinformation, sjöfartsinspektion m.m. Verket svarar även för en insatsberedd verksamhet i form av sjöräddningen. Organisationen, som har egna operativa enheter, övar regelbundet och har en väldefinierad samordning och ledning.

Förmågan att utföra sjötransporter med svenskflaggade fartyg är svårbedömd på grund av den begränsade tillgången. Detta gäller inte enbart under beredskapsförhållanden, utan även vid internationella kriser där stater ianspråktagit fartyg för transporter och därmed orsakat brist på transportkapacitet. Andra faktorer som påverkar Sveriges sårbarhet är den begränsade nationella tillgången på varv och bärgningskapacitet. Vidare har de strukturella förändringar som skett, med en ökad koncentration till färre och större hamnar, givit en robust struktur, men med en lägre flexibilitet på såväl kortare som längre sikt. Det ökade IT-beroendet gör att störningar i systemet kan ge allvarliga återverkningar för produktionen inom transportsektorn med följd effekter för produktionssektorn.

Så kallad "out-sourcing" inom logistiken i förening med internationella inslag medför en svåröverskådlig verksamhet ur sårbarhetssynpunkt. Samma effekt fås vid en oklar ansvarsfördelning i den traditionellt funktions- eller sektorsinriktade verksamheten, vilket kan leda till att svagheter i transportkedjor och godsflöden inte åtgärdas eller uppmärksammas.

24.3 Åtgärder inom området

Vid en svår påfrestning i fred, en omfattande internationell insats eller vid ett angrepp uppstår med stor sannolikhet störningar i transportsektorn, vilka kan ha påtagliga effekter och ekonomiska konsekvenser för samhället. Mot denna bakgrund är regeringens bedömning att det finns skäl att ge beredskapsverksamhet inom transportsektorn en förändrad inriktning. Den framtida inriktningen bör utgå från en bredare syn på hot och risker och i högre utsträckning än idag inriktas mot analyser och förebyggande arbete, dels för att minska riskerna för störningar i samhällsviktiga transportsystem som omfattar godstransporter, varudistribution och persontransporter, dels för att minska konsekvenserna genom att lämpliga åtgärder är förberedda och kan vidtas vid svåra påfrestningar i fred.

Det finns behov av nya och aktuella analyser för att, mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget, den nya inriktningen för samhällets beredskap vid svåra påfrestningar i fred och den pågående utvecklingen inom

transportområdet, bedöma samhällets behov av transportresurser vid olika typer av krissituationer. Det finns behov av att utveckla bättre metoder för att bedöma hot, risker, inbördes beroenden och analysera konsekvenser vid olika krisscenarier. Det gäller bl.a. beroendeförhållanden inom transportområdet, beroendeförhållanden gentemot andra infrastrukturområden och analyser av ekonomiska konsekvenser för samhälle och näringsliv vid olika krissituationer. Därefter kan och bör lämpliga åtgärder övervägas för att säkerställa samhällets tillgång till transportresurser vid olika krissituationer. För detta krävs ett nära samarbete mellan infrastrukturägare, transportörer och näringslivet. För gränsöverskridande transporter behövs ett samarbete med i första hand grannländerna.

Mot bakgrund av att Transporter kommer att utgöra ett nytt samverkansområde med verksamhet som bör ges en förändrad inriktning än tidigare anser regeringen att det finns skäl för en djupare prövning. I prövningen bör bl.a. ingå rimlighetsbedömningar i syfte att identifiera lämpliga nivåer för vad som bedöms vara acceptabla transport-kapaciteter vid olika krissituationer. Det är i sammanhanget också viktigt att pröva om nuvarande regler, bl.a. i lagen om näringsidkares skyldighet att delta i totalförvarsplaneringen, aktuella förordningar och befintliga avtal i tillräcklig utsträckning säkerställer att samhället har transportresurser att tillgå vid olika typer av svåra påfrestningar i fred och vid höjd beredskap. Det finns sannolikt behov av ändringar och kompletteringar av relevanta lagar, förordningar och omförhandling av befintliga avtal mellan staten och näringslivet. Det kan även finnas behov av att upprätta nya avtal.

Försvarmaktens ominriktning innebär att organisationen förändras från ett invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret. Kraven på uthållighet och antalet krigsförband har minskats väsentligt men högre krav ställs på nationell operativ rörlighet. Försvarmakten skall dessutom kunna verka i Europa och dess närhet. Det förutsätter stöd med expertkunskap samt transportresurser från den civila transportsektorn och en effektiv civil militär samverkan. Det finns skäl att närmare kartlägga, analysera och bedöma ömsesidiga behov av transporter för åstadkommande av en effektiv civil militär samverkan vid svåra påfrestningar i fred och vid höjd beredskap.

Det ovan nämnda behovet av utvecklingsarbete utifrån ett bredare perspektiv på hot och risker samt en ökad fokusering på förebyggande arbete och sammanhängande transportsystem förutsätter en organisation med kompetens inom flera områden. Denna aktör bör ha kompetens såväl inom transportområdet som angränsande infrastrukturområden, bl.a. för att kunna utföra egna kvalificerade sektorsövergripande analyser. En aktör som kan stå för en helhets- och sektorsövergripande syn på transporter och logistik är också viktig för att kunna initiera och stödja utvecklingsarbete vid trafikverken och därmed för att transportsektorns aktörer skall uppnå en god samlad krishanteringsförmåga. Mot denna bakgrund avser regeringen att ge uppdrag till myndigheter inom transportområdet att genomföra ovan nämnda analyser.

Regeringen anser att samarbetet inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) även fortsättningsvis bör vara ett prioriterat område. Sverige har som partnerland aktivt bidragit till det förtroendeskapande arbetet inom transportkommittéerna. I dessa sammanhang har ämnen som försäkrings- och terroristfrågor diskuterats och tonnagetillgång och befraktningsmög-

ligheter vid kriser studerats. Viktiga arenor för sådant samarbete är bl.a. Natos nio civila kommittéer. Av dessa är tre transportkommittéer, Planning Board for European Inland Surface Transport (PBIST), Planning Board for Ocean Shipping (PBOS) och Civil Aviation Planning Committee (CAPC), i vilka Sverige representeras av ÖCB och de statliga trafikverken.

Vägar och vägtransporter

Risk- och sårbarhetsanalyser bör genomföras för hela vägtransportsystemet och åtgärder vidtas för att minska sårbarhet och störningar i el-, tele- och IT-system. Exempel på områden som bör analyseras är logistikledningssystem, beredskapshänsyn i infrastrukturplaneringen, reservbro-system samt Vägverkets radionät.

Banhållning och järnvägstransporter

Risk- och sårbarhetsanalyser för järnvägssektorn bör genomföras. Exempel på områden som bör analyseras är krisledningsförmågan, trafikledningssystemets driftsäkerhet och uthållighet, reservkraft till signalsystem för att möjliggöra att prioriterad trafik kan upprätthållas med diesellok vid bortfall av el samt utveckling av arbetet med beredskapshänsyn i infrastrukturplaneringen.

Trafikutövares och entreprenörers åtaganden, skyldigheter och rättigheter i händelse av påfrestningar på järnvägssystemet bör regleras genom avtal med Banverket.

Avtalen bör kunna användas för att stödja Försvarmakten och andra nationella och internationella myndigheter och organisationer.

Flygtransporter

För att säkerställa flygtransportsystemet även under krisförhållanden krävs olika åtgärder utöver de som fordras av flygsäkerhetsskäl.

Lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen samt möjligheten att planlägga kris- och krigsviktiga företag redan i fredstid utgör grunden för beredskapsplaneringen inom luftfarten. Med stöd av dessa instrument har s.k. beredskapsavtal slutits med viktiga företag inom flygtransportsektorn (t.ex. SAS Sverige AB) för att säkerställa totalförsvarets behov av flygtransporter vid höjd beredskap. Detta avtal täcker i dag enbart skeden då förfogandelagen (1978:262) kan tillämpas.

Arbetet med minskad sårbarhet bör även fortsättningsvis ske genom att risk- och sårbarhetsanalyser genomförs och värderas för hela flygsektorn och åtgärder för att minska flygsektorns sårbarhet mot störningar och hot i el-, tele- och IT-system vidtas. Prioriterade områden är främst flygtrafikledningssystemen samt kris- och krigsledningsfunktioner hos flygsektorns aktörer. Omvärldsbevakning bör genomföras fortlöpande, bl.a. bör det internationella beroendet kontinuerligt värderas.

Inom den civila delen av totalförsvaret tillämpas normalt den s.k. ansvarsprincipen.

I Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har detta synsätt en central roll. I samband med integreringen av de civila och militära flygtrafiktjänsterna 1977–1978 fastställdes att huvudmannskapet för flygtrafiktjänst åvilar Luftfartsverket i fred, men övergår till Försvarsmakten vid höjd beredskap. Med hänsyn till utvecklingen av totalförsvaret finns det skäl att se över det beslut som togs i mitten av 1970-talet avseende skifte av huvudmannskapet.

Ledningen av flygtransportsystemet vid allvarliga kriser i samhället bör utformas så att det bidrar till en ökad förmåga till krishantering inom luftfarten, dels genom tekniska anläggningar, dels genom utbildning och övning.

Den nuvarande sjuktransportförmågan med civilt transportflyg utvecklas för närvarande till en möjlighet att konvertera två SAS - flygplan av typ MD80, Boeing737 eller Airbus321 från SAS till avancerade ambulansflygplan med en mycket hög vårdkvalitet och kapacitet. Genom avtal och rutiner skall denna resurs, det ”Svenska Nationella Ambulansflyget – SNAM”, redan i fredstid kunna ställas till samhällets förfogande då normala resurser ej är tillräckliga, exempelvis vid olyckor med en stor mängd allvarligt skadade eller för att omhänderta smittsamma eller kontaminerade patienter. Den skall dessutom kunna utgöra en resurs som av Sverige kan ställas till förfogande som en internationell humanitär hjälp vid exempelvis naturkatastrofer eller krigshändelser.

Avtal för transportflygresurser och expertis vid katastrofer i fredstid bör utvecklas. Dessa avtal skall kunna användas för att stödja Försvarsmakten och andra nationella och internationella myndigheter och organisationer. Exempel på resurser är flygklararerare och viss flygplatspersonal som besitter efterfrågad fackkunskap vid exempelvis flygtransport av humanitärt bistånd. Andra resurser är helikopterförare för att stödja Svenska kraftnäts kraftledningsreparationsgrupper och lokalisering av strålkällor.

Sjötransporter

Mot bakgrund av de förändringar som skett inom sjöfartsnäringen och de nya hotbilder som finns bör risk- och sårbarhetsanalyser genomföras och konsekvenser av olika störningar analyseras. Av särskilt intresse är de vitala godsflödena i samhället, som bör säkras för att kunna fungera även under störda förhållanden.

Vad avser tekniska åtgärder bör reservkraft säkerställas för viktigare funktioner och Vessel Traffic Systems (trafikledning).

24.4 Tillsynsorganisationen inom trafikområdet – Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

Regeringens bedömning: Pågående utredningar om tillsynsorganisationen inom trafikområdet bör inväntas. När utredningarna lämnat sina förslag finns förutsättningar att göra en prövning utifrån ett bredare perspektiv.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag: Utredningen har lämnat förslag som rör tillsynsorganisationen inom trafikområdet. Det är utredningens uppfattning att trafikinspektionerna i princip bör vara juridiskt, ekonomiskt och administrativt fristående i förhållande till trafikverken.

Remissinstanserna: *Banverket* anser inte att utredningen i detalj går in på vad de föreslagna förändringarna skulle medföra och att det behövs en betydligt utförligare utredning med tydliga uppgifter om tänkta förändringar. *Sjöfartsverket* vill erinra om Riksdagens beslut med anledning av riksdagens revisorers behandling av Sjöfartsinspektionens ställning och roll i Sjöfartsverket. *Trafikutskottet* delar revisorernas uppfattning att Sjöfartsinspektionens självständighet och integritet i förhållande till Sjöfartsverket och omvärlden måste säkerställas så långt detta är möjligt.

Skälen för regeringens bedömning: Den pågående tillsynsutredningen (Ju 2000:06) har nyligen lämnat sitt första betänkande, vilket bl.a. ger en bred översikt av den statliga tillsynen, analyserar tillsynens begrepp och roll samt pekar på insatser och områden som bör utredas vidare. I nästa fas skall utredaren enligt direktiven bl.a. lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. Utöver tillsynsutredningen pågår en järnvägsutredning (N 2001:09) som avser att lägga förslag avseende Järnvägsinspektionens roll och organisation. Vidare utreds en eventuell Vägtrafikinspektion (N 2001:16).

25 Radio och TV m.m. (Kulturdepartementet)

25.1 Radio och TV

Regeringens bedömning: Public service-företagens beredskapsplanering är god och den verksamhet som bedrivs fungerar väl och svarar mot ställda krav. Det är angeläget av beredskapsskäl att göra vissa investeringar inom etermedieområdet för att säkerställa utsändning av radio och TV.

Skälen för regeringens bedömning

Hotens och riskernas karaktär

Radio och TV skall nå ut till sina lyssnare och tittare i alla situationer för att kunna delge allmänheten viktig samhällsinformation. Distributionsystemen för radio och TV är således av central betydelse. Det främsta hotet mot distributionen av radio och TV är elbortfall, men också sabotage, terroristaktioner och infiltration. Vidare kan naturkatastrofer, tekniska fel eller den mänskliga faktorn leda till att radio- och TV-sändningar avbryts. Systemen kan också drabbas av IT-relaterade hot och virus.

Digitalisering av produktions- och distributionssystem innebär nya typer av hot och en ny typ av sårbarhet för radio och TV. Digitaliseringen innebär i korthet en övergång från den tidigare använda analoga produktions- och distributionstekniken av radio och TV till digital teknik. En av

de viktigaste fördelarna med digitala sändningar är att sändningsutrymmet används mer effektivt, flera digitala program får plats i samma frekvensutrymme som ett analogt program. I takt med att nya distributionsmetoder får allt större genomslagskraft ökar också kraven på en lika hög beredskap för dessa produktions- och distributionsmetoder som på tidigare system.

Ansvarsförhållanden - Radio och TV i allmänhetens tjänst

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 Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Teracom AB har förtydligats samt att Styrelsen för psykologiskt försvar har fått i uppgift att vara samsrådsorgan i frågor om beredskap på medieområdet.

Regeringen har i skrivelsen Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred redogjort för de beredskapskrav som gäller för Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB (skr. 2000/01:52). Av skrivelsen framgick att regeringen skulle uppmärksamma arbetet med beredskapsfrågorna vid utformningen av de nya sändningstillstånden till de tre public service-företagen.

I juni 2001 fattade riksdagen beslut om nya riktlinjer för en radio och TV i allmänhetens tjänst (prop. 2000/01:94, bet. 2000/01:KrU8, rskr. 2000/01:268). Av propositionen framgår att public service-företagens beredskapsplanering är god och att den verksamhet som bedrivs fungerar väl och på ett ändamålsenligt sätt svarar mot de ställda kraven på området. De beredskapskrav som ställts på företagen i de tidigare sändningstillstånden kvarstår därför i oförändrad form i nu gällande sändningstillstånd. Dock är vissa investeringar inom etermedieområdet av beredskapskäl mycket angelägna att göra för att säkerställa handlingsfriheten om störningar av radio- och TV-sändningar skulle inträffa.

Enligt sändningstillstånden skall de tre public service-företagen, efter samråd med Teracom AB, Styrelsen för psykologiskt försvar och andra berörda myndigheter, utarbeta beredskapsplaner för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Beredskapsplanerna skall årligen före den 1 mars lämnas till regeringen och till Styrelsen för psykologiskt försvar. Varje år gör Styrelsen en bedömning av bolagens beredskapsplaner.

Myndighetsmeddelanden m.m.

Av sändningstillstånden för Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB framgår att de två programbolagen, i enlighet med 3 kap. 2 § 15 p. radio- och TV-lagen (1996:844), är skyldiga att kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det.

För att berörda människor i en akut situation skall nås av information har Statens räddningsverk sedan flera år överenskommelser med Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, TV4 AB och Radioutgivareföreningen, som företräder de privata lokalradiostationerna. Räddningsverket har slutit nya avtal för perioden 2002-2004.

En mer utförlig redovisning av myndighetsmeddelanden m.m. finns i regeringens skrivelse Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

Styrelsen för psykologiskt försvar bedriver sedan hösten 1998 tillsammans med Radioutgivareföreningen ett projekt som skall göra det möjligt att via samtliga lokalradiostationer, även om de är obemannade, sända viktiga meddelanden vid allvarliga händelser i samhället. Systemet grundar sig på RDS-teknik (Radio Data System) och innebär att en utrustning installeras hos varje radiostation. Sveriges Radio AB kan sedan centralt genom en särskild signal sända meddelande som automatiskt bryter pågående lokal radiosändning. Meddelandet till allmänheten utformas av Sveriges Radio AB. Lokalradiostationerna har genom Radioutgivareföreningen förklarat sig villiga att installera utrustningen. Provdrift kommer att ske under våren 2002. RDS-systemet beräknas vara i drift 1 juli 2002.

Bedömning av läget för beredskapen – radio och TV

Regeringen bedömer att public service-företagens beredskap är god samt att den verksamhet som bedrivs i dag fungerar väl och på ett ändamålsenligt sätt svarar mot de uppställda kraven. Regeringen anser att skäl inte föreligger att frångå den bedömning som redovisades i regeringens proposition om en radio och TV i allmänhetens tjänst 2002 – 2005 (prop. 2000/01:94, bet. 2000/01:KrU8, rskr. 2000/01:268).

Den tekniska utvecklingen går emellertid snabbt och det finns därför anledning att noga bevaka de eventuella förändringar av läget för beredskapen som den tekniska utvecklingen på medieområdet kan föra med sig.

Regeringen har uppmärksammat på brister i uthålligheten inom etermediaområdet avseende distribution av etermedia samt driftsäkerhet av rundradioverksamhet. Regeringen anser att det är nödvändigt att åtgärda dessa brister.

25.2 Kulturarvet, trossamfunden och begravningsverksamheten

Sammanfattning: Skyddet av kulturarvet, trossamfundens verksamhet och begravningsverksamheten, är av stor betydelse under svåra påfrestningar på samhället i fred och under höjd beredskap.

Kulturarvet, bl.a. kulturhistoriskt värdefulla byggnader och miljöer samt arkiv, är en grundläggande del av vår kulturella helhet och identitet. Det speglar samhällets utveckling och människornas historia. Regeringen anser att det är av stor vikt att kulturarvet i så stor utsträckning som möjligt kan skyddas under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Trossamfundens kunskaper och erfarenheter när det gäller krishantering är betydelsefulla i krissituationer. Mot denna bakgrund har Överstyrelsen för civil beredskap till uppgift att, enligt 1b § förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap, leda

och samordna trossamfundens medverkan inom det civila försvaret. Det finns vid Överstyrelsen för civil beredskap ett särskilt råd för trossamfundens beredskapsfrågor. Som framgår i avsnitt 8.3.1 bör Krisberedskapsmyndigheten ha ett övergripande ansvar för att trossamfundens kunnande och insatser uppmärksammas och tas till vara i krishantering.

Begravningsverksamheten är en viktig samhällsuppgift och det är av avgörande betydelse att verksamheten kan bedrivas även i en krissituation. Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter är huvudmän för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten i landet, 2 kap. begravningslagen (1990:1144). Regeringen får dock för särskilda fall besluta att en kommun i stället skall vara huvudman. Sådana beslut har meddelats beträffande Stockholms och Tranås kommuner. En huvudman för begravningsverksamheten är skyldig att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas även under höjd beredskap, 8 kap. 3 § begravningslagen och 2 kap. 1 § lagen (1994:1720) om civilt försvar.

26 Ekonomiska kriser (Finansdepartementet)

Regeringens bedömning: Planeringen av den ekonomiska politiken inför krissituationer och svåra samhällspåfrestningar bör utgå från att ansvaret för att uppnå målen för den ekonomiska politiken vilar på generella åtgärder inom finans-, penning- och utrikeshandelspolitiken.

Regelverket bör syfta till att främja viktiga försörjningsmål. Några omfattande reglerande åtgärder i samhällsekonomin förutsätts inte komma i fråga förrän i ett sent skede i en krissituation.

Skälen för regeringens bedömning

De ekonomiska hotens och riskernas karaktär

I syfte att klarlägga vilka påfrestningar som den svenska samhällsekonomin och de offentliga finanserna kan utsättas för i olika krissituationer har beredskapsdelegationen för ekonomisk politik genomfört enkla simuleringar av olika händelseförlopp. Delegationen inrättades 1997 efter att ha aviserats i prop 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse. Dess uppgift är att genomföra förberedelsearbete på det ekonomisk-politiska området inför kriser och krig så att olika instansers åtgärder blir konsistenta och rimligt balanserade. Beredskapsdelegationens arbetsområde omfattar åtgärder inom främst finans- och penningpolitiken och utrikeshandeln som syftar till att i krissituationer värna viktiga ekonomisk-politiska och försörjningsmässiga mål. Delegationen har analyserat de åtgärder som ingår i dagens krisberedskap. Simuleringarna har gällt allvarliga ekonomiska kriser i Sverige och svåra påfrestningar för samhället. Syftet har varit att skapa en 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. simuleringarna har lett till vissa åtgärder för att förbättra förutsättningarna att möta störningar i det finansiella systemet. Bland annat har det löpande informationsutbytet och samrådet i aktuella frågor utvecklats mellan chefer i Finansdepartementet, Finansinspektionen och Sveriges riksbank.

Beredskapsdelegationen har tidigare konstaterat att delar av beredskapslagstiftningen på det ekonomisk-politiska området blivit föråldrad. Detta gäller 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 (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden samt lagen (1940:300) om förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag).

Åtgärder inom området

Under hösten 2001 har därför ett arbete med analys och bedömning av hur beredskapslagstiftningen rörande den ekonomiska politiken behöver uppdateras påbörjats i Regeringskansliet.

Härutöver har bl.a. Finansinspektionen, Riksskatteverket och Ekonomistyrningsverket analyserat innebörden av en förändrad hotbild där allvarliga fredstida påfrestningar på samhället fått större fokus. Till en del har erfarenheter från förberedelser inför millennieskiftet kunnat användas.

Inom den finansiella sektorn är beroendet av ett omfattande och avancerat IT-stöd stort. Inom ramen för Finansinspektionens tillsynsarbete ägnas de operativa riskerna därför ökad uppmärksamhet. Inspektionen bedriver inom ramen för ett regeringsuppdrag i samverkan med Överstyrelsen för civil beredskap ett arbete för att höja säkerheten i det finansiella systemet. Inom ramen för detta pågår följande arbete:

- att utröna den finansiella sektorns motståndskraft mot IT-risker av samhällshotande karaktär,
- att finna tänkbara gemensamma lösningar för att förhindra effekter av större påfrestningar samt
- att utforma ett underlag för Finansinspektionens fortsatta arbete inom detta område.

Finansinspektionen skall årligen rapportera till regeringen vilka insatser som vidtagits och vilka säkerhetshöjande åtgärder som genomförts.

Bedömning av beredskapen inför ekonomiska hot och kriser

Planeringen av den ekonomiska politiken och den nationella försörjningen har under efterkrigstiden antagit att reglerande åtgärder kan sättas in vid kriser och större påfrestningar på samhället. Den beredskapen har i stor utsträckning byggts på de system som användes och de erfarenheter som vanns under krigsåren. En administrativ planering har funnits för att reglering av priser, krediter, valuta och utrikeshandel samt vid behov ransonering skulle kunna sättas i kraft vid krig eller krigsfara eller i andra extraordinära situationer.

Utvecklingen såväl i Sverige som i vår omvärld har lett till att dessa traditionella regleringsinstrument fått allt mindre relevans. Det gäller inte

minst utvecklingen av den internationella kapitalmarknaden samt det svenska medlemskapet i EU. Dessutom har de för systemens administration nödvändiga organisationerna i stor utsträckning avvecklats eller lagts i malpåse. Regleringsinstrumenten har därför på många områden förlorat sin aktualitet och det skulle i de flesta fall ta tid att göra dem operativa för bredare tillämpning.

I propositionen Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) gjorde regeringen samma bedömning som delegationen för ekonomisk politik. Planeringen av den ekonomiska politiken i krissituationer utgår från att målen för den ekonomiska politiken bäst uppnås genom generella ekonomisk-politiska åtgärder också långt in i ett krisstadium. Reglerande åtgärder i samhällsekonomin förutsätts därför inte komma ifråga förrän i ett sent skede.

Av mycket stor betydelse i sammanhanget är att Sveriges medlemskap i EU ger nya möjligheter och förutsättningar för den ekonomiska politiken och försörjningspolitiken i krissituationer. Medlemskapet innebär att Sverige inte längre för en egen handels-, jordbruks- och fiskepolitik. EU:s inre marknad kännetecknas av fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna. Tydliga regler säkerställer konkurrensen och syftar till att förhindra att den inte snedvrids. Nationella reglerande ingrepp i handeln, restriktioner för utrikes betalningar och kapitalrörelser samt prisregleringar och ransoneringar skulle störa den inre marknadens funktion och snedvrida konkurrensen. De undantagsmöjligheter som Romfördraget erbjuder är inte avsedda att kunna användas av en medlemsstat för att avskärma sig från unionen. Medlemskapets alla dimensioner gäller även i situationer där det råder säkerhetspolitisk spänning, oro för krig, krigsfara eller krig i Europa.

Den svenska ekonomiska och försörjningsinriktade politiken utgår från att handel och andra ekonomiska förbindelser med EU:s medlemsstater vidmakthålls så länge det är fysiskt möjligt. Dock är det i en krissituation ytterst en politisk bedömning och det är inte möjligt att förutsäga hur omvärlden kommer att reagera i en svår framtida krissituation.

De grundläggande förändringar som inträffat under senare år har gjort att regeringen har konstaterat att det är både möjligt och nödvändigt att i viss utsträckning omvärdera den planerade krisanvändningen av dels nationella reglerande ingrepp i utrikeshandeln och i utrikes betalningar, dels ransonering och prisreglering. Instrumenten behöver därför ses över för att avgöra om de klarar uppgifterna i krissituationer och vid svåra påfrestningar i samhället. Det pågår följaktligen för närvarande en översyn av beredskapslagstiftningen inom Regeringskansliet.

Sammanfattande bedömning

Handelsutbytet med omvärlden är av vital betydelse för Sveriges försörjning. Det är ett starkt svenskt intresse att i en krissituation så länge som möjligt upprätthålla en fri och öppen utrikeshandel utan särskild krisreglering.

Möjligheten att med någon form av valutareglering hålla växelkursen vid en annan nivå än den som motsvarar marknadernas värdering är liten i dagens värld av fria och stora kapitalflöden. Sveriges val att inte delta i

EMU innebär en egen nationell valutapolitik. Regeringens grundhållning är att valutareglering bör undvikas så långt som möjligt.

Breda ransoneringar och prisregleringar av varor som används av hushåll och företag kräver omfattande administration för att fungera. En organisation upprätthålls dock inte permanent utan får byggas upp vid behov. Samtidigt skapar regleringar som hindrar marknadens prismekanism från att fungera stora effektivitetsförluster i samhällsekonomin på grund av att de stör allokeringen av varor och tjänster. Därför bör de tillgripas endast om varumarknaderna inte längre klarar att tillfredsställa grundläggande försörjningsbehov.

Regeringens bedömningar innebär att nationella regleringar kommer att sättas i kraft avsevärt senare i en krissituation än vad som antagits under de senaste decennierna och då införs med en mer begränsad tillämpning. Det innebär att den allmänna ekonomiska politiken, som syftar till att stabilisera samhällsekonomin, att motverka en ogynnsam inkomstfördelning och att få till stånd välfungerande, effektiva marknader kommer att bedrivas utan stöd av de traditionella regleringsinstrumenten allt längre in i en krissituation. Ett större ansvar vilar därmed på generella åtgärder för att uppnå de ekonomisk-politiska och försörjningsmässiga målen.

27 Massflykt av personer som söker skydd i Sverige (Utrikesdepartementet)

27.1 Allmänt om området

Sammanfattning: Migrationsverket har en god kapacitet och flexibilitet för mottagande av asylsökande/skyddsbehövande. Verkets förmåga att klara det första mottagandet kan dock under vissa omständigheter vara otillräcklig.

Hot och riskernas karaktär

Området Massflykt av personer som söker skydd avser en beredskap för en mycket omfattande och plötslig inströmning till vårt land. När en sådan situation inträffar ställer den plötsliga och omedelbara krav på myndigheter och andra berörda organ om mottagandet skall kunna ske på ett bra sätt. Samhällets beredskap, främst lokalt och regionalt, där oftast flera olika sektorsområden blir involverade, har i första hand till syfte att kunna skapa förutsättningar för att ett bra mottagande så långt möjligt skall kunna tillgodose dessa utlänningars behov. Till skillnad från andra svåra påfrestningar, 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.

Migrationsverket ansvarar för att asylsökande och andra skyddsbehövande skall kunna tas emot såväl i fred som i krig.

Bedömning av beredskapsläget

Regeringen bedömer att Migrationsverket har en organisation med god kapacitet och flexibilitet för mottagande av asylsökande eller andra skyddsbehövande. Mottagandet av asylsökande regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

Regeringen kan med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen meddela föreskrifter om tidsbegränsade uppehållstillstånd i en situation med massflykt. Bestämmelsen har hittills tillämpats vid ett tillfälle 1999 för medborgare i Förbundsrepubliken Jugoslavien som kom från provinsen Kosovo. 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 § utlänningslagen (1989:529) meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för skyddsbehövande enligt 3 §, första stycket 2 samma lag. Bestämmelsen omfattar personer som flyr undan t.ex. krig, inbördeskrig eller en miljökatastrof. I dessa fall kan det bli fråga om ett mycket stort antal skyddsbehövande som söker sig till Sverige. En möjlighet att vägra uppehållstillstånd finns därför om antalet skyddsökande är större än vad Sverige har möjlighet att ta emot på ett tillfredsställande sätt. Vid krigsfara eller krig har regeringen vidare möjlighet att med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 4-5 §§ utlänningslagen utfärda särskilda föreskrifter om bl.a. utlänningars inresa och vistelse i samt avlägsnande från landet som avser samtliga förhållanden som regleras i utlänningslagen. De situationer som avses i bestämmelserna korresponderar med de fall då, enligt 13 kap. 6 § regeringsformen, regeringen får bemyndigas att meddela bestämmelser i frågor som annars skall beslutas av riksdagen.

Europeiska rådet beslutade den 20 juli 2001 direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s 12). Direktivet innebär bl.a. att Rådet med kvalificerad majoritet skall avgöra huruvida det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer, evakuerade eller spontant tillresta till gemenskapens territorium (art.5). Det tillfälliga skyddet skall inledningsvis gälla i ett år. Skyddet kan förlängas med sex månader i taget i högst ett år. (art. 4(1)). Skulle situationen alltjämt bestå kan rådet fatta beslut om att det tillfälliga skyddet skall gälla i ytterligare ett år (art 4 (2)). Den maximala tiden är således fastställd till tre år. Skyddet kan upphöra närhelst rådet fattar beslut om det eller när den maximala tiden löpt ut (art.6). Rätten att ansöka om asyl värnas i direktivet och det slås fast att personer som åtnjuter tillfälligt skydd skall ha möjlighet att lämna in en asylansökan även under den period de har tillfälligt skydd. Om en ansökan inte handlagts innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, skall handläggningen av ansökan avslutas efter denna tidpunkt enligt med-

lemsstaternas gängse lagstiftning om skydd. Direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 31 december 2002.

Regeringen beslutade den 6 september 2001 om direktiv till en särskild utredare (dir. 2001:67) som skulle ta ställning till hur direktiv 2001/55/EG skulle genomföras i Sverige. Uppdraget innefattade i första hand att gå igenom utlänningslagstiftningen men också regelverken på andra berörda områden samt att ta ställning till behovet av författningsändringar eller andra åtgärder. Utredaren skulle lägga fram förslag på de författningsändringar som bedömdes nödvändiga samt i detta sammanhang även beakta hur lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande borde ändras så att en kommun vid en massiv tillströmning av fördrivna personer skall kunna svara för att den enskilde får det stöd som bedöms skäligt till dess att Migrationsverket skyndsamt tar över ansvaret.

Utredaren har den 7 januari 2002 överlämnat departementspromemorian Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt (Ds 2001:77) till regeringen. Departementspromemorian har remitterats.

27.2 Behov av åtgärder

De lagar och förordningar som är aktuella för området Massflykt av personer som söker skydd bedöms i stort tillgodose behovet av författningsreglering för området.

Migrationsverket skall normalt vara huvudman för mottagandet av utlänningar i en massflyktsituation. Verket har en organisation med god kapacitet och flexibilitet för mottagande av asylsökande eller skyddsbehövande. 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. Regeringen anser att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. mot bakgrund av detta bör ändras. Migrationsverket bör i en sådan situation kunna få ersätta en kommun som lämnat bistånd enligt den lagen. Därutöver bör en kommun få ersättning från staten för andra kostnader som kommunen haft och som Migrationsverket normalt skall stå för. I situationer där Migrationsverkets förmåga bedöms vara otillräcklig bör därför en kommun inledningsvis 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.

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av de incidenter som efter terrorattacken i USA den 11 september 2001 inträffat på flera av Posten AB:s (Posten) sorteringsterminaler finns anledning att se över postlagen (1993:1684) i syfte att säkerställa att postbefordran kan fungera tillfredsställande även vid en svår påfrestning på samhället i fred.

Skälen för regeringens bedömning: Vid ett flertal tillfällen under hösten 2001 har några av Postens postsorteringsterminaler tillfälligtvis stängts då Posten hittat pulver i anslutning till sorteringsterminalerna och därför undersökt misstänkt spridning av mjältbrandsmitta. Detta har fått till följd att försändelser inte kunnat befordras över natt utan fördröjningar har uppstått. Regeringen bedömer att postbefordran utgör en samhällsviktig service. Det finns därför anledning att överväga i vilken utsträckning det måste säkerställas att den fungerar tillfredsställande även i händelse av en svår påfrestning.

Post- och telestyrelsen har under hösten 2001 initierat en översyn av postlagen (1993:1684). Post- och telestyrelsen avser att inom ramen för denna översyn integrera en bedömning av behov av regleringsförändringar i syfte att säkerställa att postbefordran fungerar tillfredsställande i händelse av en svår påfrestning. Regeringen kommer att bereda Post- och telestyrelsens förslag till eventuella författningsförändringar och avser att återkomma till riksdagen i denna fråga senare.

29 Utbildning inom politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar

Prop. 2001/02:158

29.1 Huvudmannaskapet för Räddningsverkets skolor

Regeringens bedömning: Förutsättningar bör skapas för att utveckla risk- och säkerhetsutbildningar. Ett särskilt beslutsorgan, Centrum för risk- och säkerhetsutbildning, bör bildas inom Statens räddningsverk. Verksamheten hos centrumet bör omfatta den verksamhet som idag bedrivs vid Räddningsverkets skolor. Organisationsförändringen bör genomföras den 1 januari 2003.

Centrum för risk- och säkerhetsutbildning bör ansvara för att genomföra utbildning för kommunal räddningstjänstpersonal samt även erbjuda utbildningar för behov hos kommuner eller andra avnämare för att kunna hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Utbildningen bör bedrivas så att den ger de kunskaper som behövs för ett effektivt risk- och säkerhetsarbete i kommuner, myndigheter, organisationer och näringsliv.

Avnämarna av utbildningen bör ha ett stort inflytande över verksamheten. Centrumet bör därför ledas av en styrelse som bör utses av regeringen och bestå av företrädare för beställare och andra utbildningsanordnare. Generaldirektören bör vara ordförande i styrelsen.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens och utredaren för översyn av huvudmannaskapets förslag: Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslog i rapporten Säkerhet i en ny tid (SOU 2001:41) att regeringen skulle pröva möjligheten att åstadkomma ett gemensamt huvudmannaskap mellan staten och kommunerna för Räddningsverkets skolor. Utredningen föreslog att ett nytt huvudmannaskap införs för Statens räddningsverks skolverksamhet. Skolverksamheten föreslog man skulle bedrivas i aktiebolagsform och ägas gemensamt av staten och kommunerna. Utredningen föreslog en ny inriktning av den utbildningsverksamhet som riktar sig till kommunerna, med bl.a. ett ökat inflytande för dessa över utbildningens inriktning.

Utredaren för översyn av huvudmannaskapet föreslog att en ny utbildningsmyndighet skulle bildas. Den nya myndigheten föreslogs bestå av, förutom Räddningsverkets nuvarande utbildningsorganisation med Räddningsverkets utbildningsstab i Karlstad och de fyra skolorna, även de regionala stödresurser som ingår i Överstyrelsen för civil beredskap och som är lokaliserade till Luleå, Örebro och Malmö.

Den nya myndigheten skulle bedriva avgiftsfinansierad utbildning för att täcka samhällets behov av krishanterings- och säkerhetsutbildning som omfattar bl.a. utbildning av kommunernas krisledningsorgan. Utredaren angav att tidsskäl förhindrat en precision av de tänkta utbildningarnas omfattning och innehåll. Ett fortsatt arbete med att precisera förslagen i den utökade och vidgade utbildningen ansågs nödvändigt.

Utredaren ansåg att styrelsen bör ha en stark representation från kommunerna samt inslag av operativt ansvariga organ såsom landsting, polis och näringsliv. Utredaren bedömde inte att förslaget att inrätta en ny

myndighet skulle innebära merkostnader för staten. Merkostnaderna för utökade administrativa resurser och omlokalisering ansågs kunna finansieras genom att medel frigjordes från en reducerad administration i ett framtida personalmässigt kraftigt reducerat Räddningsverk.

Utredaren har förslagit en ny myndighet då man inte anser att Räddningsverket har de rätta förutsättningarna för att kunna genomföra en bredare utbildningsverksamhet och för att få en mer framträdande utbildningskultur. Utredaren har även framfört att det inte är lämpligt att en myndighet både har tillsyns- och utbildningsansvar. Man har även tagit fasta på kritik som framförts avseende Räddningsverkets förändringsförmåga.

Remissinstanserna: *Riksrevisionsverkets* uppfattning är att statlig verksamhet främst bör bedrivas i myndighetsform, om inte alldeles speciella omständigheter skulle tala för en annan verksamhetsform. Riksrevisionsverket har inte funnit några sådana argument i utredningen. *Statstjänstemannaförbundet* anser att när verksamhet bedrivs affärsmässigt på en fungerande marknad är bolag en lämplig organisationsform. Verksamheten vid räddningsskolorna är instrument i samhällets säkerhetsarbete och bör därför vara öppen för insyn.

Majoriteten av remissinstanserna ställer sig bakom utredarens förslag att utbildningen skall bedrivas i statlig regi.

Flera remissinstanser ställer sig bakom förslaget att inrätta en ny utbildningsmyndighet. Som skäl anges att en ny myndighet på ett bättre sätt kan utveckla en flexibel utbildningsorganisation och att bildandet av en ny myndighet möjliggör ett ökat nyttjande av skolornas resurser. Vidare anføres att det är viktigt att samverka med universitet och högskolor intensifieras och utvecklas samt att avnämningarrepresentationen ökar.

Karlstads universitet, Karolinska institutet, Falu kommun och Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att alternativen att inordna utbildningen i det allmänna utbildningsväsendet respektive att föra över den till annan myndighet inte utretts tillfredsställande. *Svenska kommunförbundet* anser att Räddningsverkets utbildningsverksamhet skall inordnas i det allmänna utbildningsväsendet.

I frågan om att en ny statlig myndighet skall inrättas menar flera remissinstanser att kostnaderna för att inrätta en ny utbildningsmyndighet inte belysts på ett tillfredsställande sätt. *Ekonomistyrningsverket* anger att effektivitetsfrågorna bör utredas och *Statskontoret* ser inte effektivitetsfördelarna med att bryta ut utbildningsorganisationen ur Räddningsverket.

Flera remissinstanser anser att Räddningsverket har bredd och kunskap för bredare utbildningsuppdrag och bör behålla huvudmannaskapet för utbildningen. Man uttrycker oro för att organisationsförändringar skulle fördröja införandet av den nya utbildningen för den kommunala räddningstjänsten och att en uppsplittring av verksamheten på fler myndigheter inte är önskvärd. Den nära kopplingen till forskning, utveckling och tillsyn uppfattas som mycket positiv.

Umeå kommun, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Västertobottens län, Göteborgs stad och SACO:s tjänstemannaförbund förordar ett fortsatt huvudmannaskap hos Räddningsverket men där utbildningsorganisationen intar en särställning med egen styrelse.

Länsstyrelsen i Västerbottens län förordar att Räddningsverkets utbildningsorganisation får egna specialdestinerade anslag och egen styrelse samtidigt som verksamheten tills vidare är integrerad i Räddningsverket i avvaktan på att det föreligger bättre underlag vad gäller behovet av en ny myndighet. Göteborgs stad anser att det är lämpligt att avvakta med ställningstagande till huvudmannaskap för Räddningsverkets skolor tills den nya planeringsmyndigheten bildats och dess verksamhet definierats samt översynen av räddningstjänstlagen (1986:1102) genomförts.

Flera remissinstanser, bl.a. *Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning* och *Kramfors kommun*, instämmer i utredarens bedömning när det gäller utbildningsbehovet för landsting, myndigheter, näringslivet, enskilda och andra delar av den kommunala organisationen utöver räddningstjänst. Även *Facket för Service och Kommunikation*, *Statstjänstemannaförbundet*, *Boverket* och *Socialstyrelsen* ser ett värde i en vidgning av skolornas utbildningsverksamhet mot nya behov med möjlighet att påverka utbildningens utformning. De menar även att efterfrågan av utbildning kommer att öka. *Energimyndigheten* och *Karlstad universitet* delar uppfattningen om behov av utökad och vidgad utbildningsverksamhet vid skolorna men saknar konsekvensbeskrivning av befintlig utbildning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen vill åstadkomma ett bättre utnyttjande av Räddningsverkets skolor och skapa möjligheter att bedriva utbildningar som täcker in ett bredare sårbarhets- och säkerhetsperspektiv. Regeringen anser i likhet med de flesta remissinstanser att utbildningen bör bedrivas i statlig regi.

Regeringen bedömer att de nya kraven och behoven av utbildning föranleder en ny organisation och styrning av utbildningsverksamheten. Regeringen väljer att inte föreslå en ny statlig myndighet utan anser att det finns goda möjligheter att bättre kunna nyttja resurserna inom skolorna även med Räddningsverket som fortsatt huvudman för skolverksamheten. Emellertid bör inom Räddningsverkets organisation ett särskilt beslutsorgan, Centrum för risk- och säkerhetsutbildning, bildas för att förbättra möjligheten att anpassa utbildningen efter de behov som intressenterna för fram. Regeringen kommer genom centrumets styrelse att eftersträva ett stort inflytande från avnämarna, dvs. kommuner och andra utbildningsanordnare.

Regeringen finner att de argument som framförts om det olämpliga i att inordna tillsyn och utbildning i samma myndighet tillgodoses med denna lösning. Det är emellertid viktigt att betona att den tillsyn som Räddningsverket bedriver inom kommunal räddningstjänst främst avser att stödja länsstyrelserna i deras tillsyn och bör inte jämföras med granskningsinriktad tillsyn, som är grundad på lag.

Regeringen ser denna lösning som en möjlighet att öka övriga intressenters inflytande över utbildningsutvecklingen. Detta får emellertid inte inverka på möjligheterna att genomföra den planerade reformen av den kommunala räddningstjänstens utbildning.

Regeringen anser att utbildningsverksamheten bör ha en egen styrelse som fattar beslut om utbildningsplaner, budget m.m.

Regeringens förslag: Det skall vara en uppgift för regeringen att besluta i frågor om utbildning av personal för kommunal räddningstjänst och sotningsväsende.

Regeringens bedömning: Ett nytt utbildningssystem bör inrättas för den kommunala räddningstjänsten. Det nya utbildningssystemet skall tillgodose kommunernas behov av kompetens för att genomföra räddningsinsatser, utöva räddningsledning, tillsyn och olycksförebyggande åtgärder samt för att genomföra verksamhetsutveckling för skydd mot olyckor i en trygg och säker kommun. Personal för räddningsinsatser med olika anställningsformer skall ha en likvärdig utbildning i fråga om räddningsinsatser och grundläggande räddningsledning.

Statens räddningsverk bör få i uppdrag att införa det nya utbildningssystemet. Utbildningen bör från och med den 1 januari 2003 bedrivs inom Centrum för risk- och säkerhetsutbildning.

Statens räddningsverks förslag: Räddningsverket redovisade den 3 december 2001 ett förslag till en utbildning för skydd mot olyckor. Den nya utbildningen för den kommunala räddningstjänsten föreslås ersätta tidigare brandmannautbildning. Grundutbildningen brandman heltid föreslås bli tvåårig och studiemedelsberättigande. Praktik skall genomföras i kommunerna som lärande i arbete. Vidareutbildningen skall bli bredare och det skall finnas flera alternativa utvecklingsvägar.

Utbildningen för deltidsanställda föreslogs bli utökad till åtta veckor istället för nuvarande fem veckor. En större del av utbildningen genomförs som distansutbildning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som kommenterat Räddningsverkets förslag till utbildning för skydd mot olyckor ser det som angeläget att den nya utbildningen genomförs och att utbildningen bidrar till att kommunernas olycksförebyggande verksamhet utvecklas. Flera remissinstanser har även lyft fram det positiva i en högre utbildningsnivå, en mer öppen antagning och ett mer jämlikt system. *Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning* menar att efterfrågan bör styra fortbildningsutbudet.

Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet och *Svenska kommunförbundet* ställer sig tveksamma till om Räddningsverkets beräkningar av utbildningsvolym täcker behoven. Enligt *Riksrevisionsverket* är emellertid frågan om inte behoven överdrivits.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sedan den 1 juli 1986 är Statens räddningsverk central myndighet för befolkningsskyddet och räddningstjänsten i fred och krig (prop. 1984/85:161, bet. FöU:12, rskr. 1984/85:389). Räddningsverket skall även planera och genomföra utbildning och övning inom verksamhetsområdet.

Riksdagen beslutade vidare om riktlinjer för utbildningen av personal för räddningstjänsten och sotningsväsendet. Riktlinjerna gäller utbildning av bl.a. skorstensfejare, heltidsanställda brandmän, brandförmän och brandmästare samt utbildningen av deltidsanställda brandmän och befälsutbildningen för dessa. Utbildningen skulle planeras och utföras av

Statens räddningsverk främst vid civilförsvarets utbildnings- och förrådsanläggningar (CUFA), senare Räddningsverkets skolor, nu lokaliserade i Revinge, Rosersberg, Skövde och Sandö. Riktlinjerna är mycket detaljerade och har kommit till uttryck i vissa bestämmelser i räddningstjänstförordningen (1986:1107).

Sedan nuvarande utbildningssystem infördes har utvecklingen i samhället förändrats. Högre krav ställs på tekniskt kunnande och synen på vad en räddningsman skall prestera har blivit annorlunda. Nuvarande yrkesutbildning är i huvudsak inriktad på arbetet med att förbereda och genomföra räddningsinsatser. Kommunerna har emellertid idag behov av en bredare kompetens som även kan arbeta med bl.a. olycksförebyggande frågor i kommunen. Det har vidare påtalats att kopplingarna mellan utbildning och forskning är alltför svaga. Med ett centralt antagningssystem kan myndigheten genom riktade insatser eftersträva att bryta det traditionella mönstret inom en mycket mansdominerad yrkeskår. Det nya systemet skall även eftersträva att utveckla möjligheterna till individuell kompetensutveckling och förbättra möjligheterna till vidareutbildning och fortbildning.

Enligt regeringens mening bör det vara en uppgift för regeringen att besluta i frågor om den utbildning som det här är fråga om. Statens räddningsverk bör få i uppdrag att införa det nya utbildningssystemet.

Regeringen avser återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2003 i fråga om utbildningens finansiering. I detta sammanhang avser regeringen också behandla frågan om utbildningarna skall vara studiemedelsberättigande. Eventuella merkostnader för utbildningssystemet inklusive studiemedelsberättigande bör finansieras inom ramen för myndighetens befintliga resurser inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

29.3 Allmänt om vidtagna åtgärder inom verksamhetsområdet Skydd mot olyckor

Rekrytering av deltidsanställda brandmän

Regeringen uppdrog den 28 juni 2001 åt Räddningsverket att redovisa förhållandena för deltidsanställda brandmän vad avser rekrytering, ersättning, utbildning och arbetsvillkor. Räddningsverket redovisade den 1 november 2001 en rapport som framhåller deltidssystemets stora betydelse för samhällets räddningstjänstberedskap samt angelägenheten att genom fördjupade studier och kompletterande utredningar komma fram till åtgärder som kommer tillrätta med de rekryteringsvärigheter som föreligger.

Av för närvarande närmare 19 000 personer anställda i kommunal räddningstjänst är drygt 60 procent deltidsanställda brandmän och befäl. Det har i Räddningsverkets lägesredovisning framkommit att 65 procent av kommunerna som har deltidsanställd personal har angett att de har problem att rekrytera deltidsbrandmän. Underlaget som Räddningsverket redovisar har inte givit några tydliga förklaringar till rekryteringsproblemen. Regeringen avser att uppdra åt Räddningsverket att utveckla det

redovisade underlaget för att få en tydligare bild av orsakerna till rekryteringssvårigheterna.

Prop. 2001/02:158

Reformerad räddningstjänstlagstiftning

Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen lämnade den 24 januari 2002 slutbetänkandet Reformerad räddningstjänstlagstiftning (SOU 2002:10). Betänkandet remissbehandlas fram till den 29 april 2002. Utredningens förslag innebär förändringar av lagen vad gäller disposition, förtydligande av ansvarsförhållanden samt minskad detaljreglering. Den nya lagstiftningen föreslås bygga på nationella mål som ger större utrymme för kommunerna att planera efter lokala förutsättningar men ändå behålla en nationell nivå som trygghet för den enskilde. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om ny räddningstjänstlag.

Förbättrad statistik

För att bättre kunna analysera vilka åtgärder som bör prioriteras inom räddningstjänstområdet har betydande insatser genomförts inom statistik- och analysområdet. Härigenom har kunskaper om olycksorsaker och olycksförlopp förbättrats. Sedan 1996 skrivs efter varje kommunal räddningsinsats en insatsrapport som utgör underlag för olycksstatistiken. Denna statistik publiceras årligen i en rapport från Räddningsverket som även beskriver beredskapssituationen i kommunen. Det är emellertid endast olyckor som leder till räddningstjänstinsatser som täcks av denna statistik. Regeringen har uppdragit åt Statens räddningsverk att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer påbörja uppbyggnaden av en nationell resurs i Karlskoga för olycksuppföljning och statistikföring så att en samlad bedömning av olycksutvecklingen och säkerhetsarbetet i Sverige kan möjliggöras.

30 Vissa ändringar i lagen om transport av farligt gods

30.1 Inledning

Farligt gods är i transportsammanhang sådant gods som på grund av sina inneboende egenskaper kan vålla skador i sin omgivning. Transporterna av farligt gods har sedan lång tid kringgårdats av säkerhetsföreskrifter, och frågor om transport av farligt gods utgör en del av det samlade arbetet med att förebygga kemikalieolyckor och att öka trafiksäkerheten. Inriktningen i arbetet är att eliminera den extra säkerhetsrisk som det farliga godset utgör för människor, miljö och egendom i samband med transport.

30.2.1 Internationella bestämmelser*Arbetet inom FN:s organ m.m.*

Bestämmelserna om transport av farligt gods är i hög grad internationella. Reglerna är i huvudsak inriktade på hur det farliga godset skall klassificeras, dokumenteras, utmärkas, inneslutas och lastas. De övergripande rekommendationerna för transport av farligt gods tas fram av en expertgrupp inom FN:s ekonomiska och sociala råd. Olika organ inom FN samt OTIF (en mellanstatlig organisation för internationell järnvägstrafik) utarbetar, med FN-rekommendationerna som grund, regler för varje transportslag. Särskilda regler finns för transport av farligt gods på järnväg (RID), på väg (ADR), i luften (ICAO-TI) och till sjöss (IMDG-koden, som i och för sig endast har status av rekommendationer men som tillämpas av de flesta stora sjöfartsnationerna). Dessutom finns särskilda regler för bulktransport till sjöss. Nedan beskrivs regelverken för landtransporter något närmare.

Bestämmelser för internationella järnvägstransporter av farligt gods finns i bilaga 1 till det internationella fördraget om godsbefordran på järnväg, CIM. Denna bilaga benämns RID (Règlement Concernant le Transport International Ferroviaire des Marchandises Dangereuses). CIM är i sin tur en bilaga till fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik, COTIF. COTIF reviderades i juni 1999. Huvudsyftet bakom revideringen var ett önskemål om harmonisering i förhållande till EG-rätten. Det reviderade förslaget har ännu inte ratificerats av Sverige. RID-bilagan utgör i första hand avtalsvillkor, och skall regelverket användas som direkt tredjemansföreskrift krävs att detta föreskrivs i nationell rätt. RID utarbetas av OTIF.

Internationella vägtransporter regleras genom ADR (Accord Européen Relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par Route). ADR är en självständig konvention om gemensam europeisk standard för vägtransport av farligt gods. För närvarande är 34 länder anslutna till konventionen. Inom FN:s ekonomiska kommission för Europa, ECE, revideras ADR:s tekniska bilagor fortlöpande.

Arbetet inom EU

RID- och ADR-överenskommelserna har genom direktiv i huvudsak gjorts tillämpliga på järnvägs- och vägtransporter av farligt gods inom och mellan medlemsstaterna i EU. Beträffande järnvägstransporter gäller rådets direktiv 96/49/EG av den 23 juli 1996 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg (EGT L 235, 17.9.1996, s. 25, Celex 396L0049), RID-direktivet. När det gäller vägtransporter finns rådets direktiv 94/55/EG av den 21 november 1994 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 319, 12.12.1994, s. 7, Celex 394L0055), ADR-direktivet. Dessa två direktiv har vid flera tillfällen varit föremål för anpassning till den tekniska utvecklingen i RID- och ADR-överenskommelserna. Rådet har dessutom bl.a. antagit direktiv 95/50/EG av den 6 oktober 1995 om enhetliga förfaranden för kontroller av väg-

transporter av farligt gods (EGT L 249, 17.10.1995, s. 35, Celex 395L0050) och direktiv 96/35/EG av den 3 juni 1996 om utnämning av och kompetens hos säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar (EGT L 145, 19.6.1996 s. 10, Celex 396L0035), Säkerhetsrådgivardirektivet. Beträffande säkerhetsrådgivare finns även Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/18/EG av den 17 april 2000 om minimikrav vid examinering av säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods på väg, järnväg eller inre vattenvägar (EGT L 118, 19.5.2000, s. 41, Celex 300L0018).

30.2.2 Nya internationella bestämmelser

FN-rekommendationerna uppdateras kontinuerligt. Utifrån dessa uppdateringar sker vartannat år förändringar i RID-överenskommelsen och i ADR-överenskommelsens bilagor. De senaste ändringarna av överenskommelserna börjar gälla från den 1 juli 2001 med viss övergångsperiod. På grund härav har även RID- och ADR-direktiven ändrats; nu senast dels genom kommissionens direktiv 2001/6/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 96/49/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg (EGT L 30, 1.2.2001, s. 42, Celex 301L0006), dels genom kommissionens direktiv 2001/7/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 30, 1.2.2001, s. 43, Celex 301L0007). I direktivens bilagor görs sådana hänvisningar till RID- och ADR-överenskommelserna att dessa blir en del av direktiven. Medlemsstaterna har att genomföra direktiven senast den 31 december 2001 i fråga om sådant farligt gods som består av radioaktiva ämnen (farligt gods av klass 7) och senast den 31 december 2002 i fråga om övrigt farligt gods.

Syftet med ovan nämna ändringar har framförallt varit att få till stånd en harmonisering av transportregelverken, både avseende struktur och innehåll. Meningen är att regelverken skall bli lättare att använda. Även materiella ändringar har gjorts, bland annat har vissa definitioner tillkommit eller förändrats. En av de definitioner som nu tillkommit är definitionen av "avsändaren". Enligt de nya bestämmelserna (som ännu inte finns i någon officiell svensk översättning, och som här har hämtats ur ADR-överenskommelsen) menas med avsändare "...the enterprise which consigns dangerous goods either on its own behalf or for a third party. If the transport operation is carried out under a contract for carriage, consignor means the consignor according to the contract for carriage". En annan förändring är att bestämmelser om säkerhetsrådgivare nu även finns i RID- och ADR-överenskommelserna och således även i RID- och ADR-direktiven. Att dylika bestämmelser nu finns i RID- och ADR-överenskommelserna innebär att dessa får tillämpning också utanför EES-området.

Lagen (1982:821) om transport av farligt gods och den tillhörande förordningen (1982:923) om transport av farligt gods ger de grundläggande bestämmelserna för transport av farligt gods; endast bulktransporter till sjöss har lämnats utanför. De flesta materiella regler finns dock, efter bemyndiganden i lagen och förordningen, i myndighetsföreskrifter.

Lagen innehåller bl.a. vissa grundläggande definitioner, bemyndiganden, allmänna säkerhetsbestämmelser, regler om säkerhetsrådgivare samt bestämmelser om tillsyn och ansvar.

Förordningen innehåller bl.a. vissa materiella föreskrifter (däribland särskilda regler för internationella järnvägs- och vägtransporter, för vilka föreskrivs att RID och ADR skall gälla), bemyndiganden och överklagandebestämmelser. För nationella järnvägs- och vägtransporter gäller dessutom Statens räddningsverks föreskrifter (RID-S och ADR-S). Genom dessa föreskrifter har EU:s RID- och ADR-direktiv genomförts även för de nationella transporterna, med godkända nationella avvikelser.

När det gäller sjötransporter har Sjöfartsverket föreskrivit att bestämmelserna i IMDG-koden skall gälla för alla fartyg på svenskt farvatten och för svenska fartyg även när de utnyttjas för sjöfart utanför svenskt vatten. Verket har också meddelat föreskrifter om transport av farligt gods i hamnar och om bulktransporter till sjöss.

Luftfartsverket har på liknande sätt satt ICAO-TI i kraft för civila luftfartyg vid start från, landning på eller överflygning av svenskt territorium.

30.3 Avsändare m.m.

Regeringens förslag: Definitionen av begreppet "avsändare" utgår ur lagen och flyttas till förordningen (1982:923) om transport av farligt gods, där den anpassas till gällande EG-direktiv på området. Till följd av avsändarbegreppets förändring justeras lagens bestämmelse om vem som är skyldig att ha säkerhetsrådgivare.

Promemorians förslag: Avviker från regeringens förslag på så sätt att avsändarbegreppet definieras i 3 a § lagen om transport av farligt gods. I övrigt överensstämmer promemorians förslag i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker promemorians förslag eller lämnar det utan erinran. *Kemikalieinspektionen* anser dock att den föreslagna ordalydelsen av 10 a § är oklar.

Kemikontoret och *Plast- och kemibranscherna* anser att ändringen av lagens 3 a § inte bör genomföras, eftersom det internationella arbete som pågår kan medföra att bestämmelsen måste ändras igen inom några år. Man menar att lagen i stället bör hänvisa till de definitioner som finns i regelverken för respektive transportslag. *Transportindustriförbundet* anser att promemorians förslag till ny definition av begreppet "avsändare" inte motsvarar innehållet i direktivets engelska text, alternativt att begreppet getts en tolkning som inte är acceptabel. Vidare finner förbundet att det inte är lämpligt att ha olika avsändarbegrepp för landtransporter

och för luft- och sjötransporter. Slutligen ifrågasätter förbundet förslaget till ändring av 10 a §, eftersom denna bestämmelse enligt förbundets mening utformats så att den som för egen räkning transporterar farligt gods inte längre skall ha säkerhetsrådgivare.

Skälen för regeringens förslag

Avsändare

Den som är avsändare av farligt gods är en mycket viktig länk i transportkedjan, bl.a. eftersom avsändaren skall lämna uppgifter om det farliga godset. I samband med att bestämmelserna om säkerhetsrådgivare år 1999 fördes in i lagen om transport av farligt gods, flyttades definitionen av begreppet "avsändare" över från förordningen om transport av farligt gods till lagen. Skälen för överflyttningen var, såsom de utvecklades i prop. 1998/99:49, bl.a. att lagen i vissa sammanhang kritiserats för att avsändarens ansvar inte betonats tillräckligt och att termen nu skulle användas i lagen i samband med skyldigheten att ha säkerhetsrådgivare. Enligt lagens 3 a § skall med "avsändare" i lagen förstås den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods. Med att vara avsändare följer vissa förpliktelser. I lagen ställs krav på att avsändaren skall ha säkerhetsrådgivare och enligt förordningen har avsändaren t.ex. att tillhandahålla transporthandlingar och skriftliga instruktioner om inte annat är särskilt föreskrivet. Ytterligare skyldigheter för avsändaren beskrivs i Statens räddningsverks föreskrifter.

Lagens definition av avsändare stämmer nu, sedan tillkomsten av de nya internationella bestämmelser som tidigare beskrivits, endast delvis överens med den definition som finns i RID- och ADR-direktiven. Enligt direktiven gäller nämligen numera särskilda regler när en transport utförs i enlighet med ett transportavtal: "If the transport operation is carried out under a contract for carriage, consignor means the consignor according to the contract for carriage". Den svenska regleringen på området måste därför anpassas till direktiven. Förändringen av avsändarbegreppet medför vidare att en justering av 10 a § i lagen, som anger vem som är skyldig att ha säkerhetsrådgivare, bör ske. I den bestämmelsen bör begreppet "avsändare" utgå ur lagtexten (se vidare nedan). Lagen kommer därefter inte att innehålla någon bestämmelse som särskilt reglerar avsändarens skyldigheter. Begreppet "avsändare" bör därför i enlighet med Lagrådets synpunkt definieras i förordningen om transport av farligt gods.

Vem skall ha säkerhetsrådgivare?

En säkerhetsrådgivare skall under företagsledningens ansvar tillse att åtgärder vidtas så att transporter och därmed sammanhängande lastning och lossning kan ske under bästa möjliga säkerhetsförhållanden. Regler om säkerhetsrådgivare gavs ursprungligen i Säkerhetsrådgivardirektivet (se ovan under 30.2.1), men finns nu även i RID- och ADR-direktiven. Säkerhetsrådgivardirektivet har i Sverige genomförts bl.a. genom vissa bestämmelser i lagen om transport av farligt gods. Enligt lagens 10 a § skall den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transporter

enligt lagen eller att vara avsändare vid sådana transporter ha säkerhetsrådgivare.

Till följd av den förändrade definitionen av avsändarbegreppet bör även en ändring ske av bestämmelsen om vem som skall ha säkerhetsrådgivare. Detta eftersom den nya definitionen av avsändare i fråga om vissa transportslag avser den som är avsändare enligt ett transportavtal. Denna aktör behöver dock inte vara den faktiska avsändaren, och det är inte säkert att han eller hon på något sätt hanterar godset. Kravet på att ha säkerhetsrådgivare bör emellertid även fortsättningsvis gälla den som rent faktiskt lämnar godset för transport eller som för egen eller annans räkning transporterar det. Någon förändring av vem som är skyldig att ha säkerhetsrådgivare skall således inte ske, trots att avsändarbegreppet ändras. På grund härav bör begreppet "avsändare" utgå ur bestämmelsen, som i denna del i stället bör utformas så att den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods skall ha skyldighet att ha säkerhetsrådgivare.

30.4 Kostnadskonsekvenser och ikraftträdande m.m.

Förslagen om ändringar i lagen om transport av farligt gods medför inte några kostnadskonsekvenser.

De föreslagna ändringarna medför inte konsekvenser av sådan betydelse att särskild konsekvensanalys av effekterna på små företags villkor krävs.

Förändringarna i lagen har sin bakgrund i EG:s direktiv på området. Enligt direktiven skall bestämmelser som rör sådant farligt gods som består av radioaktiva ämnen (farligt gods av klass 7) träda i kraft senast den 31 december 2001 och bestämmelser rörande övriga klasser av farligt gods träda i kraft senast den 31 december 2002. De här föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

30.5 Författningskommentar

10 a §

Paragrafen har ändrats på så sätt att begreppet "avsändare" har fått utgå. I stället anges att den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods skall ha säkerhetsrådgivare. Ändringen är en konsekvens av den nya definitionen av avsändare vid landtransporter som följer av EG-direktiven på området. Någon ändring i jämförelse med vad som gäller idag är inte avsedd. Även om avsändarbegreppet ändras skall således någon förändring beträffande vem som är skyldig att ha säkerhetsrådgivare inte ske. Se vidare avsnitt 30.3.

Lagförslag i promemoria rörande ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Prop. 2001/02:158
Bilaga 1

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att i 13 kap. 7 §¹ plan- och bygglagen (1987:10) orden "Överstyrelsen för civil beredskap" skall bytas ut mot "*(namnet på den nya myndigheten blir klart först 15 januari 2002)*".

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

¹ Senaste lydelse 1994:852.

Lagförslag i promemoria rörande ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Prop. 2001/02:158
Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs att 3 a §¹ och 10 a § lagen (1982:821) om transport av farligt gods skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med avsändare förstås i denna lag den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods.

Den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transporter enligt denna lag eller att vara avsändare vid sådana transporter skall ha en eller flera säkerhetsrådgivare.

Föreslagen lydelse

3 a §²

Med avsändare förstås i denna lag den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods.

Om en transport på väg, i terräng eller på järnväg eller annan spåranläggning utförs i enlighet med ett transportavtal skall med avsändare förstås den som angivits som avsändare i transportavtalet.

10 a §³

Den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transporter enligt denna lag *skall ha en eller flera säkerhetsrådgivare. Dessamma gäller den som till någon annan lämnar farligt gods för transport.*

Denna lag träder i kraft den x x 2002.

¹ Jfr kommissionens direktiv 2001/6/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 96/49/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg (EGT L 30, 1.2.2001 s. 42, Celex 301L0006 och kommissionens direktiv 2001/7/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 30, 1.2.2001 s. 43, Celex 301L0007).

² Senaste lydelse 1999:334.

³ Senaste lydelse 1999:334.

Förteckning över remissinstanserna (promemoria rörande ändringar i lagen (1982:821) om transport av farligt gods)

Prop. 2001/02:158
Bilaga 3

Rikspolisstyrelsen, Försvarets materielverk, Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Statens järnvägar, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Järnvägsinspektionen, Sjöfartsinspektionen, Luftfartsinspektionen, AB Svensk Bilprovning, Generaltullstyrelsen, Sprängämnesinspektionen, Arbetsmiljöverket, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Örebro, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Försvarmaktens underhållscentrum, Svenska Petroleum Institutet, Kemikontoret, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Transportindustriförbund, Sveriges Redareförening, Sveriges Fartygsbefälsförening, SEKO, Svenska Flygföretagens Riksförbund, Transportfackens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, Plast- och Kemibranscherna, Svenska privatvagnsföreningen, Svenska Gasföreningen och Svenska kommunförbundet.

Lagförslag i lagrådsremissen Vissa ändringar i lagen om transport av farligt gods

Prop. 2001/02:158
Bilaga 4

Regeringen har följande förslag till lagtext

Förslag till lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs¹ att 3 a § och 10 a § lagen (1982:821) om transport av farligt gods skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med avsändare förstås i denna lag den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods.

Föreslagen lydelse

3 a §²

Med avsändare förstås i denna lag den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods.

Om en transport på väg, i terräng eller på järnväg eller annan spåranläggning utförs i enlighet med ett transportavtal skall med avsändare förstås den som är avsändare enligt transportavtalet.

10 a §³

Den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transporter

Den som bedriver verksamhet där det ingår att utföra transporter

¹ Jfr kommissionens direktiv 2001/6/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 96/49/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på järnväg (EGT L 30, 1.2.2001 s. 42, Celex 301L0006) och kommissionens direktiv 2001/7/EG av den 29 januari 2001 om anpassning för tredje gången till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 94/55/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg (EGT L 30, 1.2.2001 s. 43, Celex 301L0007).

² Senaste lydelse 1999:334.

³ Senaste lydelse 1999:334.

enligt denna lag *eller att vara avsändare vid sådana transporter* skall ha en eller flera säkerhetsrådgivare.

enligt denna lag skall ha en eller flera säkerhetsrådgivare. *Det samma gäller den som till någon annan lämnar farligt gods för transport eller som för egen räkning transporterar sådant gods.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Lagrådets yttrande över lagförslaget i lagrådsremissen Vissa ändringar i lagen om transport av farligt gods

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-11-29

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 15 november 2001 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Maria Diamant.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås dels att definitionen av avsändare i 3 a § skall kompletteras med ett andra stycke rörande vem som skall anses som avsändare vid vissa transportavtal, dels att en ändring skall göras i reglerna om säkerhetsrådgivare i 10 a §.

De nuvarande reglerna om säkerhetsrådgivare knyter bl.a. an till begreppet avsändare i 3 a §. Ändringen i 10 a § innebär att kravet på att ha säkerhetsrådgivare utformas så att någon koppling inte längre görs till avsändarbegreppet. Ändringen leder till att lagen över huvud taget inte – vid sidan av definitionen i 3 a § – kommer att ha några regler som tar sikte på avsändare. Att under sådana förhållanden ha kvar en bestämmelse som anger vad som ”i denna lag” skall förstås med avsändare ter sig inte bara meningslöst utan också förvirrande.

Begreppet avsändare fanns tidigare i 3 a § förordningen (1982:923) om transport av farligt gods men flyttades över till lagen med anledning av att regler om säkerhetsrådgivare, vilka alltså anknöt till begreppet avsändare, fördes in i lagen (SFS 1999:334 och 335). Med den ändring av dessa regler som nu föreslås bortfaller behovet av att i lagen definiera begreppet avsändare. Lagrådet föreslår därför att 3 a § i lagen upphävs. Om så sker kan detta begrepp – återigen – definieras i förordningen.

Förteckning över remissinstanserna (Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (SOU 2001:86))

Remissinstanser: Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Statens pensionsverk, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Kommerskollegium, Forsvarsmakten, Forsvarets materielverk, Forsvarets radioanstalt, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Forsvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Premiepensionsmyndigheten, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens livsmedelsverk, Fiskeriverket, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Lantmäteriverket, Post- och telestyrelsen, Banverket, Vägverket, Rikstrafiken, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens haverikommission, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Sveriges geologiska undersökning, Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem, Stockholms kommun, Gotlands kommun, Ånge kommun, Luleå kommun, Svenska kyrkan, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Principer för förkortningar:

Om förkortningen uttalas bokstav för bokstav används versaler (UNHCR). Det samma gäller för förkortningar som uttalas som ett ord och som har en eller två stavelser (CERT).

I de fall förkortningen uttalas som ett ord och har tre eller fler stavelser används versal begynnelsebokstav. Under förutsättning att förkortningen är allmänt känd kan denna princip även användas för förkortningar med två stavelser och som uttalas som ett ord (Nato).

Förkortningar och benämningar

Förkortningar och benämningar	Förklaring
ADR-direktiv/överenskommelser	"Accord Européen Relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par Route" - .Konvention om en gemensam europeisk standard för vägtransport av farligt gods.
ADR-S	Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2001:1) om transport av farligt gods på väg och i terräng.
Bioterrorism	Terroristangrepp med biologiska smittämnen
CAPC	"Civil Aviation Planning Committee" – Natos civila planeringskommitté för flygtransporter
CEP	"Civil Emergency Planning" - Natos benämning för vad som närmast skulle kunna översättas med "civil beredskap"
CERT	"Computer Emergency Response Team" – Funktion för hantering av dataintrång eller försök till dataintrång
Civil protection	Begrepp som används inom EU för räddningstjänst/samhällets skydd och säkerhet
CIM	"Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemins de fer" – Bilaga till fördraget om internationell järnvägstrafik
COTIF	"Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980" - Fördrag om internationell järnvägstrafik
CSF	"Chernobyl Shelter Fund" - Tjernobylfonden, fond för att finansiera en sarkofag över den havererade reaktorn i Tjernobyl
CUFA	Civilt försvarets utbildnings- och förrådsanläggningar
Domän	Domännamn i bemärkelsen domännamnadresser – ett sätt att namnge och gruppera datorer som är anslutna till Internet och datorpostadresser på Internet. Domännamnssystemet är ett hierarkiskt namngivningssystem
EBRD	"European Bank for Reconstruction and Development" – Europeiska utvecklingsbanken
ECE	"Economic Commission for Europe" - FN:s ekonomiska kommission för Europa
EES-området	Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde – Omfattar de 15 EU-länderna samt Efta-länderna Norge, Island och Liechtenstein
EEZ	Den svenska ekonomiska zonen
EG	Europeiska gemenskaperna
EMU	Europeiska monetära unionen
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
FoU	Forskning och utveckling
GIS	Geografiska informationssystem
GotSam	Ett planerat centrum för samverkan, där myndigheter på Gotland skall samordna sina resurser vid hantering av allvarliga olyckor och samhälleliga kristillstånd.
GSM	Global System of Mobil Communications
HELCOM	Helsingforskommissionen

HPM-vapen	High Power Microwave
IAEA	"International Atomic Energy Agency" – Internationella atomenergiorganet i Wien
IAEA-konventionen	Internationell konvention om tidig varning och informationsutbyte i samband med kärntekniska olyckor
IBSFC	"International Baltic Sea Fisheries Commission"
ICANN	"Internet Corporation for Assigned Names and Numbers" – Organisation som bl.a. har till uppgift att främja Internets stabilitet och samordna frågor kring adressering och namngivning på Internet.
GAC	"Governmental Advisory Committee of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers" – Mellanstatlig rådgivande kommitté för arbetet kring Internet.
ICAO	"International Civil Aviation Organization"
ICAO-TI	Regler för transport av farligt gods i luften
IDSF	"Ignalina International Decommissioning Support Fund" - Fonden för avveckling av kärnkraftverket i Ignalina i Litauen
IMDG-koden	Regler för transport av farligt gods till sjöss
IMO	"International Maritime Organization" – Internationella sjöfartsorganisationen
IP-telefoni	Telekommunikation via Internet (IP – Internet Protocol)
IPP	Det individuella partnerskapsprogrammet – Bilateralt samarbetsprogram med Nato inom ramen för PFF
IT	"Informationsteknik"
KCTS	"Kunskapscentrum för traumatisk stress vid Akademiska sjukhuset i Uppsala"
KMC	"Katastrofmedicinskt centrum vid Universitetssjukhuset i Linköping"
Nato	"North Atlantic Treaty Organization" – Försvarsallians bildad för att uppfylla målen för atlantpakten från 1949
Neapel II	Tullsamarbetskonvention
NEAFC	"North East Atlantic Fisheries Commission" -
NBC	"Nuclear, Biological Chemical (weapons)" – Nukleära, biologiska och kemiska (vapen).
Nordred	Det nordiska samarbetet till lands inom räddningstjänstområdet
NSA	"Nuclear Safety Account" - Kärnsäkerhetsfond för säkerhetshöjande insatser vid kärnkraftverk i Central- och Östeuropa
Online	Direktansluten datakommunikation
OPCW	"Organisation for the prohibition of chemical weapons"
OTIF	"Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires" - Mellanstatlig organisation för internationell järnvägstrafik.
PBEIST	"Planning Board for European Inland Surface Transport" – Natos civila planeringskommitté för landtransporter
PBOS	"Planning Board for Ocean Shipping" – Natos civila planeringskommitté för sjötransporter
PHARE	"Pologne et Hongrie: Aide la Reconstruction Économique" – EU:s biståndsprogram till Centraleuropa för säkerhetshöjande insatser i Öst- och Centraleuropa
PFF	"Partnerskap för fred" – Forum för samarbete mellan Nato-medlemmar och vissa icke Nato-medlemmar
RIB	"Räddningsverkets informationsbank"
RID-direktiv/överenskommelser	"Règlement Concernant le Transport International Ferroviaire des Marchandises Dangereuses" – Bestämmelser för internationella järnvägstransporter av farligt gods
RIDAS	Riktlinjer för dammsäkerhet
RID-S	Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2001:2) om transport av farligt gods på järnväg
RDS-teknik	"Radio Data System"
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SCEPC	"Senior Civil Emergency Planning Committee" – Natos civila planeringskommitté
Seveso II-direktivet	EG-direktiv om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga

	olyckshändelser där farliga ämnen ingår
SNAM	"Svenska nationella ambulansflyget"
SWEDE	IT-baserat ledningssystem för akuta sjukvårdsinsatser
Swedrelief	Fram till 1996 Försvarsmaktens enhet för humanitära insatser. Verksamheten är överförd till Statens räddningsverk.
TACIS	"Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States" - EU:s biståndsprogram till NIS- länderna (New Independent States, dvs. f.d. Sovjetrepublikerna exkl. baltländerna.)
TETRA	"Terrestrial Trunked Radio"
UMTS	"Universal Mobile Telecommunications System"
UNHCR	"United Nations High Commissioner for Refugees" – FN:s flyktingkommissarie som i enlighet med den internationella flyktingrätten ge skall ge skydd och bistånd till flyktingar och andra personer i behov av skydd samt söka finna varaktiga lösningar för dessa
UNOCHA	"United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs" – Det FN-organ som ansvarar för samordning a katastrofbiståndsinsatser
VMA-meddelande	Viktigt meddelande till allmänheten
WFP	"World Food Programme" – FN:s organisation för livsmedelsbistånd
Ö-drift	Drift av elsystem i separata delsystem i en krissituation

Svåra påfrestningar på samhället i fred

Begreppet har använts sedan 1995-1996 års försvarsbeslut. Riksdagen beslutade 1997 om en särskild ambition för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Svåra påfrestningar på samhället i fred är ett begrepp som använts i författningar.

En svår påfrestning är 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 eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Svåra påfrestningar kan sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig i sak. Tillståndet är av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Kris/Krissituationer/Fredstida kriser

Begreppen används synonymt som allmänna benämningar på omfattande sällan förekommande fredstida olyckor och störningar.

Extraordinära händelser i fred

Begreppet används i avsnitt 10.5 Kommuners och landstings beslutsfattande vid extraordinära händelser. Begreppet avser alla sådana händelser som ligger mellan normaltillstånd och höjd beredskap.

Samordning

Begreppet avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.

Samverkan

Begreppet avser den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrosky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet von Sydow

Regeringen beslutar proposition 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	32 a §	
Lag om ändring i lagen (1982:821) om transport av farligt gods	3 a §, 10 a §	Celex 301L0006, Celex 301L0007
