

Ref

Risker och skydd för befolkningen

SOU

1989:17





Statens offentliga utredningar

1989:17

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen

Betänkande av 1988 års befolkningsskyddskommitté
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

**Till statsrådet och chefen
för försvarsdepartementet**

Regeringen bemyndigade den 22 juni 1988 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att lämna förslag till grundsyn för de regionala mål- och riskanalyser som bör styra planeringen inom totalförsvaret m.m. och förslag till en samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 27 juni 1988 som ledamöter ledamoten av riksdagen Åke Gustavsson, tillika ordförande, ledamöterna av riksdagen Evert Svensson, Iréne Vestlund, Hans Lindblad, Göthe Knutson och Gunhild Bolander samt kommunalrådet Birgitta Nådell.

Samma dag förordnades som sakkunniga departementsråden Marie Hafström, Percurt Green och departementssekreteraren Anita Wetterlöf, som experter kommandörkaptenen Herman Fältström och byråchefen Åke Lindström, avdelningsdirektören Bengt-Ola Nilsson och som sekreterare departementssekreteraren Åke Sundin.

Sundin entledigades fr.o.m den 15 september 1988. Fr.o.m samma dag förordnades hovrättsassessorn Ingvar Åkesson som sekreterare.

Kommittén, som har antagit namnet 1988 års befolkningsskyddskommitté, får härmed överlämna betänkandet (SOU 1989:17) Risker och skydd för befolkningen. Till betänkandet hör en bilaga med uppgifter som omfattas av sekretess.

Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i mars 1989

Åke Gustavsson

Evert Svensson

Iréne Vestlund

Hans Lindblad

Göthe Knutson

Gunhild Bolander

Birgitta Nådell

/Ingvar Åkesson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Kommitténs uppdrag	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Kommitténs direktiv	21
2 Rapporterna från överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap om mål- och riskanalyser m.m.	22
2.1 Rapporten Grundsyn mål- och riskanalyser	22
2.2 Riktlinjer som komplement till rapporten Grundsyn mål och riskanalyser	26
2.3 Slutrapporten regionala mål- och riskanalyser	28
3 Statens räddningsverks rapport Befolkningens behov av skydd	30
4 Befolkningsskyddet i ett internationellt perspektiv	39
5 Enkät till länsstyrelserna för att få underlag till en bedömning av behovet av skyddsplatser	41
6 Kommitténs överväganden	43
6.1 Förutsättningen för kommitténs arbete	43
6.2 Mål- och riskanalyser	44
6.3 Befolkningens behov av skydd	54

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Befolkningsskydd

Med befolkningsskydd avses i betänkandet sådana åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret som har till syfte att skydda befolkningen mot stridshandlingar och andra skadeverkningar.

Bristen på skyddsrum

Trots att det finns många skyddsrum i Sverige - med plats för drygt 6 miljoner människor - finns det vissa områden som saknar skyddsrum. Detta gäller särskilt storstadsområdena.

De principer som har gällt för skyddsrumsbbyggandet innebär att ytterligare skyddsrum skulle anskaffas i anslutning till all nybyggnation i vissa orter. De innebär också att skyddsbehovet i bristområdena inte skulle kunna tillgodoses inom överskådlig tid.

Ändrad inriktning av befolkningsskyddet

Enligt 1987 års försvarsbeslut skall befolkningsskyddet få en ändrad inriktning. Det framtida skyddsrumsbbyggandet skall i högre grad inriktas på sådana områden där mera betydande risker finns för civilbefolkningen.

Detta förutsätter att det på ett tillräckligt säkert sätt går att bilda sig en uppfattning om vilka mål som en angripare kan tänkas bekämpa och vilka områden som kan bli aktuella för markstrider.

Regeringen har därför givit överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap i uppdrag att göra en översyn av de regionala mål- och riskanalyser som upprättas inom varje militär- och civilområde och som ligger till grund för sådana bedömningar. Regeringen har vidare givit statens räddningsverk i uppdrag att genomföra studier och redovisa en samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig med den ändrade inriktningen.

Kommitténs uppgifter

Det har varit en uppgift för kommittén att granska resultaten av myndigheternas arbete.

Kommittén har också enligt direktiven haft till uppgift att själv

1. "lämna förslag till vilken grundsyn för de regionala mål- och riskanalyser som skall vara styrande för planeringen inom totalförsvaret,"
2. "lämna förslag till en samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig."

Grundsynen för regionala mål- och riskanalyser

Enligt kommittén bör grundsynen för de regionala mål- och riskanalyser som skall vara styrande för planeringen inom totalförsvaret gå ut på att definiera riskområden som kan hänföras till tre olika risknivåer: stor risk, risk, mindre risk.

Det som skall avgöra risknivån för ett område är

1. en värdering av mål som finns i området och som hör till viktigare funktioner i totalförsvaret,
2. en geografisk prioritering av området,
3. sannolikheten för att målet eller området blir utsatt för angrepp, om det blir krig.

Vissa mål kan bli utsatta för angrepp med riktade vapeninsatser. Det är rimligt att räkna med att områden som ligger närmare sådana mål än 200 m riskerar bekämpning. Mål kan också bli utsatta för angrepp med yttäckande vapeninsatser. Det är rimligt att räkna med att områden som ligger närmare sådana mål än 800 m kan bli utsatta för vapenverkan.

Kommitténs förslag till samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig

Enligt kommitténs mening bör befolkningsskyddet utformas mot bakgrund av att alla människor har lika värde. Det måste också vara och upplevas som rättvist. Befolkningsskyddet kan ses som ett system av samverkande delar: fysiskt skydd, andningsskydd, varning, information, hemskydd, omflyttning, utrymning och inkvartering.

Skyddsnivåer

Fördelningen av befolkningsskyddet skall grundas på riskerna för befolkningen. Skyddet delas därför in i tre skyddsnivåer: I, II och III.

Skyddsnivå III är ett grundskydd som alla skall ha tillgång till. Det ger ett skydd mot radiak och lättare splitter. Skyddsmask skyddar mot kemiska stridsmedel. Varning och information ges genom rundradion. Skydden behöver inte finnas i omedelbar

närhet av de platser där människorna vistas.

Skyddsnivå II ger ett ökat skydd mot verkan av konventionella vapen. Det fysiska skyddet motsvarar ett förenklat skyddsrum utan mekanisk ventilation och gasfilter. Luften tillförs genom självdragsventilation som bör kunna stängas vid risk för brandgaser. Skydden bör om möjligt utformas så att de senare kan kompletteras med ventilations- och filterutrustning. Skydden bör ligga på eller i omedelbar närhet till den plats där människorna vistas.

Skyddsnivå I ger ett ännu bättre skydd mot verkan av konventionella vapen och ett visst skydd mot stötvågen från kärnvapen. De fysiska skydden utrustas med mekanisk ventilation och gasfilter. Detta ger ett ökat skydd mot kemiska stridsmedel och medger längre vistelsetider. Skyddsnivån motsvarar den som gäller för dagens skyddsrum. Varning och information genom rundradio kompletteras med utomhuslarm.

Valet av skyddsnivåer måste enligt kommitténs mening utgå från de former av vapenverkan som anges härövan. Nivåerna utgör trappsteg i en ökande skyddsskala. Steget mellan III och II är störst när det gäller effekt och kostnader. Det är främst skyddet mot byggnadsras (med risk för kollaps eller blockering av skyddet) som där ger upphov till skillnaderna.

Enligt kommitténs mening bör dessa skyddsnivåer tillsammans med de nya mål- och riskanalyserna ligga till grund för utformningen av de fysiska skydden för befolkningen.

Indelningen i skyddsnivåer bör utgå från riskområden och ta hänsyn till indelningen i hemskyddsområden.

Möjligheter till fysiskt skydd

Nyproduktion

Produktionen av skydd i samband med nybyggnad av bostäder och anläggningar är enligt kommitténs uppfattning ett betydelsefullt medel att skapa skydd till rimliga kostnader. På lång sikt är det denna produktion som formar det framtida skyddsystemet. Skydd med skyddsnivå I eller II kan byggas i samband med nyproduktion i huvudsak enligt de regler som för närvarande gäller för skyddsrumproduktionen.

Befintliga tillgångar

Genom särskilda åtgärder under en tio-årsperiod kan enligt kommitténs mening befintliga tillgångar i form av äldre skyddsrum, tunnelbanestationer, bergrum och tunnlar ge värdefulla tillskott på skyddsplatser i storstäderna. Kommittén anser också att förberedande åtgärder bör vidtas så att kompletterande skydd kan ställas i ordning under ett krisläge.

Nya skyddsrum i befintlig bebyggelse

De brister på skyddsrum som finns i befintlig bebyggelse bör enligt kommitténs uppfattning reduceras genom skyddsrumbyggnad vid om- eller tillbyggnader eller i befintliga byggnader. Denna bristtäckningsproduktion är emellertid avsevärt dyrare än skyddsrumbyggnad i samband med nyproduktion.

Fördelning av kostnadsramen för produktionen av skydd

För produktionen av skydd finns en särskild kostnadsram som riksdagen beslutar om. Kommittén anser att behoven av medel för nyproduktion bör täckas i

första hand. Vidare anser kommittén att medel inom ramen bör tas i anspråk för kompletterande och förberedande åtgärder inom tio år. Vad som återstår skall således användas för bristtäckningsproduktion. Den bör främst avse skyddet för sådana verksamheter i riskområden som måste fortsätta i krig och som inom rimlig tid inte kan få skydd på annat sätt. Målet bör vara att dessa skyddsbehov skall vara täckta inom tio år.

Tidsplan

Enligt kommitténs mening är det angeläget att de regionala mål- och riskanalyserna blir färdiga vid årsskiftet 1989/90 och att de centrala och regionala myndigheterna tillhandahåller riktlinjer och underlag för den kommunala beredskapsplaneringen under våren 1990. Under budgetåret 1990/91 bör kommunernas revideringar av skyddsplanerna vara klara. De nya skyddsprinciperna kan då börja tillämpas under det därpå följande budgetåret.

När skyddsplanerna är klara kan skyddsbehoven anges på ett säkrare sätt än vad man kan göra nu. Då blir det också lättare att beräkna kostnaderna för skyddsrum i nyproduktionen. Storleken på dessa kostnader får betydelse för hur mycket resurser som kan läggas ned på bristtäckningsproduktionen.

1 Kommitténs uppdrag

1.1 Bakgrund

Mål- och riskanalyser

För planeringen inom totalförsvaret är det viktigt med en gemensam uppfattning om vilka mål som en angripare kan tänkas bekämpa och vilka områden som kan bli aktuella för omfattande markstrider. Av betydelse är också på vilket sätt bekämpningen kan tänkas bli utförd. Analyser av detta slag gjordes 1983 av civilbefälhavarna i samråd med militärbefälhavarna och under medverkan av länsstyrelser och försvarsområdesbefälhavare. Till grund för analyserna låg civilförsvarsstyrelsens "Anvisningar för regionala målanalyser" av den 1 mars 1982. Enligt anvisningarna skulle analyserna utgöra underlag för planläggning av alarmering, utrymning och inkvartering samt för lokal skyddsplanering.

1983 års målanalyser är alltså planeringsunderlag för en del av funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst sådan den är bestämd i den funktionsindelning som gäller inom totalförsvaret enligt 5 § förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del.

Befolkningsskydd

Med begreppet befolkningsskydd avses de förebyggande åtgärder som vidtas för att förhindra olyckor och för att begränsa skadan, om en olycka skulle inträffa. I detta betänkande använder kommittén begreppet befolkningsskydd med en något mer begränsad innebörd, nämligen sådana åtgärder inom den civila delen av totalförsvaret som har till syfte att skydda befolkningen mot stridshandlingar och andra skadeverkningar.

Åtgärderna består främst av

1. utbildning och information
2. alarmering och åtgärder för varning,
3. utrymning och omflyttning,
4. anordnande av skyddsrum och andra skydd,
5. tillhandahållande av skyddsmasker.

Det kan i detta sammanhang vara värt att peka på den stora betydelse som ett starkt luftförsvar har när det gäller att skydda befolkningen.

Bristen på skyddsrum

En viktig del av befolkningsskyddet är fysiskt skydd i form av skyddsrum. I vårt land började man bygga skyddsrum 1938. Nu finns det omkring 60 000 skyddsrum. Där finns det plats för drygt 6 miljoner människor. Dessa platser fördelar sig på olika typer av skyddsrum. Skyddsrum byggandet har av kostnadsskäl främst knutits till ny bebyggelse. I äldre bebyggelse saknas det därför ofta skyddsrum.

I de 14 största städerna var man i innerområdena under åren 1957 - 1976 befriad från skyldigheten att bygga

enskilda skyddsrum. I stället skulle man där bygga stora s.k. befolkningsskyddsrum. Tillräckligt många sådana skyddsrum byggdes emellertid inte. Även av detta skäl saknas det skyddsrum. Därtill kommer att skyddsrumsbbygandet under många år var knutet till vissa anläggningar och till bostadshus av en viss storlek. Många småhusområden kom därför att bli utan skyddsrum.

Den del av befolkningen - ca 30 % - som finns utanför skyddsrumsorterna saknar också skyddsrum.

Bristen på skyddsrum har redovisats till 2,8 miljoner platser i skyddsrumsorterna. Inom vissa upptagningsområden för skyddsrum finns det ett överskott av skyddsrumspatser, d.v.s fler skyddsrumspatser än skyddsökande. I redovisningen av tillgången på skyddsrumspatser har ibland sådana överskott felaktigt räknats av mot bristerna på skyddsrumspatser. Detta har lett till en underskattning av bristerna med ca 1 miljon platser.

Förslag från 1984 års försvarskommitté om ändrad inriktning av befolkningsskyddet

1984 års försvarskommitté konstaterade att de då tillämpade principerna för skyddsrumsbbygandet innebär att ytterligare skyddsrum skulle anskaffas successivt i anslutning till all nybyggnation i de ca 350 skyddsrumsorterna men att bristerna var så stora att de inte skulle täckas under de närmaste årtiondena. Kommittén fann att det var oacceptabelt att skyddsbehovet i bristområdena inte kunde tillgodoses inom överskådlig tid och förordade därför en ändrad inriktning av befolkningsskyddet.

Enligt kommittén borde därför, utifrån en samlad syn

på befolkningens behov av skydd, det framtida skyddsrumbyggandet i högre grad än vad som dithills skett inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen. Kommittén uttalade i anslutning härtill att det framstår som sannolikt att en angripare främst kommer att inrikta sin bekämpning mot mål av direkt betydelse för vår förmåga till militärt försvar och att bekämpningen i ökad utsträckning kommer att utföras med olika slag av precisionsvapen.

Kommittén förordade därutöver en väsentligt ökad satsning på att komplettera skyddsrumbyggandet med andra skyddsåtgärder som kunde bidra till att bristerna skulle täckas inom överskådlig tid, t.ex. åtgärder som i ökad utsträckning möjliggör utnyttjande av befintliga tunnelsystem och källare som skydd.

Ett viktigt mål för den fortsatta utvecklingen var enligt kommitténs bedömning att befolkningen inom riskområdena skulle få möjlighet att snabbt komma i skydd. Detta visade betydelsen både av närbelägna skydd och av ett effektivt larmsystem.

Enligt kommitténs mening borde också enklare skydd kunna bidra till att, främst utanför riskområdena, förbättra den totala skyddsnivån mot radiaknedfall och, i kombination med andningsskydd, mot kemiska hot. I ett grundskydd mot sådana hot var information och utbildning samt ledningsförmåga viktiga komponenter. Härutöver borde olika metoder prövas att höja skyddsnivån i hus och anläggningar i samband med ny- och ombyggnad.

Den fysiska planeringen borde i högre grad kunna genomföras så att riskerna för befolkningen minskas. En ökad ambition i detta avseende skulle enligt

kommittén minska kraven på särskilda skyddsåtgärder.

Moderniseringen av skyddsrum borde enligt kommittén inriktas på skydd mot radiaknedfall och kemiska hot samt väsentligen avse riskområden.

Enligt kommitténs mening borde studier snarast påbörjas för att ge underlag, bl.a. grundat på nya mål- och riskanalyser, för beslut om befolknings- skyddet med den inriktning kommittén hade föreslagit. Av vikt var därvid att underlag togs fram för att säkerställa att i de nya riskområdena skyddsrum kunde byggas fullt ut i samband med nyproduktion.

Befolkningsskyddet i 1987 års totalförsvarsbeslut

I sin anmälan till propositionen 1986/87:95 om totalförsvarets fortsatta utveckling (totalförsvarspropositionen) anförde försvarsministern att han delade försvarskommitténs syn på inriktningen av befolkningsskyddet i krig. Han förklarade att han ämnade föreslå regeringen att ge bl.a. överstyrelsen för civil beredskap i uppdrag att göra en översyn av de regionala mål- och riskanalyserna och att ge statens räddningsverk i uppdrag att genomföra studier och redovisa en samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig med den ändrade inriktningen. Riksdagen godkände vad försvarsministern hade anfört beträffande inriktningen av befolkningsskyddet (FöU 1986/87:11, rskr. 310).

Regeringens uppdrag till överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap samt statens räddningsverk

Den 5 mars 1987 gav regeringen överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap i uppdrag att se

över de regionala mål- och riskanalyser som dithills hade använts i planeringen. Som grund skulle de använda den operativa inriktning som anges i totalförsvarspropositionen. Vidare skulle de utnyttja de krigsfall som regeringen i beslut den 22 juni 1983 angav som utgångspunkt för perspektivplaneringen inför 1987 års försvarsbeslut. Enligt uppdraget skulle riskområden definieras i ett lämpligt antal skyddsnivåer med hänsyn till bedömda risker (uppenbarligen skall med "skyddsnivåer" här förstås "risknivåer").

I regeringsbeslutet den 22 juni 1983 anges följande fyra krigsfall:

1. Konventionellt krig mellan maktblocken med svaga återhållande krafter mot kärnvapenutnyttjande (låg kärnvapentröskel),
2. konventionellt krig mellan maktblocken och starka återhållande krafter mot kärnvapenutnyttjande (hög kärnvapentröskel),
3. kärnvapenkrig med begränsad användning av kärnvapen i Europa,
4. kärnvapenkrig med omfattande användning av kärnvapen i Europa.

Enligt totalförsvarspropositionen bör totalförsvarets planering utgå från att militära angrepp på Sverige utgör led i en konflikt mellan stormaktsallianserna. Det innebär att inget av maktblocken rimligen kan utnyttja mer än en begränsad del av sina resurser för angrepp mot vårt land. Enligt de operativa grunder för totalförsvaret som anges i propositionen får ett sådant angrepp antas inledas med olika typer av bekämpning för att reducera vår motståndsförmåga. Det

kan genomföras över vår landgräns eller över havet mot vår kust. I båda fallen kan luftlandsättningar förväntas ingå som delar av operationerna.

- Planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall enligt de operativa grunderna utgå från den svåraste situationen, nämligen att ett angrepp, i ett läge av höjd spänning mellan maktblocken, inleds med endast kort militär förvarning och att vi således inte helt har hunnit genomföra mobilisering och krigsorganisering. - Målsättningen skall vara att varje del av landet skall försvaras och att militära angrepp skall kunna mötas varifrån de än kommer. Särskild uppmärksamhet skall ägnas förmågan att möta operationer som riktas mot norra Norrland, östra Mellansverige med Gotland och de södra delarna av Sverige. Försvaret skall inom rimlig tid kunna möta även hot som växer upp mot andra delar av landet. Hotet mot vårt luftrum i dess helhet skall särskilt uppmärksammas. Från dessa utgångspunkter bör försvaret enligt de operativa grunderna byggas upp som ett djupförsvar varvid våra försvarsoperationer skall kunna genomföras med tyngdpunkt i gräns- och kustområdena i syfte att förhindra att angriparen får fast fot i vårt land.

Överbefälhavaren och överstyrelsen redovisade den 19 oktober 1987 förslaget Grundsyn mål- och riskanalyser. Regeringen beslutade den 10 december 1987 att den i grundsynen angivna metodiken skulle tillämpas vid det fortsatta arbetet med mål- och riskanalyserna, att en ytterligare nyansering av prioriteringarna skulle övervägas varvid funktioner av betydelse enbart för befolkningens skydd och försörjning i allmänhet inte skulle antas vara mål för en angripares bekämpning. I beslutet gav regeringen de båda myndigheterna i uppdrag att ge ut riktlinjer för det fortsatta arbetet.

Den 5 mars 1987 gav regeringen statens räddningsverk i uppdrag att genomföra studier av befolkningens behov av skydd. En anpassning av de fysiska skyddet borde därvid ske till de olika risknivåerna i den mål- och riskanalys som överbefälhavaren och överstyrelsen skulle arbeta fram. Den 10 december 1987 utvidgade regeringen uppdraget till att avse utarbetande av förslag till olika skyddsnivåer, som är anpassade till grundsynens risknivåer.

Parlamentarisk insyn i studiearbetet

Vid sin behandling av totalförsvarspropositionen anförde försvarsutskottet att det var av stor vikt att en samlad syn, på grundval av en till hotbilden anpassad realistisk mål- och riskanalys, i fråga om befolkningens behov av skydd i krig kunde utarbetas under former som medgav parlamentarisk insyn och medverkan.

Utskottet ansåg att utformningen av en ny inriktning av befolkningsskyddet hade stor psykologisk betydelse när det gäller befolkningens tilltro till totalförsvarets möjligheter att leva upp till målet att värna civilbefolkningen mot verkningarna av krigshandlingar genom att bereda skydd, rädda nödlidande, ombesörja vård och trygga en livsnödvändig försörjning.

Riksdagen borde alltså enligt utskottet som sin mening ge regeringen till känna att en parlamentariskt sammansatt kommitté borde beredas tillfälle att ta del av resultatet av de studier som skulle genomföras av överstyrelsen och räddningsverket m. fl. samt avge synpunkter på detta till regeringen inför det därefter följande arbetet med en proposition i ämnet (FÖU 1986/87:11). Riksdagen beslutade i enlighet med detta (rskr. 310).

1.2 Kommitténs direktiv

I beslut den 22 juni 1988 bemyndigade regeringen chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté. I beslutet meddelade regeringen direktiv för kommittén (dir. 1988:39).

Mål- och riskanalyser

Enligt direktiven skall kommittén "granska de förslag som kommer att redovisas för regeringen med anledning av regeringens uppdrag åt överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap samt överväga och lämna förslag till vilken grundsyn för de regionala mål- och riskanalyser som skall vara styrande för planeringen inom totalförsvaret i syfte att nå en så effektiv fördelning som möjligt av resurserna inom den ram som lagts fast enligt 1987 års beslut."

Befolkningens behov av skydd i krig

Vidare skall kommittén "granska de studier och förslag, som kommer att redovisas till regeringen med anledning av regeringens uppdrag åt statens räddningsverk samt överväga och lämna förslag till en samlad syn på befolkningens behov av skydd i krig."

2 Rapporterna från överbefälhavaren och
 överstyrelsen för civil beredskap om mål- och
 riskanalyser m.m.

2.1 Rapporten Grundsyn mål- och riskanalyser

Syftet med analyserna

Rapporten lämnades den 19 oktober 1987. Enligt rapporten skall de regionala mål- och riskanalyserna i varierande grad vara grundläggande för olika aktiviteter inom totalförsvaret. I rapporten ges följande exempel på aktiviteter där hänsyn skall tas till analyserna och de risknivåer som anges där:

1. Befolkningsskyddet, som främst skall inriktas på områden där de största riskerna för civilbefolkningen föreligger,
2. inom kommunalteknisk försörjning vid investeringar i samband med nybyggnation och skydd av befintliga försörjningssystem,
3. vid utformningen av funktionssäkerhet och skydd inom sjukvården, telekommunikationsområdet och elförsörjningsområdet,
4. vid uttagning av skyddsföremål och vid utformning av skydd och bevakning för dem,
5. vid utformning av operativa verk,

6. vid utformning av gemensamma planeringsinriktningar på olika ledningsnivåer,

7. när det gäller att ta beredskapshänsyn i samhällsplaneringen vid lokaliseringen av anläggningar inom kommunikations- och sjukvårdsområdet m.m. samt vid utformningen av anläggningarnas funktionssäkerhet och skydd,

8. vid lokalisering och utformning av skydd vid ledningsplatser.

De som skall göra analyserna

Analyserna skall göras av civilbefälhavarna i samråd med militärbefälhavarna under medverkan av länsstyrelser och försvarsområdesbefälhavare.

Analysernas innehåll

Analyserna skall innehålla ett urval och en geografisk avgränsning av riskområden inom vilka skyddsåtgärder m.m. bör vidtas med hänsyn till att det där finns troliga mål för skilda slag av angrepp.

Funktionsvisa prioriteringar

Urvalet avser mål och görs med hänsyn till främst risken för luftanfall samt för sabotage och subversiv verksamhet. Sättet att göra urvalet kallas i rapporten för funktionsvisa prioriteringar. Målen delas in i två prioritetsgrader enligt följande.

Prioritet 1: Totalförsvarsmål i hela riket av väsentlig betydelse för vår mobilisering och styrkeuppbyggnad.

Som exempel anges vissa militära anläggningar - i något fall med geografisk begränsning - och vissa civila anläggningar.

Prioritet 2: Totalförsvarsmål av väsentlig betydelse för totalförsvarets fortsatta uthållighet samt vissa andra totalförsvarsmål. Som exempel anges vissa typer av civila anläggningar - i något fall med geografisk begränsning.

Geografiska prioriteringar

Den geografiska avgränsningen görs genom en indelning av riket i prioritetsordning med hänsyn till risken för omfattande markstrider samt omfattning och intensitet i därmed sammanhängande bekämpning. Områdena delas in i tre prioritetsgrader enligt följande.

Prioritet 1: Områden som med utgångspunkt från vår militärgeografi kan bli utsatta för ett angrepp med kort militär förvarning. Här anges vissa områden i Övre Norrland, Östra Mellansverige och Sydsverige.

Prioritet 2: Områden som med utgångspunkt från vår militärgeografi, tidigt efter det inledande angreppet mot områden enligt prioritet 1 eller i ett förändrat militärpolitiskt läge kan bli utsatta för angrepp. Här anges vissa områden i Norrland, Östra Mellansverige och sydvästra Sverige.

Prioritet 3: Övriga delar av riket.

Riskenivåer

Med utgångspunkt i de funktionsvisa och de geografiska prioriteringarna definieras riskområden i tre risknivåer. Med risk avses sannolikheten att ett objekt eller ett område skall utsättas för ett angrepp under ett tänkt krigsförlopp.

Nivå 1 (stor risk): Totalförsvarsmål i hela riket av väsentlig betydelse enligt funktionsvis prioritering 1,

landstigningsområden, särskilt hamnar, och områden lämpliga för luftlandsättning inom i geografisk prioritering 1 angivna delar,

områden som kan förväntas bli berörda av markstrider enligt vår försvarsplanering i områden belägna inom geografisk prioritering 1.

Nivå 2 (risk): Totalförsvarsmål i hela riket av väsentlig betydelse enligt funktionsvis prioritering 2,

landstigningsområden och områden lämpliga för luftlandsättning inom i geografisk prioritering 2 angivna delar,

områden som kan förväntas bli berörda av markstrider i områden belägna inom geografisk prioritering 2.

Nivå 3 (mindre risk): Övriga mål över hela riket.

2.2 Riktlinjer som komplement till rapporten Grundsyn mål- och riskanalyser

På uppdrag av regeringen utarbetade överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap riktlinjer för översyn och revidering av regionala mål- och riskanalyser. Riktlinjerna redovisades den 26 februari 1988 och är ett komplement till rapporten Grundsyn mål- och riskanalyser.

Måltyper

Enligt riktlinjerna skall i analyserna i första hand bedömas sannolikheten för att ett mål (objekt/område) utsätts för ett angrepp med konventionella vapen. I uppräknningen av måltyper skall det också särskilt anges om även kemiska stridsmedel kan komma att utnyttjas och om målen även bedöms vara särskilt utsatta för sabotage. Däremot skall någon särskild bedömning inte göras av vilka mål som kan utsättas för angrepp med kärnvapen eller biologiska stridsmedel.

Vidare framgår det att militära anläggningar inte skall förtecknas, om de inte ligger i närheten av områden med befolkningskoncentrationer eller civila anläggningar. Härigenom undviks de sekretessproblem som följer av att hemliga anläggningar förtecknas.

I riktlinjerna lämnas förslag till typer av mål (objekt/områden) för vilka en bedömning skall göras med utgångspunkt från angrepp med konventionella vapen. Om ett mål därutöver kan bli utsatt för sabotage eller angrepp med kemiska stridsmedel skall detta också anges. Måltyperna anges med utgångspunkt från den indelning som görs i rapporten Grundsyn mål- och riskanalyser. I riktlinjerna är måltyperna i några fall mer detaljerat angivna och det förekommer måltyper som inte anges i rapporten.

Olika former av bekämpning och därav föranledda riskområden

I riktlinjerna skiljs mellan punktmål och ytmål.

Punktmål är sådana som i första hand bedöms kunna bli utsatta för angrepp med riktade vapeninsatser. Med hänsyn till vapeninsats, vapenspridning och vapenverkan är det rimligt att räkna med att områden som ligger närmare målet än 200 m riskerar bekämpning.

Ytmål är sådana mål som bedöms bli utsatta för angrepp med yttäckande vapeninsatser. Det är rimligt att räkna med att områden som ligger närmare målet än 800 m kan bli utsatta för vapenverkan.

I fråga om sabotageinsatser är det rimligt att anta att endast målet i sig är ett riskområde.

Landstigningsområden, områden lämpliga för luftland-sättning och områden som kan bli berörda av markstrider är i sig riskområden.

När det gäller insatser med kemiska medel kan man anta att avståndsverkan för kvarliggande stridsmedel är ett par km medan den för flyktiga stridsmedel är ca 10 km.

2.3 Slutrapporten regionala mål- och riskanalyser

Rapportens innehåll

Rapporten lämnades den 31 augusti 1988 och innehåller en redogörelse för arbetet med att upprätta regionala mål- och riskanalyser. Av denna framgår att varje militärbefälhavare och civilbefälhavare i samverkan med försvarsområdesbefälhavare, länsstyrelser och andra regionala myndigheter har utarbetat förslag till mål- och riskanalyser inom sitt militär- och civil-område. Till grund för arbetet har legat rapporten Grundsyn mål- och riskanalyser samt riktlinjerna för översyn och revidering av regionala mål- och riskanalyser. Förslagen har underhand granskats av överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap samt vissa andra centrala myndigheter i syfte att förhindra olika regionala bedömningar av likvärdiga måltyper och markstridsrisker.

Analysresultatet

Resultatet har dokumenterats i tabeller som redovisar olika typer av mål och områden för olika typer av markstrider i varje kommun och genom kartor som visar var målen och områdena finns. I tabellen kan man utläsa till vilken risknivå ett mål eller område hänförs. För varje mål anges om det är ett punktmål eller ett ytmål. För varje område för strider anges om det är ett område för luftlandsättningar, landstigningar eller gräns- respektive övriga markstrider. Om ett mål utöver konventionell bekämpning också bedöms kunna bli utsatt för sabotage och för kemisk bekämpning, har detta anmärkts. I vissa fall har det också anmärkts om det vid bekämpning av ett mål - direkt eller på grund av omedelbar närhet till annan an-

läggning - finns risk för utsläpp av giftiga eller explosiva kemikalier.

Det totala antalet funktionsvisa mål (ej områden för luftlandsättningar, landstigningar eller gräns- eller markstrider) fördelas i risknivåer enligt nedanstående tabell.

Civo/Milo Risknivå	S	V	Ö	B	NN	ÖN
1 (%)	64	64	63	50	35	55
2 "	28	29	35	20	46	23
3 "	8	7	2	30	19	22

Skillnaderna i antalet funktionsvisa mål mellan 1983 års målanalys och förslaget till nya mål- och risk-analyser framgår av nedanstående tabell.

civo-milo Yt-/punktmål	S	V	Ö	B	NN	ÖN	summa
1 Antal mål i analys 1983 (%)	18	6	26	12	23	15	100
2 Antal mål i analys 1988 i förhållande till 1983 (%)	16	8	13	5	11	15	68
3 Antal sammanfallande mål i analyserna i förhållande till 1983 (%)	12	4	8	3	8	8	43

3 Statens räddningsverks rapport Befolkningens behov av skydd

Allmänt

I rapporten slår räddningsverket till en början fast att befolkningsskyddet bygger på ett samspel mellan fysiskt skydd, skyddsmasker, utrymning, varning, hemskydd och övriga förebyggande åtgärder.

Räddningsverket anser att det fysiska skyddet även fortsättningsvis bör utgöra grunden i befolkningskyddet och att utrymning endast bör ses som ett komplement som kan tillgripas i särskilda hotsituationer och som reservåtgärd, om det föreligger brist på skydd.

Räddningsverket pekar på att möjligheterna att varna befolkningen är osäkra vid flyganfall eller vid insats med kemiska stridsmedel och att människor snabbt bör kunna nå sina skydd utan att utsättas för ökade risker på vägen dit.

Enligt räddningsverkets uppfattning är ljudradion oömgånglig när det gäller att förmedla varningar till befolkningen. Radiovarningar bör kunna avse alla typer av stridshandlingar och nå alla delar av landet. I områden med risk för flyganfall bör ljudradion kompletteras med utomhuslarm.

Skydden skall enligt räddningsverket byggas där befolkningen förväntas uppehålla sig i krig. Det betyder att människor skall ha skydd i anslutning till sina bostäder och i anslutning till sina arbetsplatser. Behovet av skydd i anslutning till bostäderna kan enligt verket reduceras med 12 % om man räknar bort dem som kallas in för tjänstgöring inom totalförsvaret.

När det gäller att beräkna behovet av skydd för olika verksamheter föreslår räddningsverket ett nytt synsätt. Medan hittills tillämpade behovsnormer för olika verksamheter har utgått från aktivitetsnivån i fred menar verket att man bör utgå från verksamhetsnivån i krig. Olika behovsschabloner bör tas fram för skilda verksamheter. Dessa schabloner bör grundas på fördjupade analyser och övergripande bedömningar av verksamhetsnivån i krig för olika branscher. Enligt verkets preliminära bedömning kan med detta synsätt det totala skyddsbehovet för verksamheter reduceras med omkring 30 % jämfört med de behovsnormer som nu tillämpas.

Skyddsprinciper

Med utgångspunkt från de risknivåer som erhålls genom mål- och riskanalyserna föreslår räddningsverket följande principer för fördelning av skyddet med hänsyn till riskerna för befolkningen.

Alla får ett minsta skydd - grundskydd - mot främst radioaktivt nedfall och kemiska stridsmedel.

Områden med högre risker ges skydd med motsvarande högre skyddsnivå (hänsyn till risken).

Områden med större befolkningstäthet ges en relativt

högre skyddsnivå (hänsyn till bebyggelsestyp och stora konsekvenser för samhället).

Man bör så långt som möjligt ta till vara möjligheterna att skapa skydd till så låga kostnader som möjligt. Dyra skyddslösningar kan dock motiveras i fall där risken är stor för den enskilde och för samhället (hänsyn till kostnader och stora konsekvenser).

Skyddsnivåer

Räddningsverket föreslår tre olika skyddsnivåer:

Skyddsnivå C är ett grundskydd som alla skall ha tillgång till. Det fysiska skyddet ger skydd mot radioaktivt nedfall och viss verkan från konventionella vapen. Skyddet mot kemiska stridsmedel består av skyddsmask. Varning och information ges genom rundradion. Skydden behöver inte ligga i omedelbar närhet av de platser där människorna vistas.

Skyddsnivå B ger ett ökat skydd mot verkan av konventionella vapen. Det fysiska skyddet motsvarar ett förenklat skyddsrum utan mekanisk ventilation och gasfilter. Luften tillförs genom självdragsventilation som bör kunna stängas vid risk för brandgaser. Skydden bör om möjligt utformas så att de senare kan kompletteras med ventilations- och filterutrustning. Skydden bör ligga på eller i omedelbar närhet till den plats där människorna vistas.

Skyddsnivå A ger ett ännu bättre skydd mot verkan av konventionella vapen och ett visst skydd mot stötvågen från kärnvapen. Skydden utrustas med mekanisk ventilation och gasfilter. Detta ger ett ökat skydd mot kemiska stridsmedel och medger längre vistelsetider.

Skyddsnivån motsvarar den som gäller för dagens skyddsrum. Varning och information genom rundradio kompletteras med utomhuslarm.

Fördelningen av skyddsnivåer inom olika områden med olika risknivåer bör enligt räddningsverket göras i enlighet med följande tabell. Med tätort avses ort med mer än 1000 invånare. Med tätbefolkat område menas t. ex. centrumbebyggelse, sluten kvartersbebyggelse och bostadsområden med höga exploateringsstäl.

Riskenivå	Tätbefolkat område inom tätort	Övrig del av tätort	Övriga områden
Risknivå 1 (stor risk)			
Luftanfallsmål	A	A	C
Markstrider	A	B	C
Mål för kemiska vapen	A	A	C
Risknivå 2 (risk)			
Luftanfallsmål	A	B	C
Markstrider	B	B	C
Mål för kemiska vapen	A	C	C
Risknivå 3 (mindre risk)			
Luftanfallsmål	B	B	C
Markstrider	C	C	C
Mål för kemiska vapen	C	C	C

Som regel bör enligt räddningsverket varje hemskyddsområde ha en enhetlig skyddsnivå. Begreppet skyddsrumsort bör utgå.

Skyddsmöjligheter

Räddningsverket konstaterar att de 6,3 miljonerna skyddsrumspatser som nu finns är en värdefull

tillgång för befolkningsskyddet och att de därför bör vårdas och underhållas.

Räddningsverket har studerat andra sätt att skapa och utnyttja skydd. Verket finner att tunnelbanestationerna i Stockholm kan rymma 80 000 personer, varav 30 000 innanför tullarna, och att stationerna med enkla åtgärder kan ges skyddsnivå B.

Även andra bergrum och tunnlar kan användas som skydd och de kan enligt verket genom kompletterande åtgärder ges skyddsnivå A, B eller C. Tillgången är särskilt stor i Stockholm och kan enligt räddningsverket där ge ett tillskott på ca 50 000 platser.

Skydd i nivå A och B kan anordnas i samband med nyproduktion av byggnader i huvudsak enligt de principer som för närvarande gäller för skyddsrumproduktionen.

Skydd i nivå C kan erhållas utan särskilda åtgärder i byggnader som har källare helt under marken. För andra krävs som regel vissa kompletterande åtgärder.

Räddningsverket beräknar merkostnader för att bygga skydd i samband med nyproduktion enligt följande.

Skyddsnivå A	3 000 - 4 000 kr per plats
Skyddsnivå B	2 000 - 3 000 kr per plats
Skyddsnivå C	500 - 1 000 kr per plats

Att i befintlig bebyggelse förstärka och komplettera lokaler ställer sig avsevärt dyrare. Enligt räddningsverket visar erfarenheten att kostnaderna uppgår till 8 000 - 18 000 kr per plats. Man bör dock enligt

verket fortfarande utnyttja denna möjlighet för att skapa skydd i nivå A och B.

Befintliga lokaler, främst källare, kan i många fall användas som skydd i nivå C. I vissa fall krävs kompletteringar som kan vidtas under beredskap. Med sådana kompletteringar kan vissa lokaler även förstärkas till skyddsnivå B. Skydd som genom beredskapsåtgärder kan få skyddsnivå B eller C är s.k. skyddade utrymmen.

Enligt räddningsverket bör planläggning och förberedelser för skyddade utrymmen i områden som enligt mål- och riskanalyserna hör till risknivå 1 begränsas till sådana utrymmen som kan färdigställas senast inom 14 dagar. För övriga områden bör planläggningen och förberedelserna begränsas till utrymmen som kan färdigställas senast inom en månad.

Skyddsbehov

Räddningsverket konstaterar att behovet av skyddsplatser med olika skyddsnivåer är starkt knutet till resultaten av mål- och riskanalyserna. Innan ett underlag för beräkning av behovet av skyddsplatser kan föreligga, måste analysresultaten omsättas i en reviderad kommunal skyddsplanering. I avvaktan på detta kan endast mycket osäkra och översiktliga behovsbedömningar göras. Med dessa reservationer har räddningsverket gjort en beräkning av behovet av skyddsplatser som inte täcks av nuvarande skyddsrumstillgångar. Beräkningen framgår av nedanstående tabell där siffrorna är angivna i tusental.

OMRÅDESTYP	SKYDDSNIVÅ			SUMMA
	A	B	C	
Stockholm, Göteborg, Malmö	500	140	150	790
Övrig tätort med in- nerområde	150	80	150	380
Övriga tätorter	200	400	1900	2500
Landsbygd			900	900
SUMMA	850	620	3100	4570

För produktionen av skydd uppgår den nuvarande kostnadsramen till ca 390 miljoner kr per år. Räddningsverket föreslår att medlen används på följande sätt under en tioårsperiod i syfte att ge bästa möjliga skydd.

Typ av skyddsproduktion kr	Kostnad (miljoner per år)
Skydd vid nybyggnad	240
Vissa tillgångar i form av berg- rum, tunnlar m.m.	30
Bevarande av befintliga skydds- rum	40
Förberedelser för skyddade ut- rymmen	40
Bristtäckningsproduktion i be- fintlig bebyggelse	<u>40</u>
Summa	390

Räddningsverket konstaterar att ramen endast medger mycket begränsade satsningar på att anordna kvalificerat skydd i den befintliga bebyggelsen. Detta innebär enligt verket att stora brister på skydd kommer att kvarstå i de större städernas riskområden. För att bygga bort dessa brister skulle det under en tio-årsperiod behövas 600 miljoner kr per år. Verket anser emellertid att en sådan produktionsnivå inte är realistisk. En nivå på 200 - 300 miljoner kr per år bedömer verket som praktiskt genomförbar. Om man på detta sätt skulle höja ambitionerna när det gäller att bygga bort bristen i städernas innerområden måste kostnadsramen höjas. Enligt verket är en total ram för all skyddsproduktion på ca 600 miljoner kr per år en förutsättning för att de allvarligaste bristerna i de större städerna skall kunna byggas bort under över-skådlig tid.

Ytterligare förslag från räddningsverket

Enligt räddningsverket innehåller plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och lagen (1987:11) om exploaterings-samverkan bestämmelser som kan användas då man skall ta risk- och beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. På lång sikt kan behoven av skyddsrum minskas, om skyddsplaneringen integreras bättre med samhällsplaneringen och om ett samordnat underlag arbetas fram för risk- och beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen. Verket föreslår att ett sådant arbete utförs i nära samverkan mellan överstyrelsen för civil beredskap, räddningsverket, plan- och bostadsverket samt Svenska kommunförbundet.

Resurser för skyddsrumbyggandet bör fördelas så att

skyddsbehoven i nybebyggelsen kan täckas fullt ut och så att det inte uppstår några nya brister. På mycket lång sikt skulle detta leda till ett täckande och enhetligt skyddssystem.

På kort sikt bör nuvarande skyddsrumstillgångar utnyttjas och därför vårdas och underhållas. I vissa riskområden bör äldre skyddsrum moderniseras - särskilt när det gäller skyddet mot kemiska stridsmedel.

Inom en tio-årsperiod bör kompletterande åtgärder vidtas i befolkningsskyddsrum, tunnelbanestationer, bergrum, tunnlar och liknande utrymmen.

Inom en tio-årsperiod bör de förberedelser göras som krävs för att skyddade utrymmen snabbt skall kunna iordningsställas vid beredskap.

I mån av tillgång på medel bör skyddsrum, främst med skyddsnivå A, byggas i befintliga byggnader i de större städernas riskområden.

4 Befolkningsskyddet i ett internationellt perspektiv

Varje land har sina egna säkerhetspolitiska och försvarspolitiska förutsättningar. Strukturen och uppbyggnaden av totalförsvaren varierar kraftigt mellan de industrialiserade länderna. Därför är det svårt att göra en jämförelse mellan olika länders befolkningsskydd. Här nedan följer dock några exempel med kortfattade kommentarer när det gäller det fysiska skyddet.

Norge har en redovisad tillgång på ca 2,4 miljoner skyddsrumplatser. Omkring 300 000 av dessa finns i allmänna befolkningsskyddsrum som ofta är insprängda i berg. Sedan mitten av 1970-talet tillämpas en differentiering av skyddsrummens kvalitet i tre skyddsnivåer. Kommunerna har prioriterats i tre kategorier i vilka de tre skyddsnivåerna tillämpas. Norge har 4,2 miljoner invånare.

Danmark har ca 4 miljoner förberedda skyddsrumplatser. Omkring 250 000 av dessa återfinns i allmänna befolkningsskyddsrum. De flesta av de andra platserna består av i fred utbyggda förstärkta lokaler som under beredskap kan kompletteras till avsedd skyddsnivå. Detta liknar den svenska planeringen för skyddade utrymmen. Danmark har 5,1 miljoner invånare.

Finland har ca 2,8 miljoner skyddsrumplatser, varav

omkring 170 000 i allmänna befolkningsskyddsrum. I 101 skyddsrumsorter föreligger det skyddsrumplikt för enskilda. Finland har 4,9 miljoner invånare.

Schweiz har lagt ner mest resurser på att bygga skyddsrum. Större delen av befolkningen har tillgång till starka skyddsrum där man kan vistas länge. Det finns ca sex miljoner platser tillgängliga. Även funktionsskyddet är väl utbyggt - särskilt för sjukvården. Schweiz har 6,5 miljoner invånare.

I övriga västeuropeiska länder varierar skyddsrumstillgångarna. Från Östeuropa finns inga uppgifter tillgängliga.

Från land till land varierar möjligheterna att göra utrymningar och uppfattningarna om utrymning som skyddsåtgärd. För närvarande pågår i flera länder diskussioner om inriktningen av befolkningsskyddet. I några länder görs det också omprövningar av detta.

I ett internationellt perspektiv får Sverige anses ha ett väl utvecklat befolkningsskydd.

5 Enkät till länsstyrelserna för att få underlag
till en bedömning av behovet av skyddsplatser

Som framgår av avsnitt 3 har räddningsverket gjort en preliminär bedömning av hur de nya mål- och riskanalyserna påverkar behovet av skyddsplatser. Verket hade emellertid då inte tillgång till det material som ligger till grund för Slutrapporten regionala mål- och riskanalyser.

Räddningsverket har på uppdrag av kommittén gjort en enkät till länsstyrelserna för att få ett i någon mån säkrare underlag för en bedömning av behovet av skyddsplatser. Länsstyrelserna har därvid haft tillgång till förslagen till mål- och riskanalyser.

Av svaren framgår att länsstyrelserna tillämpar mål- och riskanalyserna på olika sätt. Resultatet av enkäten kan därför bara ligga till grund för en mycket grov uppskattning. Räddningsverket har gjort vissa beräkningar på grundval av enkäten. Enligt dessa kan - efter sådana preciseringar i mål- och riskanalyser som kommittén förordar på s. 53 - det totala behovet av skyddsplatser uppskattas till ca 9,7 miljoner platser, varav

1. 2 miljoner med skyddsnivå A (30 %),
2. 1,7 miljoner med skyddsnivå B (20 %),
3. 6,0 miljoner med skyddsnivå C (50 %).

Om man tar hänsyn till befintliga skyddsrumstillgångar kan bristerna på platser enligt beräkningarna grovt

bedömas till 5 miljoner platser, varav

1. 0,8 miljoner platser med skyddsnivå A,
2. 0,7 miljoner platser med skyddsnivå B,
3. 3,5 miljoner platser med skyddsnivå C.

För platser med skyddsnivå C gäller att huvuddelen kan tillgodoses genom befintliga källarlokalerna.

6 Kommitténs överväganden

6.1 Förutsättningen för kommitténs arbete

Som framgår av avsnitt 1.1 är arbetet med de nya mål- och riskanalyserna och räddningsverkets skyddsstudie en följd av 1987 års försvarsbeslut. För befolknings-skyddet innebär beslutet att skyddsrummbygget i högre grad än förut skall inriktas på sådana områden där mer betydande risker finns för civilbefolkningen.

En väsentlig grund för den ändrade inriktningen ligger i hur hotbilden uppfattas. Enligt 1984 års försvarskommitté är det sannolikt att en angripare främst kommer att inrikta sin bekämpning mot mål av direkt betydelse för vår förmåga till militärt försvar och att bekämpningen i ökad utsträckning kommer att utföras med olika slag av precisionsvapen. Även regeringen har givit uttryck för denna uppfattning. Enligt regeringsbeslutet den 10 december 1987 om det fortsatta arbetet med mål- och riskanalyserna skall nämligen funktioner av betydelse enbart för befolkningens skydd och försörjning i allmänhet inte antas vara mål för en angripares bekämpning.

För utformningen av befolkningsskyddet är det avgörande om man på detta sätt kan förutse beteendet hos en angripare. Den militärtekniska utvecklingen medför onekligen att mål kan bekämpas med allt större precision även på långa avstånd. Frågan är emellertid om man för den skull inte längre behöver räkna med att

en angripare också skulle välja att anfälla civila mål i syfte att åstadkomma panik och demoralisering - tillstånd som angriparen kanske tror skulle bidra till en större medgörlighet hos landets ledning.

Det är emellertid inte en uppgift för kommittén att granska dessa frågor. Kommittén har i stället att som en given förutsättning i sitt arbete utgå från den syn som ligger bakom beslutet om den ändrade inriktningen av befolkningsskyddet.

6.2 Mål- och riskanalyser

Den ändrade inriktningen av befolkningsskyddet bygger på en analys av riskerna i olika områden. Det måste därför med en tillräcklig grad av säkerhet gå att fastställa var det finns risker som motiverar byggandet av skyddsrum, vilket innebär att det i så fall går att avgöra var det inte finns sådana risker. Alternativet måste annars rimligen bli att skyddsnivån skall vara densamma i hela landet.

Med den förutsättning som berörts i det föregående är det enligt kommitténs mening möjligt att bestämma skillnaderna i risker med hjälp av sådana mål- och riskanalyser som föreslås av överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap.

Utgångspunkter

För mål- och riskanalyserna är det avgörande vilket hot som kan riktas mot Sverige.

Enligt den säkerhetspolitiska bedömning som anges i totalförsvarsbeslutet torde stormakternas väsentligaste militära intressen för vårt område vara förknippade med dess eventuella utnyttjande i ett konventionellt krig. Ett kärnvapenkrig skulle med

största sannolikhet få ett kort förlopp under vilket stormakterna tvingas koncentrera sig helt på att få ett slut på kriget och klara sin egen existens. Skulle Sverige fortfarande stå utanför ett storkrig då detta trappas upp till kärnvapennivå är det därför mycket osannolikt att ett angrepp - med eller utan kärnvapen - skulle inledas mot vårt land. Däremot kan Sverige drabbas av omfattande sidoverkningar då kärnvapen sätts in i andra länder (prop. 1986/87:95 s. 29, FÖU 11 s. 14, rskr. 310).

Sverige kan komma att utsättas för flera olika former av angrepp. I det följande redogör kommittén för de former av bekämpning med konventionella vapen samt kemiska och biologiska vapen som en angripare kan tillgripa mot Sverige.

Sabotage

Sabotage ingår som en del i den säkerhetshotande verksamheten.

Sabotage i stor omfattning torde komma att sättas in på ett tidigt stadium. Över tiden kommer sabotageverksamheten dock att avta. Sabotage kan riktas mot hela samhället och är därmed ett hot mot effekten av totalförsvaret. Man kan räkna med sabotage mot de funktioner som tidigt kan bjuda en angripare motstånd och mot de funktioner som är av betydelse för vår mobilisering och styrkeuppbyggnad.

Anfall genom luften

Anfall genom luften kan också sättas in på ett tidigt stadium (förbekämpning). Kommittén vill i detta sammanhang peka på innehållet i de operativa grunderna för totalförsvaret (s. 18-19). Man kan utgå från att en förbekämpning kommer att binda huvuddelen av de

flygresurser som en angripare kan sätta in mot Sverige.

Förbekämpningen torde komma att riktas mot

- * lednings- och sambandssystem,
- * luftförsvaret,
- * system som bekämpar sjömål,
- * mobiliseringsfunktioner,
- * industrier som är viktiga för försvarsanstängningarna,
- * viktiga kommunikationsknutpunkter och älvövergångar,
- * funktioner inom energiförsörjningen.

Vid en kustinvasion eller invasion över gränsen kan man främst räkna med angrepp på mål i direkt anslutning till invasionsområdet.

I ett senare skede kan en fortsatt flygbekämpning pågå under en lång tid med ett delvis annat målval.

Anfall genom luften kan genomföras dels med vapen från flygplan dels med kryssnings- och markrobotar. Angriparen har vapen för anfall mot såväl punktmål som ytmål. Beväpningen utgörs av system med konventionella vapen och system med såväl kärnvapen som kemiska vapen. Förmågan att använda precisionsstyrda vapen har utvecklats, en begränsande faktor är dock fortfarande kravet på relativt goda väderförhållanden. Ytbombning är fortfarande ett aktuellt hot mot t.ex. järnvägsstationer, rangerbangårdar och flygfält. Vapen med stor yttäckning utvecklas för bekämpning av t.ex. markstridskrafter under rörelse.

Anfall på marken

Utan egentlig förbekämpning kan anfall insättas överaskande på marken med luftlandsatt eller luftburen trupp. Så länge en angripare inte har nedkämpat vårt luftförsvar kan dock hans förluster under flygtransporter bli omfattande.

Efter en förbekämpning kan anfall på marken insättas vid gränser och kuster. Anfallen kan pågå under lång tid och genomförs huvudsakligen av mekaniserade förband. De totalförsvarsmål som finns i anslutning till invasionsområdena kan komma att bekämpas.

I samband med markanfall kan även anfall genom luften förekomma i varierande grad och omfattning. Detta innebär att striden kan komma att bredas ut över stora ytor.

Luftlandsättningar

Luftlandsättningar samordnas som regel med andra stridskrafterns verksamhet. För att luftlandsättningar skall lyckas måste de luftlandsatta förbanden så snart som möjligt få kontakt med förband som rycker fram på marken.

Syftet med luftlandsättningar kan vara att

1. störa mobiliserings- och försvarsförberedelser,
2. ta och säkra viktig terräng i en invasionsstyrkas framryckningsriktning och flanker,
3. genomföra raider och sabotage,
4. inleda ett överraskande angrepp.

Kemiska stridsmedel

Enligt redogörelsen i 1987 års försvarsbeslut om de hot som kan beröra Sveriges säkerhet är kemiska vapen främst lämpade för taktiskt - operativa syften. De skulle kunna användas som ett komplement eller alternativ till konventionella vapen (prop. 1986/87:95 s. 23, FÖU 11 s. 14, rskr. 310). Kommittén vill i detta sammanhang erinra om de stora ansträngningar som görs för att få till stånd ett internationellt förbud mot kemiska vapen.

Biologiska stridsmedel

Mot användningen av biologiska stridsmedel i stor skala finns enligt samma redogörelse många kraftigt återhållande faktorer. Alla bedömningar av verkningarna blir ytterst osäkra. Öppna angrepp med biologiska stridsmedel i stor skala bedöms därför som mycket osannolika. Däremot kan förtäckta angrepp mot begränsade mål tänkas.

Kommitténs bedömning av förslaget till grundsyn m.m.

Enligt kommitténs uppfattning är den uppbyggnad av analyserna som föreslås i rapporten Grundsyn mål- och riskanalyser med de kompletteringar som anges i riktlinjerna ett bra underlag för arbetet med att utarbeta regionala mål- och riskanalyser. Kommittén finner dock anledning att göra följande påpekanden.

Mål- och riskanalyserna skall - till skillnad mot tidigare målanalyser - ligga till grund för planeringen inom flera funktioner i totalförsvaret. Som ett viktigt exempel kan nämnas att analyserna skall utgöra ett underlag för att man skall kunna ta beredskapshänsyn i samhällsplaneringen. Det är därför

angeläget att analyserna byggs upp på ett sådant sätt att någon viss funktion inte sätter sin prägel på dem i sådan grad att de blir mindre användbara för andra funktioner. Det är också viktigt att de innehåller uppgifter som tillgodoser planeringsbehoven hos alla funktioner av intresse. Mot denna bakgrund framstår rekommendationen i riktlinjerna om att ej förteckna militära mål som inte ligger i närheten av områden med befolkningskoncentrationer och civila anläggningar som mindre lämplig. Med en sådan utformning kan rekommendationen nämligen göra analyserna mindre användbara för planeringen inom vissa funktioner - inte minst när det gäller att i ett föränderligt samhälle ta beredskapshänsyn i samhällsplaneringen.

Kommittén har förståelse för de skäl som ligger bakom rekommendationen. På grund av vad som anförts ovan anser kommittén emellertid att den bara bör gälla

1. militära mål där det varken finns eller inom överskådlig tid kan förväntas någon befolkningskoncentration i närheten,
2. militära mål där det inte finns eller inom överskådlig tid kan förväntas någon civil anläggning i närheten.

I förslaget till grundsyn görs en geografisk indelning av riket i prioritetsordning i tre olika prioritetsgrader. Den tredje och lägsta prioritetsgraden avser de delar av landet som ej omfattas av den första och den andra prioritetsgraden. Något behov av att särskilt ange någon prioritetsgrad för dessa övriga delar av landet finns inte. Den prioritetsgraden förekommer nämligen inte i någon av de risknivåer som beskrivs i förslaget. Kommittén finner därför att den tredje prioritetsgraden bör utgå.

I övrigt har kommittén endast de synpunkter på hur riskområden och risknivåer skall beskrivas som framgår

av det följande.

Enligt kommittén bör de beskrivas på detta sätt.

Riskområde - risknivå

Riskområdena hänförs till tre olika risknivåer: stor risk, risk och mindre risk.

Det som avgör risknivån för ett område är

1. en värdering av mål som finns där och som hör till viktigare funktioner i totalförsvaret,
2. en geografisk prioritering av området,
3. sannolikheten för att målet eller området blir utsatt för angrepp, om det blir krig.

Värderingen av mål

Till grund för värderingen av mål som hör till viktigare funktioner ligger funktionernas betydelse för totalförsvarets förmåga att bemöta ett angrepp och att genomföra ett krig. Målen delas in i två prioritetsgrader med hänsyn till risken för angrepp.

Prioritetsgrad 1 gäller totalförsvarsmål som är av väsentlig betydelse för mobiliseringen och styrkeuppbyggnaden.

Exempel på sådana mål är viktigare militära anläggningar, järnvägs- och landsvägsförbindelser, hamnar samt el-, tele- och radioanläggningar.

Prioritetsgrad 2 gäller totalförsvarsmål av väsentlig betydelse för totalförsvarets fortsatta uthållighet och vissa andra totalförsvarsmål.

Exempel på sådana mål är industri- och försörjningsanläggningar som är viktiga för totalförsvaret, anläggningar som finns i geografiskt prioriterade områden och som är av väsentlig regional betydelse för elförsörjning, tele- och radiokommunikationer samt för övriga kommunikationer.

En uppräknig av måltper finns i bilagan¹.

Den geografiska prioriteringen

Den geografiska prioriteringen innehåller två prioritetsgrader som bestäms med hänsyn till risken för omfattande markstrider samt omfattningen och häftigheten av den bekämpning som hänger samman med markstriderna.

Indelningen är gjord utifrån nuvarande militärpolitiska läge och de tidsförhållanden som gäller vid möjliga förändringar av läget. Den är också gjord utifrån de militärgeografiska förutsättningarna.

Prioritet 1 gäller områden i Övre Norrland, östra Mellansverige och Sydsverige som med hänsyn till landets militärgeografi kan bli utsatta för ett angrepp med kort militär förvarning. Områdena anges i bilagan¹.

Prioritet 2 gäller områden i Norrland, östra Mellansverige och sydvästra Sverige som med hänsyn till landets militärgeografi tidigt efter ett inledande angrepp mot områden enligt prioritet 1 eller i ett förändrat militärpolitiskt läge kan bli utsatta för ett angrepp. Områdena anges i bilagan¹.

¹Uppgifterna i bilagan omfattas av sekretess. Bilagan är därför bara fogad till vissa exemplar av betänkandet.

Riskenivåerna

Med utgångspunkt i värderingen av mål och den geografiska prioriteringen får man riskområden i de tre riskenivåerna enligt följande.

Stor risk

1. Områden med totalförsvarsmål enligt prioritetsgrad 1,
2. sådana landstigningsområden och områden lämpliga för luftlandsättning som ligger i områden med geografisk prioritet 1,
3. områden som kan förväntas bli berörda av markstrider och som ligger i områden med geografisk prioritet 1.

Risk

1. Områden med totalförsvarsmål enligt prioritetsgrad 2,
2. sådana landstigningsområden och områden lämpliga för luftsättning som ligger i områden med geografisk prioritet 2,
3. områden som kan förväntas bli berörda av markstrider och som ligger i områden med geografisk prioritet 2.

Mindre risk

Områden där det finns viktiga totalförsvarsmål utan någon prioritetsgrad.

Ytterligare preciseringar

Enligt kommitténs uppfattning bör överbefälhavaren och överstyrelsen för civil beredskap närmare beskriva sådana delar av områden med geografisk prioritet 1 och 2 som kan bli avskurna genom inledande luftlandsättningar eller förbindelsebekämpning och därefter bli utsatta för omfattande markstrider med tillhörande bekämpning i samband med kust- eller gränsinvasion. Även de aktuella luftlandsättningsområdena bör omfattas av beskrivningen. En sådan beskrivning av områden med markstridsrisker kan ge ett bättre underlag för prioriteringar av olika beredskapsåtgärder. Det bör vidare vara en uppgift för överbefälhavaren och överstyrelsen att närmare beskriva de totalförsvarsmål som är viktiga men som ej har någon prioritetsgrad. Beskrivningarna bör lämpligen göras i form av riktlinjer för det fortsatta analysarbetet.

Riktlinjerna bör också innehålla uppgifter om riskavstånd för markbelägningsområdet vid insatser av kemiska stridsmedel mot olika typer av mål.

Fortsatt arbete

Enligt kommitténs mening är det angeläget att de regionala mål- och riskanalyserna blir färdiga vid årsskiftet 1989/90 och att analysarbetet därefter snart kan bli avslutat. Sedan analyserna har fastställts av civilbefälhavarna måste innehåll och intentioner i arbetet föras ut till berörda myndigheter på olika nivåer. Inom varje funktion bör det göras överväganden vilka konsekvenser som analyserna får för funktionen. Det är också viktigt att uppgifterna om riskområdena ständigt hålls aktuella. Särskilt viktigt är detta i samband med den

fysiska planeringen i kommunerna.

6.3 Befolkningens behov av skydd

Vissa allmänna grunder

Befolkningsskyddet bör utformas mot bakgrund av alla människors lika värde. Det är också viktigt att befolkningsskyddet är och upplevs som rättvist. Information och grundskydd bör finnas för alla människor. Skyddet bör vara anpassat till riskerna. I detta sammanhang finns det anledning att framhålla betydelsen av skydd för de människor som själva har svårt att påverka sin skyddsnivå. Det kan gälla människor som måste fortsätta verksamheter som är förenade med större risker. I olika situationer kan det även gälla människor som bor i utsatta orter där utrymningsmöjligheterna är begränsade. Men det kan också gälla människor som på grund av olika rörelsehinder har svårt att utnyttja de skydd som erbjuds.

Befolkningsskyddet bygger på ett samarbete mellan befolkningen, myndigheter och olika hjälporgan. Genom att förbereda resurser och tjänster kan samhället bidra till att människorna får möjligheter att minska sina skaderisker. Det är dock människornas medverkan, beteende och utnyttjande av skyddsförberedelserna som avgör effekten av befolkningsskyddet. Allmänhetens tilltro till samhällets åtgärder är därför mycket viktig.

Befolkningsskyddet kan ses som ett system av samverkande delar. Varje del är beroende av hur de andra delarna utformas.

Det fysiska skyddet är grunden i befolkningsskyddet i den meningen att det är mest långsiktigt och kräver

mest resurser. Andra betydelsefulla samverkande åtgärder och funktioner i befolkningsskyddet är andningsskydd mot kemiska stridsmedel, varning för stridshandlingar, information, hemskydd, omflyttning, utrymning och inkvartering.

Innan kommittén går närmare in på frågor om fysiskt skydd lämnar kommittén i det följande sin syn på utrymning, omflyttning, varning, information och hemskydd - funktioner som behövs för att fysiska skydd skall kunna utnyttjas effektivt.

Utrymning och omflyttning

Allmänt

Utrymning har tidigare varit en mycket viktig befolkningsskyddsåtgärd. De militära hoten - särskilt hot med kärnvapen mot de största städerna - har motiverat storskaliga utrymningar och samhällets struktur har gjort sådana möjliga. Det har varit naturligt att tillgripa utrymning när tillgångarna på fysiskt skydd har varit begränsade.

Möjligheterna att överraskande inleda angrepp och att tidigt föra striden över stora ytor är större nu än tidigare. De praktiska svårigheterna att ordna förhållanden som livsmedelsförsörjning, socialtjänst och sjukvård i en region där antalet människor ökat kraftigt efter utrymning från ett annat område begränsar möjligheterna att göra utrymningar från storstadsområdena. Mot utrymningar talar även att flertalet vuxna ingår i totalförsvaret. En utrymning av dessa människor skulle medföra att de inte skulle kunna fullgöra sina uppgifter. Dessa förhållanden har medfört att utrymning inte längre bör användas på samma sätt som förut. De senaste försvarsbesluten har också förordat att beroendet av utrymningar blir

mindre och att befolkningen i stället ges skydd där de bor och verkar. Genom att antalet skyddsrum blivit större har behovet av utrymning också minskat. Man måste dock även i fortsättningen räkna med och planera för behovet av utrymning så att handlingsfriheten behålls.

Det är troligt att många människor kommer att genomföra utrymningar på eget initiativ. I särskilt hotade delar av landet kan sådana utrymningar bli större än vad man i allmänhet räknar med. Enligt kommitténs mening finns det därför anledning att i planeringen särskilt beakta hur människor kan komma att handla på eget initiativ när det gäller utrymning.

Utrymningens grundprinciper

Den grundläggande principen bör även i fortsättningen vara att befolkningen skall ges skydd där de bor och verkar. Man kan inte alltid förlita sig på att man hinner eller kan utrymma. Man bör inte heller avstå från att anordna skydd i ett område bara därför att det är planlagt för utrymning. Utrymning kan vara ett komplement till det fysiska skyddet och en åtgärd om skydd saknas eller har för dålig kvalitet med hänsyn till de förväntade riskerna.

Detta innebär emellertid inte att man alltid skall sträva efter att undvika utrymning. I många fall är ett byte av vistelseplats det bästa sättet för människor att minska sina skaderisker. Därför bör omflyttning av boende planläggas och genomföras från riskområden med brist på skydd till områden med överskott på skyddsplatser. Det bör ske inom den egna kommunen och helst inom det egna hemskyddsområdet eller grannskapet. De som inte kan omflyttas och som saknar skyddsplats bör utrymmas, om de inte måste stanna kvar på grund av att de är verksamma inom

väsentliga funktioner inom totalförsvaret.

Inför hot om hårda markstrider bör det vara en strävan att utrymma en så stor del som möjligt av befolkningen i det berörda området. Det minskar riskerna för befolkningen och ökar handlingsmöjligheterna i de egna försvarsoperationerna. Utrymningar av detta slag förutsätter ett effektivt ledningssystem med nära samverkan mellan totalförsvarets olika grenar.

Ingen del av landet kan helt undantas från risken att utsättas för stridshandlingar, t. ex. markstrider. Därför måste det finnas en viss beredskap för utrymning överallt. I områden med bekämpningsmål och invasionsrisker måste förberedelserna drivas betydligt längre. På samma sätt måste en områdesvis prioritering göras av beredskapen för inkvartering av dem som skall utrymma. De regionala mål- och riskanalyserna bör enligt kommitténs mening ligga till grund för sådana prioriteringar.

Sambandet mellan utrymning och skydd

Förutsättningarna för att genomföra utrymningar är olika i olika delar av landet och olika skeden av ett krigsförlopp. Angrepp med kort militär förvarning kan genom inledande luftlandsättningar och bekämpning av kommunikationsmål försvåra eller förhindra utrymningar. Detta gäller särskilt vissa tänkbara invasionsområden i Norrland, östra Mellansverige - där Gotland intar en särställning - samt delar av södra Sverige. Även de berörda orternas storlek har betydelse. Från mindre orter och glesbygd är det i allmänhet lättare att genomföra snabb utrymning. Där är infrastrukturen mindre komplicerad och där saknas i allmänhet verksamhet som är viktig för totalförsvaret. Givetvis underlättar den begränsade folkmängden en utrymning.

Som framgår av det föregående är det bl. a. osäkerheterna i möjligheterna att utrymma som motiverar principen att skydd bör skapas där människor bor och verkar. Synen på utrymning och på möjligheterna att utrymma påverkar emellertid också hur skyddsresurserna bör prioriteras. I första hand bör områden med stora risker och med begränsade utrymningsmöjligheter förses med kvalificerade skydd. Sådana områden är de ovan nämnda tänkbara invasionsområdena som kan bli avskurna genom luftlandsättningar och förbindelsebekämpning.

Särskild utrymningsplanläggning

För de fjorton största städerna, vars innerområden tidigare var undantagna från skyddsrumplikt, förekommer en särskild utrymningsplanläggning för s.k. snabbutrymning. Huvudsyftet med planläggningen har varit att ge handlingsmöjligheter att snabbt och i det närmaste totalt kunna evakuera befolkningen inför ett hot om terrorbekämpning. Erfarenheterna av planläggningen har visat på ett antal problem. Trovärdigheten i och behovet av snabbutrymning har också satts i fråga.

Enligt kommitténs mening finns det ingen väsentlig skillnad mellan behovet av en snabb utrymning inför ett terrorhot och behovet av utrymning inför ett akut hot om invasion av en storstadsregion. Under många år kommer det fortfarande att saknas adekvata skydd i de största städerna. Av den anledningen kvarstår behovet av planläggning. Planläggningen bör emellertid ses över så att förutsättningar skapas för att snabb utrymning kan genomföras under ordnade former i orter som är särskilt utsatta för invasionsrisker.

Varning av befolkningen

Ett nytt varningssystem erfordras

För närvarande saknas det bra möjligheter att varna befolkningen. Kommittén anser att det är mycket otillfredsställande. I likhet med räddningsverket finner kommittén att radion bör användas för att förmedla varningar och information till befolkningen och att varningarna bör kunna avse alla typer av stridshandlingar och nå alla delar av landet. Ett sammanhållet system för varning och alarmering via radion till befolkningen bör därför utvecklas. Varningar bör kunna riktas till begränsade områden - helst till varje kommun för sig. Säkerhet och uthållighet måste eftersträvas. Möjligheterna att utnyttja ny teknik bör tas tillvara. Enligt kommitténs mening talar mycket för att införandet av RDS-system (Radio Data System), som medger varning på även icke påslagna radiomottagare, kan få stor betydelse i ett framtida varningssystem.

Varning med hjälp av radio bör kompletteras med utrustning för varning utomhus i områden där riskerna bedöms vara större för flygbekämpning och insatser av kemiska stridsmedel.

Kommittén noterar att en utredning har tillsatts (dir. 1988:22) med uppgift att bl.a. se över vissa frågor rörande möjligheterna att använda närradiosändare för inomhusalarmering, att den nya försvarskommittén har fått i uppdrag att bl.a. lämna förslag om alarmering och varning (dir. 1988:67) och att räddningsverket har fått i uppdrag att studera systemen för varning av befolkningen i fred och krig. Det är enligt kommitténs mening angeläget att frågorna om alarmering och varning snarast får en lösning.

Korta förvarningstider kräver närbelägna skydd

För närvarande utgår man i skyddsrumproduktionen från att förvarningstiderna för luftanfall skall vara två minuter i kusttrakterna och tre minuter i övriga delar av landet. Med tanke på den militärtekniska utvecklingen anser kommittén att man måste räkna med kortare förvarningstider. Detta innebär att den del av befolkningen som i ett inledande skede löper risk att bli utsatt för luftanfall måste ha tillgång till skydd på mycket nära håll. Det är i allmänhet bättre att stanna kvar i ett skydd med sämre skyddsnivå än att utsätta sig för stora risker på väg till ett mer avlägset skydd med högre skyddsnivå.

Det ökade kravet på att skydden skall ligga nära innebär att upptagningsområdena för en del skyddsrum blir mindre. Det kan i sin tur innebära att bristerna på kvalificerade skydd i vissa områden är större än vad man förut har räknat med.

I detta sammanhang vill kommittén peka på att flygburen radar som används för luftbevakning över hela riket kan medföra att möjligheterna att varna befolkningen blir bättre.

Information och hemskydd

Som kommittén redan tidigare har anfört förutsätter befolkningsskyddet befolkningens medverkan. För att människor skall kunna hjälpa sig själva och andra krävs det att de vet vad som bör göras. Samhället måste bidra med utbildning, information och stödinsatser.

Hemskyddsorganisationen med 8 000 hemskyddsgrupper som kompletteras med frivilliga hemskyddsombud byggs nu upp. Organisationen är en lokal kontaktyta mellan

befolkning och myndigheter under beredskap och krig. Den kommer att få många och viktiga uppgifter att förmedla kunskap och information - inte minst vad gäller befolkningsskyddet.

Enligt kommitténs mening är hemskyddsorganisationen en förutsättning för ett fungerande befolkningsskydd. Organisationen kan ge allmänheten stöd särskilt i samband med utdelning av andningsskydd, iordningsställande av skyddsrum och anordnande av skyddade utrymmen, omflyttning, utrymning, inkvartering, sökande av skydd och vistelse i skydd. Redan i fred bör enligt kommitténs mening organisationen i samband med övningsverksamhet - där även allmänheten har möjligheter att delta - kunna få till uppgift att kontrollera tillgångarna på skydd och att förbereda skyddsåtgärder.

Allmänhetens tilltro till befolkningsskyddet är givetvis beroende på de resurser som kan ställas till förfogande. Men även informationen under beredskap och krig är viktig. De olika ledningsnivåerna måste därför ha en hög informationsberedskap med långt drivna informationsförberedelser.

Skyddsprinciper och skyddsnivåer i det fysiska skyddet

Räddningsverkets förslag till principer för fördelning av skyddet med hänsyn till riskerna för befolkningen är ett uttryck för den ändrade inriktning för befolkningsskyddet som lades fast i 1987 års försvarsbeslut.

Enligt räddningsverkets förslag skall dessa principer omsättas i praktiken genom en indelning i skyddsnivåer. Räddningsverket kallar i sitt förslag skyddsnivåerna A, B och C. Dessa bokstäver används ibland för att beteckna kärnstridsmedel, biologiska

stridsmedel och kemiska stridsmedel (t. ex. i uttrycket ABC-stridsmedel). Kommittén anser därför att det är bättre att skyddsnivåerna betecknas med romerska siffror. Därvid bör I motsvara A, II B och III C.

Skyddsnivåerna är utformade för att klara följande olika former av vapenverkan:

- * skyddsnivå III - radiak och lättare splitter
- * skyddsnivå II - radiak, tyngre splitter och stötvågor, ras av egen byggnad samt rök - och brandgaser under en kortare tid
- * skyddsnivå I - radiak, tyngre splitter och långvariga stötvågor, ras av egen byggnad, rök- och brandgaser under en längre tid samt kemiska stridsmedel (luftrening)

Valet av skyddsnivåer måste enligt kommitténs mening utgå från dessa former av vapenverkan. Nivåerna utgör trappsteg i en ökande skyddsskala. Steget mellan III och II är störst när det gäller effekt och kostnader. Det är främst skyddet mot byggnadsras (med risk för kollaps eller blockering av skyddet) som där ger upphov till skillnaderna.

Enligt kommitténs uppfattning är räddningsverkets förslag till skyddsnivåer väl avvägda. Tillsammans med de nya mål- och riskanalyserna bör de kunna ligga till grund för utformningen av de fysiska skydden för befolkningen.

Skyddsnivåerna för olika områden med olika risknivåer bör enligt kommitténs mening kunna bestämmas i huvudsak i enlighet med räddningsverkets förslag om fördelning av skyddsnivåer (Se s. 33). Dock anser

kommittén att bestämningen av skyddsnivåer i samband med markstrider bör nyanseras ytterligare.

Riskområdena och befolkningsskyddet

En strikt tillämpning av de nya mål- och riskanalyserna kan i vissa fall föra med sig flera förhållandevis snävt avgränsade riskområden. I enlighet med principerna för fördelning av befolkningsskyddet skall dessa riskområden ha en högre skyddsnivå än omkringliggande områden. Detta kan innebära att det på en begränsad yta skulle kunna förekomma flera områden med olika skyddsnivåer men med en sammanhängande och likartad bebyggelse. För de människor som bor och arbetar där kan det givetvis vara svårt att förstå att skyddsnivåerna varierar på detta sätt. Vid tillämpningen av mål- och riskanalyserna inom befolkningsskyddet måste man därför i görligaste mån försöka avgränsa de områden som skall ha en viss skyddsnivå med gränser som faller sig naturliga såsom större vägar och gator, parker, öppna fält, vattendrag etc.

Riskområde - hemskyddsområde

Hemskyddsorganisationen bygger på en geografisk indelning av kommunerna i hemskyddsområden. Ett hemskyddsområde har i regel 500 - 2 000 invånare.

Räddningsverket föreslår att varje hemskyddsområde som regel bör ha en enhetlig skyddsnivå. Skyddsnivån skall bestämmas med utgångspunkt från de riskområden som kommer fram genom de nya analyserna. En princip som innebär en enhetlig skyddsnivå i varje hemskyddsområde kan - om den skulle tillämpas utan undantag - ge upphov till vissa problem. Riskområdenas gränser delar nämligen ibland hemskyddsområdena i två delar. Den ena delen ligger i riskområdet. Den andra ligger utanför.

Redan idag varierar skyddsnivån inom hemskyddsområdena beroende på den geografiskt ojämna fördelningen av skyddsrumspplatser. Om man emellertid eftersträvar en enhetlig skyddsnivå inom hemskyddsområdena måste man antingen ändra hemskyddsområdena så att de ej delas av någon riskområdesgräns eller bygga skydd även för dem som befinner sig utanför gränsen. Ett sådant skydds-rumsbyggande utanför riskområdesgränserna kan emellertid - om det får för stor omfattning - komma att strida mot tanken bakom den ändrade inriktningen av befolkningsskyddet, nämligen att låta skyddet styras av skyddsnivån.

Att anpassa hemskyddsområden till riskområdesgränser

Frågan är om det i stället är möjligt att anpassa hemskyddsområdena till riskområdesgränserna. Vissa hemskyddsområdesdelar som faller utanför riskområdesgränsen skulle kunna bilda nya hemskyddsområden. Många av dem skulle dock bli alltför små för att kunna utgöra ett hemskyddsområde. Det kan då i stället vara tänkbart att överföra en sådan del till ett angränsande hemskyddsområde som ligger utanför riskområdet. I storstäderna begränsas denna möjlighet emellertid i en del fall av socialdistriktsindelningen. Hemskyddsområden utgör där nämligen ofta geografiskt delar av socialdistriktet. En viktig del av informationen om befolkningen i ett hemskyddsområde kommer från de sociala organen i socialdistriktet. Av den anledningen kan det vara olämpligt att låta ett hemskyddsområde ingå i två eller flera socialdistrikt.

Det går alltså att ändra vissa hemskyddsområden på ett sådant sätt att de i sin helhet faller antingen utanför eller innanför riskområdesgränsen. Fortfarande kommer det dock att finnas hemskyddsområden där en

delning skulle medföra olägenheter.

Sambandet mellan skyddsnivåer och indelningen i
hemskyddsområden

Man kan å ena sidan fråga sig om hemskyddsområdena överhuvudtaget skall påverka omfattningen av de områden som skall ha samma skyddsnivå. Avgörande för skyddsnivån borde ju uteslutande vara riskområdena. Hemskyddsområdena har däremot bildats utifrån helt andra - administrativa - utgångspunkter.

Vad som å andra sidan talar för att skyddsnivån i varje hemskyddsområde skall vara enhetlig är att hemskyddsområdena är den minsta administrativa indelningen i den kommunala beredskapsplaneringen och att skyddsplaneringen avsevärt skulle underlättas om riskområdena kunde anpassas till den nu gällande indelningen. Även kommunens och hemskyddsorganisationens ledning av och information om befolkningsskyddet skulle underlättas.

Enligt kommitténs mening bör indelningen i områden med olika skyddsnivåer grundas på enkelhet, trovärdighet och rationalitet. Indelningen bör utgå från riskområden och ta hänsyn till hemskyddsområdesindelningen. Hemskyddsområden som är små och befolknings-täta bör ges en enhetlig skyddsnivå inom hela området. Olika skyddsnivåer bör emellertid kunna förekomma i stora hemskyddsområden och i hemskyddsområden där det finns gles bebyggelse. Hemskyddsområden som bara till en mycken liten del berörs av ett riskområde bör som regel i sin helhet få den lägre skyddsnivån. I vissa fall måste gränserna mellan hemskyddsområdena ändras så att de hemskyddsområden som berörs av risker bättre anpassas till riskområdena. Ett hemskyddsområde bör dock inte delas, om det skulle medföra olägenheter för hemskyddsorganisationen och dess verksamhet.

Bara i undantagsfall får skyddsnivån i den del av ett hemskyddsområde som faller utanför riskområdet bli högre än vad som annars skulle vara motiverat.

Skyddsnivåerna skall bestämmas på ett enhetligt sätt

De geografiska områden som skall få olika skyddsnivåer skall anges i den kommunala skyddsplaneringen. Det underlag som behövs skall kommunen få från länsstyrelsen. Underlaget skall utgå från de operativa grunderna och i övrigt grundas på den regionala mål- och riskanalysen, på övriga risker inom kommunen och på de principer som angivits i det föregående. Det är av stor betydelse att skyddsnivåerna bestäms på ett enhetligt sätt. Av den anledningen bör enligt kommitténs mening länsstyrelsens underlag för kommunens skyddsplanering granskas och fastställas av civilbefälhavaren. Civilbefälhavaren bör därvid samråda med militärbefälhavaren. Det bör bli en uppgift för överstyrelsen för civil beredskap och statens räddningsverk att se till att arbetet fullföljs i enlighet med dessa intentioner.

Skyddsbehov

En beräkning av behovet av antalet skyddsplatser med olika skyddsnivåer måste anstå tills kommunerna har genomfört en reviderad skyddsplanering som grundas på de nya mål- och riskanalyserna och de nya skyddsprinciperna.

Som framgår av avsnitt 5 har räddningsverket på uppdrag av kommittén gjort en enkät till länsstyrelserna för att få ett underlag till en bedömning av behovet av skyddsplatser. Länsstyrelserna har därvid haft tillgång till förslagen till mål- och riskanalyser. Av svaren framgår framför allt att länsstyrelserna tillämpar mål- och riskanalyserna på

olika sätt. Det är därför angeläget att det fortsatta arbetet bedrivs med de preciseringar som anges på s. 53.

Det bör i detta sammanhang anmärkas att behoven av skydd förändras över tiden i takt med samhällsutvecklingen. Den innebär att byggnader tillkommer eller försvinner och att risker uppkommer eller upphör.

Verksamhetsnivån i krig utgångspunkt för beräkning av behovet av skydd för verksamheter

Som räddningsverket anför skall de fysiska skydden finnas där människor förväntas uppehålla sig i krig. När det gäller att beräkna behovet av skydd för olika verksamheter, t. ex. arbetsplatser är det således följdriktigt att - som verket föreslår - utgå från verksamhetsnivån i krig. Det finns därför anledning att genom studier försöka ta reda på verksamhetsnivån i krig för olika branscher.

Skyddsmöjligheter

Fysiska skydd kan skapas på olika sätt. Särskilda skyddskonstruktioner kan byggas i fred. På dessa kan det ställas särskilda krav på skyddsförmåga och tid för iordningsställande. Enklare konstruktioner kan anordnas under beredskap och krig. Så kan ske genom att befintliga utrymmen t.ex. källare kompletteras och förstärks för att få ökad skyddsförmåga. På så sätt kan skyddsnivå III och i vissa fall skyddsnivå II uppnås. Lokaltyp, materialtyp och arbetsinsatser påverkar vilken skyddsnivå som uppnås och hur lång tid det tar att ställa i ordning skyddet.

I lagstiftningen kallas de särskilda skyddskonstruktionerna skyddsrum och de enklare konstruktionerna skyddade utrymmen. Begreppen används bl.a. i bestäm-

melser om kommunernas och enskildas skyldigheter och rättigheter beträffande skyddet för befolkningen.

Möjligheterna till skydd består av redan befintliga skyddsrum och andra tillgångar som kräver mer eller mindre omfattande kompletteringar. De består också av de skydd som byggs i samband med nyproduktionen av byggnader och av skydd som byggs i redan befintlig bebyggelse.

Nyproduktion

Enligt kommitténs uppfattning är produktionen av skydd i samband med nybyggnad av bostäder och anläggningar ett betydelsefullt medel att skapa skydd till rimliga kostnader. Det är viktigt att produktionen hålls uppe så att inte nya bristområden skapas. På lång sikt är det denna produktion som formar vårt framtida skyddssystem.

Skyddsrum med skyddsnivå I eller II kan byggas i samband med nyproduktionen i huvudsak enligt de regler som för närvarande gäller för skyddsrumproduktionen. Erfarenheten visar att merkostnaderna för skyddsrum sällan överstiger 1 % av de totala byggnadskostnaderna för en byggnad.

Skydd med skyddsnivå III bör i nyproduktionen skapas genom källare. Kommittén anser dock att det vore orealistiskt att införa generella krav på källare. I stället kan någon form av stimulansbidrag tänkas för dem som bygger hus med källare där det finns behov av skydd med skyddsnivå III. Räddningsverket har i sin studie beräknat de genomsnittliga merkostnaderna för en skyddsplats i skyddsnivå III till 500 kr. Det kan emellertid ifrågasättas om bidrag som utgår schablonmässigt och med små belopp får någon betydelse. Även andra styrningsmetoder bör studeras. Kommittén anser

att räddningsverket bör få i uppdrag att i samverkan med plan- och bostadsverket belysa hur tillkomsten av skydd i skyddsnivå III skulle kunna främjas.

De ekonomiska resurser som krävs för att bygga skydd i samband med nyproduktion är svåra att uppskatta. De är beroende av byggnadskonjunkturerna, typ av produktion samt var produktionen skall äga rum. Dessutom påverkar riskområdenas storlek kostnaderna. Räddningsverket har uppskattat att det behövs ca 240 miljoner kr per år för att hålla takten i nyproduktionen med de föreslagna skyddsprinciperna.

Denna kostnad skulle kunna bli lägre om det togs större hänsyn till risker och beredskapsaspekter i samhällsutvecklingen.

Att utnyttja befintliga tillgångar

De skyddsrum som finns nu bör enligt kommitténs mening bevaras och vårdas även i fortsättningen. Modernisering av äldre skyddsrum, främst avseende skyddsförmågan mot kemiska stridsmedel, bör ske i sådana områden där det finns behov av skyddsnivå I.

Kommittén biträder räddningsverkets förslag till särskilda åtgärder under en tio-årsperiod i syfte att utnyttja befolkningsskyddsrum, tunnelbanestationer, lämpliga berggrum och tunnlar som skydd för befolkningen. Enligt kommitténs mening ger dessa åtgärder till låga kostnader värdefulla tillskott på skyddsplatser i de större städernas bristområden.

Behoven av grundskydd och sådana kompletterande skydd som ställs i ordning i ett krisläge, s.k. skyddade utrymmen, är stora. För att skapa en tillräcklig beredskap krävs det enligt kommitténs mening ett omfattande arbete med att inventera lämpliga byggnader

och att planlägga de åtgärder som skall vidtas. Kommittén anser att detta arbete är viktigt för att de skyddsmöjligheter som redan finns tas tillvara på bästa sätt. Enligt kommitténs uppfattning bör planläggningen inriktas på att skyddade utrymmen skall kunna anordnas inom 14 dygn i områden med risknivå Stor risk och inom 30 dygn i övriga områden. Utrymmena bör snabbt kunna tas i bruk och sedan stegvis förbättras till avsedd skyddsnivå inom de angivna tidrymderna. Detta fordrar anskaffning och lagring i fred av viktig materiel. Kommittén biträder räddningsverkets förslag om detta och vill samtidigt peka på betydelsen av att planläggningen beaktar behovet av arbetskraft.

Nya skyddsrum i befintlig bebyggelse

De brister på skyddsrum som finns i befintlig bebyggelse bör reduceras genom skyddsrumsbbyggnad vid om- eller tillbyggnader eller i befintliga byggnader. Denna bristtäckningsproduktion är arbetsintensiv och förenad med höga kostnader. Den är också i hög grad beroende av konjunkturerna inom byggsektorn. I en högkonjunktur kommer bristtäckningsproduktionen regelmässigt att få stå tillbaka för andra byggnadsbehov.

Även tillgången på objekt är av betydelse för produktionen. Till skillnad mot vad som gäller för statliga och kommunala fastigheter är det svårt att med stöd av lagstiftningen på området ålägga enskilda fastighetsägare i fred att upplåta sina fastigheter för anordnande av skyddsrum. Detta medför att man kan tvingas välja orimligt dyra lösningar. Enligt kommitténs uppfattning bör det i civilförsvarslagen (1960:74) införas bestämmelser av vilka det klart framgår att enskilda fastighetsägare skall vara skyldiga att upplåta sina fastigheter för

skyddsrumproduktion även i fred, om det inte är oskäligt.

Räddningsverket har angett att det finns vissa möjligheter att minska kostnaderna för bristtäckningsproduktionen. Kommittén anser att det är angeläget att verket utvecklar och prövar olika alternativ som kan minska kostnaderna.

Fördelning av kostnadsramen för produktionen av skydd

Räddningsverket har lämnat vissa förslag till hur kostnadsramen om 390 miljoner kr per år för produktionen av skydd skall fördelas inom en tio-årsperiod. De belopp som anges avser genomförandekostnaderna för budgetåret 1988/89.

Förslagen innebär att de uppskattade behoven av medel för nyproduktionen helt täcks med 240 miljoner kr. Även behoven av kompletterande åtgärder beträffande bergum, tunnlar, befintliga skyddsrum och av förberedelser av skyddade utrymmen täcks helt med 110 miljoner kr. Vad som återstår - 40 miljoner kr - föreslås för bristtäckningsproduktion i befintlig bebyggelse.

Enligt kommitténs mening är det en riktig princip att behoven av medel för nyproduktion täcks i första hand. Om man bygger skyddsrum i samband med att byggnaden i övrigt byggs, blir kostnaden för skyddsrummet nämligen betydligt lägre än om man skulle bygga det efteråt. Man kan alltså säga att pengarna räcker till fler skyddsrumspatser, om de används i nyproduktionen. Om principen inte följdes, skulle nya brister skapas - brister som bara kan avhjälpas genom den mycket dyrare bristtäckningsproduktionen. Som framgår av det föregående anser kommittén att frågan om åtgärder för att främja tillkomsten av skydd i skyddsnivå III bör

studeras ytterligare.

Genom kompletterande och förberedande åtgärder kan ett stort antal skyddsplatser skapas inom tio år. Enligt räddningsverkets bedömning uppgår kostnaderna för dessa åtgärder till 110 miljoner kr per år. Verket anser att det inte är realistiskt att ytterligare forcera dessa åtgärder.

En omfördelning av en del av medlen till bristtäckningsproduktion skulle å andra sidan försena åtgärder. Nackdelen med en sådan omfördelning är alltså att det skulle medföra att man inte skulle kunna utnyttja möjligheten att på kort tid skapa många fler skyddsplatser genom att använda de redan befintliga tillgångarna i form av bergrum, tunnlar etc. Enligt kommitténs mening är det bättre att skapa många skydd som är enkla än några få avancerade. Kommittén, som finner att det är angeläget att detta program inte försenas, kan därför inte förorda någon sådan omfördelning av medlen.

Sammanfattningsvis anser kommittén alltså - utan att ta ställning till de belopp som räddningsverket anger - att principerna i räddningverkets förslag till fördelning av kostnadsramen bör godtas.

Om nyproduktionen vissa år inte uppgår till den nivå som räddningsverket förordar bör de medel som av den anledningen inte används för nyproduktionen överföras till bristtäckningsproduktion i befintlig bebyggelse. Det är givetvis angeläget att dessa medel används för att skapa skydd där behoven är störst. Det gäller främst sådana verksamheter i riskområden som måste fortsätta i krig och som inom rimlig tid inte kan få skydd på annat sätt. Målet bör vara att dessa skyddsbehov skall vara täckta inom tio år.

Produktionskostnaderna varierar över tiden

Behoven av medel för skyddsrumproduktion varierar över tiden. Detta beror på att byggandet av bostäder och anläggningar varierar från tid till annan. En hög byggkonjunktur medför att det byggs många skyddsrum i nyproduktionen. Inom givna ramar blir då övrig skyddsproduktion begränsad. Under lågkonjukturer blir produktionssammansättningen annorlunda. Systemet för produktion av skydd måste ha förmåga att möta dessa förändringar. Enligt kommitténs mening är det därför viktigt att de årligen tilldelade resurserna för befolkningsskyddet kan utnyttjas flexibelt. Eventuellt outnyttjade bemyndiganden och betalningsmedel under ett år bör således kunna få utnyttjas under kommande år. Särskilt stor betydelse kan detta få för den framtida bristtäckningsproduktionen. Denna typ av produktion bör utnyttjas för att fylla svackor i byggkonjunkturerna.

Befolkningsskyddet och den fysiska planeringen

Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10) är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) tillämpas vid planläggningen. Av intresse i detta sammanhang är 2 kap. 9 § naturresurslagen. Enligt den paragrafen skall mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Bebyggelsen skall enligt 2 kap. 3 § plan- och

bygglagen lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa. Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall enligt 2 kap. 4 § plan- och bygglagen bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av skydd mot uppkomst och spridning av brand och andra olyckshändelser samt med hänsyn till behovet av skyddsåtgärder för civilförsvaret.

De planer som kommunen antar med stöd av lagen blir gällande i och med att antagandebesluten vinner laga kraft. Staten, som har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling, har dock vissa möjligheter att korrigera felaktiga eller olämpliga beslut. Den statliga kontrollen är inskränkt till frågor om riksintressen och mellankommunala intressen samt frågor om medborgarnas hälsa och säkerhet. Om ett beslut innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes eller övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser, skall länsstyrelsen enligt 12 kap. 3 § plan- och bygglagen upphäva beslutet.

I propositionen 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag gör föredraganden vissa uttalanden som är av betydelse för befolkningsskyddet. Han konstaterar där att det är angeläget att kommunerna har möjlighet att i den fysiska planeringen integrera sådana ställningstaganden som har kommit fram vid försvarsplaneringen i vid mening och att det från civilförsvarssynpunkt finns behov av att kunna påverka lokaliseringen så att bostäder och anläggningar inte uppförs i närheten av sådana anläggningar som bedöms kunna bli utsatta för angrepp i krig. Han pekar vidare på att grunddokumentet för kommunens skyddsplan är en skyddsanalys, som bl.a. beskriver var riskområden av olika slag finns och att denna analys också bör kunna utgöra underlag för beslut om lokalisering i

kommunernas fysiska planering. Hans slutsats blir att dessa försvarsintressen blir fullt tillgodosedda genom plan- och bygglagen och naturresurslagen och att det alltså blir möjligt att förhindra ny bebyggelse i närheten av tänkbara bekämpningsmål (prop. s. 115).

Plan- och bygglagen innehåller alltså bestämmelser som ålägger kommunerna att ta hänsyn till befolkningsskyddet i den fysiska planeringen och som ålägger länsstyrelserna att bevaka att de gör det. I den fysiska planeringen står många gånger olika intressen mot varandra. Beredskapsaspekterna har därvid ofta haft svårt att göra sig gällande. Med de nya regionala mål- och riskanalyserna som grund bör emellertid dessa aspekter enligt kommitténs mening få ökad tyngd. Kommittén anser att mycket står att vinna om det redan på ett tidigt stadium i planeringen blir klarlagt vilken betydelse det har att undvika att lokalisera mål i befintlig bebyggelse och att undvika ny bebyggelse i riskområden.

Enligt kommitténs mening är det alltså viktigt att det tas ökad hänsyn till beredskapsfrågorna i samhällsutvecklingen. Då kan befolkningsskyddet bli effektivare. På sikt kan då också kostnaderna för skyddrumsbyggandet hållas nere. Kommittén biträder räddningsverkets förslag att verket skall ta fram ett samordnat underlag för risk- och beredskapshänsyn i samhällsutvecklingen när det gäller befolkningsskyddet i nära samverkan med överstyrelsen för civil beredskap, plan- och bostadsverket och Svenska kommunförbundet.

Tidsplan

Som framgår av avsnitt 6.2 är det enligt kommitténs mening angeläget att de regionala mål- och riskanalyserna blir färdiga vid årsskiftet 1989/90.

Kommittén anser vidare att det är viktigt att de centrala och regionala myndigheterna tillhandahåller riktlinjer och underlag för den kommunala beredskapsplaneringen under våren 1990. Under budgetåret 1990/91 bör kommunernas revideringar av skyddsplanerna vara klara. De nya skyddsprinciperna kan då börja tillämpas under det därpå följande budgetåret.

När skyddsplanerna är klara kan, som tidigare anförts, skyddsbehoven anges på ett säkrare sätt än vad man kan göra nu. Det blir då också lättare att beräkna kostnaderna för det dominerande inslaget i skyddsproduktionen: skyddsrum i nyproduktionen. Om det skulle visa sig att kostnaderna för den produktionen inte blir så stora som räddningsverket har antagit, kan mer resurser läggas på bristtäckningsproduktionen. Om kostnaderna skulle visa sig vara större, blir förhållandet givetvis det motsatta. I båda fallen får kostnaderna för nyproduktionen stor betydelse för hur mycket resurser som kan läggas ned på bristtäckningsproduktionen. Först när skyddsplanerna är klara kan man alltså göra en säker bedömning av vilka resurser som krävs för att täcka bristerna i riskområdena.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problem bilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.



Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]





