



Uppdrag till MSB att redovisa behoven av förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och flygkapacitet

Slutredovisning av regeringsuppdrag
Ju2018/03972/SSK

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	4
2. Inledning	5
2.1 Uppdraget	7
2.1.1 Genomförande av uppdraget	7
3. Skogsbrand och skogsbrandsbekämpning	7
3.1 Vad är skogsbrand?	7
3.2 Effektiv skogsbrandsbekämpning	8
4. Utbildnings- och kompetensbehov i kommunal räddningstjänst	10
4.1 Säkerställa utbildningsplatser i grund- och vidareutbildning	11
4.1.1 Utbildningsbehovsbehoven i siffror	12
4.1.2 Utbildningsplatser måste utökas stegvis	15
4.1.3 Slutsats och inriktning	18
4.1.4 Kostnadsuppskattningar	18
4.2 Utbildningsbehov för ökad personalkapacitet	19
4.2.1 Överväga civilpliktsutbildning	19
4.2.2 Nationellt utbildningsstöd till kommunal räddningstjänst för skogsbrandsbekämpning	19
4.2.3 MSB:s skolor som förstärkningsresurs	20
4.2.4 Slutsats och inriktning	20
4.2.5 Kostnadsuppskattningar	21
4.3 Ökad kompetens inom skogsbrandsbekämpning	21
4.3.1 Utveckling av grund- och vidareutbildning för bättre förmåga till skogsbrandsbekämpning	21
4.3.2 Andra utbildningsinsatser inom skogsbrandsbekämpning	23
4.3.3 Slutsats och inriktning	23
4.3.4 Kostnadsuppskattningar	24
5. Resurser och roller för skogsbrandsbekämpning från luften. 25	25
5.1 Olika typer och lösningar för flygande resurser	25
5.2 Flygande resurser och roller i skogsbrandsbekämpning i Sverige	28
6. Resurser, roller, ansvar och vägen framåt avseende förstärkt förmåga till brandbekämpning från luften	34
6.1 Behov av flygande resurser för skogsbrandsbekämpning	35
6.1.1 MSB:s bedömning	35
6.1.2 Steg 1 - MSB upphandlar helikoptrar	36
6.1.3 Steg 2 - MSB upphandlar som tjänst mindre skopande plan	36
6.1.4 Steg 3 - Staten upphandlar som tjänst alt. anskaffar större skopande plan	36

6.2 Behov av ansvarsfördelning och tydliggjorda roller och förutsättningar för effektiv användning av flygande resurser vid skogsbrandsbekämpning	37
6.2.1 MSB:s bedömning	37
6.2.2 Ansvar, roller och förutsättningar	37
6.3 Kostnader och finansiering	41
6.3.1 Kostnader för flygresurser	41
6.3.2 Kostnader för kommunal räddningstjänst	42
6.3.3 Kostnader för skogsbränder	43
6.3.4 Finansiering av flygande resurser	44

1. Sammanfattning

Denna rapport är slutredovisningen av regeringsuppdraget till MSB att redovisa behoven av en förstärkt kapacitet avseende materiel, personalförsörjning och flygkapacitet¹.

Sveriges egna resurser för skogsbrandbekämpning sommaren 2018 var för små och inte tillräckligt förberedda för att klara bränderna och dess konsekvenser. Betydelsen av ett bättre förberett samarbete för att åstadkomma samordning, inriktning och prioritering ska inte underskattas men kan inte kompensera för behovet av kompetenshöjning och mer resurser. Räddningstjänsterna behöver också fortsätta utveckla taktiken att snabbt påbörja släckning av skogsbränder med mycket resurser. För det krävs samordning och en större tillgång till helikoptrar och flygplan.

För att ge en grundläggande god kompetens för skogsbrandsbekämpning, föreslår MSB när det gäller utbildningsinsatser att samtliga behov av utbildningsplatser för grund- och vidareutbildningar tillgodoses från 2022, med en stegvis utökning av antalet utbildningsplatser. För det krävs ytterligare sammanlagt ca 520 utbildningsplatser årligen. Den stegvisa utökning sker med ca 100 utbildningsplatser 2020, ytterligare 200 utbildningsplatser 2021 och 220 utbildningsplatser 2022. Kostnaderna uppgår till 20 mnkr per år, sammanlagt 60 mnkr från 2022. MSB föreslår också att Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap, kompletteras med en påbyggnadsutbildning inom skogsbrandsbekämpning, i syfte att stärka den grundläggande kompetensen att genomföra räddningsinsatser vid skogsbrand. Det medför kostnadsökningar om 15 mnkr årligen från 2021.

MSB föreslår också att vidareutbildning inom räddningsledning ses över, där också erfarenheter och slutsatser från bl.a. skogsbrandsbekämpningen sommaren 2018 ligger som grund.

Det bör också genomföras utbildningsinsatser för att stärka personalkapaciteten inom kommunal räddningstjänst innefattande nationellt utbildningsstöd för exempelvis frivilliga brandmän och skogsbrandvärn.

MSB avser att utveckla myndighetens skolor som förstärkningsresurs, och kommer utreda frågan under 2019 för att avgöra på vilket sätt och till vilka kostnader.

¹ Regeringsbeslut I:1, Ju2018/03972/SSK, 2018-08-09

När det gäller behov av en förstärkt nationell förmåga avseende brandbekämpning från luften föreslår MSB en utveckling i tre steg med början inför skogsbrandssäsongen år 2019.

- Det första steget som MSB redan har påbörjat innebär att MSB upphandlar helikopterkapacitet.
- Det andra steget innebär att MSB som tjänst upphandlar skopande mindre flygplan.
- Det tredje steget innebär att Sverige säkrar tillgång till större skopande flygplan antingen som upphandlad tjänst eller med egna flygplan.

De flygande resurserna bör tillhandahållas kostnadsfritt för kommunerna, som nationella förstärkningsresurser. För steg 1-3 från 2020 finns ingen färdig finansiering. MSB menar att alla de tre utvecklingsstegen ska vara en del av civilskyddsmekanismen och då till del finansieras av EU inom ramen för rescEU.

MSB anser vidare att Försvarmakten och Polisen ska ha förmåga att med sina helikoptrar delta i skogsbrandsbekämpning. Slutligen framhålls att Försvarmakten, Kustbevakningen, Polisen, Sjöfartsverket, SOS-alarm och MSB har viktiga roller vid skogsbrandsbekämpning från luften och måste tillsammans med de kommunala räddningstjänsterna samt övriga statliga aktörer delta i förberedelserna inför skogsbrandssäsongen. MSB har i sitt uppdrag att vara drivande i sådana förberedelser.

MSB bedömer att förslagen bidrar till att hålla nere samhällets samlade kostnader för skogsbrandsbekämpning. Samtidigt bedömer MSB att förslagen bidrar till att minska skadorna på skogen.

2. Inledning

Det finns cirka 23,5 miljoner hektar produktiv skogsmark i Sverige. Det är 58 % av landarealen.

Klimatförändringarna innebär att risken för skogsbränder ökar. Erfarenheterna från branden i Västmanland 2014 och bränderna sommaren 2018 visar att Sverige inte har tillräckliga kompetens och resurser för att själv få stora och utdragna bränder under kontroll. Det internationella stöd som Sverige tog emot genom EU:s civilskyddsmekanism sommaren 2018 var den största civilskyddsinsats som gjorts inom Europa.

Sverige har med ett par tragiska undantag varit förskonade från att människor skadats och dödats i samband med de stora skogsbränderna. Risken för att många skadas och liv hotas är dock uppenbar om man inte snabbt får kontroll på branden och dess utveckling. Stora ekonomiska värden i virkesförrådet har gått förlorat, enskilda har drabbats och långsiktigt arbete har gått till spillo. Men det finns också andra och kanske minst lika starka skäl förutom liv, hälsa

och ekonomi för att samhället bättre ska klara av stora samhällsstörningar. Om Sverige ska hålla ihop så måste räddningstjänsten upplevas som tillräcklig och likvärdig i hela riket. De människor som bor utanför de stora städerna får inte bli övergivna när katastrofer drabbar deras miljöer.

Erfarenheterna från sommaren 2018 driver fram förändringar hos den kommunala räddningstjänsten. MSB har påbörjat arbetet med att skaffa fler skogsbrandsdepåer och startat en upphandling av helikoptertjänster. Satsningar görs också på värdlandsstöd och stöd till samverkan och ledning. Inför sommaren 2019 förbereds viktiga aktörer som Försvarmakten, Polisen, Sjöfartsverket och SOS Alarm för att stärka den nationella förmågan.

Utgångspunkten för förslagen i denna redovisning är att Sverige på sikt, i samverkan med resurser som kan efterfrågas genom EU:s civilskyddsmekanism ska klara av en situation som den sommaren 2018 och ytterligare en eller två samtidiga skogsbränder. Sverige kan dock inte räkna med ett sådant massivt stöd som sommaren 2018 utan den egna förmågan måste vara betydligt större. Andra delar av Europa kan ha större behov och med risker där människoliv står på spel.

MSB redovisade den 14 september första delen av regeringsuppdraget, som handlade om att bedöma behovet av ökade förstärkningsresurser i form av materiel, främst skogsbrandsdepåer, inklusive att lämna en kostnadsuppskattning. I den första delen redovisade MSB ett behov av att vidareutveckla de befintliga statliga förstärkningsresurserna inför sommaren 2019 samt även att utveckla nya resurser. Resurserna som redovisades var skogsbrandsdepåer, brandbekämpning från luften, värdlandsstöd och stöd till samverkan och ledning. Förstärkningsresursen avseende samverkan och ledning (FSOL) vidareutvecklas med nya kompetenser och utrustning för att stödja specifikt inom räddningsledning, GIS samt samband och informationsdelning. Därtill utvecklar MSB sin förmåga till samordning, inriktning och prioritering samt att mäkla av resurser.

Då denna rapport skrivs har mycket materiel till skogsbrandsdepåer upphandlats och börjat fraktas ut till de kommuner som MSB tecknat avtal med, utkast till koncept är framtagna för samtliga nya områden inom samverkan och ledning och en upphandling av 2019 års helikopterberedskap på nationell nivå är inledd. Ett intensivt arbete pågår, i dialog med kommunal räddningstjänst och länsstyrelserepresentanter, kring utvecklingen av MSB:s roll inom inriktning, samordning och prioritering av resurser.

MSB anser att beskriven ambitionsnivå både i delredovisningen och i denna slutredovisning är motiverad. Arbetet pågår enligt redovisad inriktning i den omfattning som de ekonomiska medlen gör det möjligt. MSB har valt att bibehålla ambitionsnivån gällande slutresultatet, men kommer behöva låta kompetensförsörjningen (registrering av ny personal, utbildning och övning)

fortgå mer över tid än vad som var planen i september, eftersom finansieringen av vissa delar av utvecklingen har dröjt.

2.1 Uppdraget

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska i denna redovisning bedöma vilka utbildnings- och kompetensbehov som föreligger inom den kommunala räddningstjänsten för att kunna upprätthålla beredskapen. En kostnadsuppskattning för identifierade åtgärder inom ramen för myndighetens uppdrag ska redovisas.

MSB ska vidare utreda vilka behov som finns av en förstärkt nationell förmåga avseende brandbekämpning från luften utöver den som kan tillgodoses genom ett effektivt utnyttjande av befintliga tillgängliga resurser, såväl offentliga som privata och tillförda internationella resurser med stöd av etablerade samarbeten, såsom EU:s civilskyddsmekanism.

2.1.1 Genomförande av uppdraget

MSB har tolkat uppdraget att redovisa utbildnings- och kompetensbehov utifrån tre delar; säkerställa utbildningsplatser i grund- och vidareutbildning, utbildningsbehov för ökad personalkapacitet samt ökad kompetens inom skogsbrandsbekämpning. MSB redovisar kostnadsuppskattningar för respektive del. MSB har i denna del av uppdraget samverkat med kommunal räddningstjänst.

I genomförandet av uppdraget att utreda vilka behov som finns av förstärkt förmåga avseende brandbekämpning från luften har MSB delat upp uppdraget i behovet av flygkapacitet och behovet av förberedande åtgärder såsom ansvarsfördelning, roller, övning, utbildning och planering. Uppdelningen är nödvändig för att säkerställa att de flygande resurserna ska vara användbara och operativt effektiva. MSB har i denna del av uppdraget haft dialog med berörda myndigheter, organisationer och företag.

3. Skogsbrand och skogsbrandsbekämpning

3.1 Vad är skogsbrand?

Större och svårbekämpade skogsbränder i Sverige har hitintills uppstått cirka en eller två gånger per decennium. I jämförelse med de extrema skogsbränder som kan uppstå i södra Europa, USA eller Australien har Sverige varit relativt förskonat från allvarliga skogsbränder. I framtiden kan vi förvänta oss en

förlängning av skogsbrandsäsongen samt ökad frekvens och längd på högriskperioder.²

Skogsbränders beteende styrs av tre grundläggande faktorer; väder, bränsle, och topografi. Vind påverkar skogsbränders beteende mest men under sommaren 2018 förvärrade också den långvariga torkan situationen. Skogsbränder karaktäriseras ofta av vilka bränslen som brinner. Brandförlopp, spridningshastigheter och möjlighet till brandbekämpning skiljer sig åt mellan de fyra olika typerna av skogsbränder: låg löpbrand, torvbrand, hög löpbrand och toppbrand. Topografien inverkar på bränderna framför allt genom lutningsgraden på sluttningar. En större lutning innebär ett snabbare brandförlopp. I Sverige spelar topografien mindre roll än till exempel i Klippiga bergen. Fokus vid skogsbrandsläckning i Sverige ligger framför allt på vädret och vegetationen. Topografins inverkan på släckningsarbetet, handlar mer om att terrängen kan vara mer eller mindre lätt att arbeta i. Avgörande är avståndet till farbar väg.

Den största bidragande orsaken till bränder i skog och mark är mänsklig aktivitet som eldning av gräs och annat, grillning eller att bränder anläggs. Endast ett fåtal bränder orsakas av blixtnedslag. Vid drygt tre av tio bränder är orsaken okänd.

SMHI producerar ett system för brandriskprognos åt MSB som stöd för att kvantifiera risken för skogsbränder. En av modellerna, Skogsbrandriskkarta innefattar ett större system för bedömning av både brandrisk och brandbeteende.

3.2 Effektiv skogsbrandsbekämpning

Släckning av större skogsbränder kräver stora resurser och förberedelser, planering och uthållighet. Snabb och tidig släckning är av yttersta vikt för att förhindra att branden växer i storlek, blir mera svårsläckt och resurskrävande.

I länder som frekvent upplever större skogsbränder kännetecknas skogsbrandförsvaret av stora enheter, spridda över den geografiska ytan samt möjlighet att med hjälp av helikoptrar eller flygplan snabbt få ut brandpersonal till brandplatser. Detta för att kunna möta det stora resursbehovet och kravet på uthållighet vid större och multipla bränder.

Innan branden startar bör ett antal åtgärder genomföras för att minimera risken för att det börjar brinna samt för att minska effekterna och konsekvenserna när brand uppstår. Förebyggande åtgärder såsom skogsvård och metoder och taktik inför och vid avverkning minskar risken för skogsbrand men utvecklas inte vidare i denna redovisning.

² Sjökvist E m.fl., "Framtida perioder med hög risk för skogsbrand - Analyser av klimatscenarier", MSB, 2013

För att dels förhindra att skogsbränder blir stora, dels minska skadorna av skogsbränder, krävs övning, utbildning, insatsplanering samt beredskapsläggning av nyckelresurser. Flygande resurser är en av flera nyckelresurser vid skogsbrandsbekämpning. Beredskapsläggning av nyckelresurser innebär att den är övad och förberedd och placeras på strategisk plats utifrån riskbilden. Då kortas tiden från larm till att resursen är på plats och brandbekämpningen kan utföras under längre tid.

Brandbekämpning från marken

Den huvudsakliga brandbekämpningen sker på marken och det är också här som branden till slut kan konstateras vara släckt. Hur branden bekämpas och vilken utrustning som används beror på vilken släckmetod som väljs. Vanligtvis kombineras den *våta* och den *torra* metoden. Den *våta* metoden innefattar användning av vatten vid släckningsarbetet och utrustning som släckbil, tankbil, bassäng, motorspruta och slangsystem. Metoden innebär att med hjälp av vatten och tillhörande utrustning bekämpa eldbandet direkt (direkt angrepp) eller att exempelvis lägga ut slangsystem längs en utsedd begränsningslinje dit branden ännu inte anlant (indirekt angrepp). Den *torra* metoden innebär att brandpersonal avskiljer bränslet från branden med hjälp av en brandgata som antingen är en befintlig brandbarriär eller som konstrueras. Vanligtvis utnyttjas befintliga brandbarriärer - ex vägar - som brandgator för att slippa göra breda, arbetskrävande brandgator. För att ytterligare öka chansen för att brandbarriärer ska hålla, kan så kallad *skyddsavbränning* utföras. Skyddsavbränning innebär att terrängen närmast brandgatan bränns av innan branden når fram till platsen, så att det inte finns bränsle kvar. I länder som återkommande upplever större skogsbränder används skyddsavbränning regelbundet.

Brandbekämpning från luften

Flygande resurser har flera funktioner vid skogsbrandsbekämpning såsom att genom spaning tidigt upptäcka bränder, vattenbombning, transport av personal och utrustning, rekognosering av skogsbranden, antändning och skyddsavbränning etc. De flygande resurserna kompletterar tydligt markresurserna vid svårtillgänglig terräng och vid bränder där riskerna för markpersonal anses vara för stora. En skogsbrand kan släckas av enbart markpersonal men aldrig enbart av flygande resurser.

De flygande resurserna vid skogsbrandsläckning består främst av två kategorier: helikoptrar respektive flygplan. Helikoptrarna delas i sin tur upp beroende på viktklass: lätta, mellan, medel samt tunga helikoptrar. I Sverige återfinns vi lätta respektive mellantunga helikoptrar. Flygplanen delas vanligtvis in i två olika kategorier: skopande flygplan - som fyller på sina vattentankar när de sveper över vattenytan - respektive flygplan som måste landa för att fylla på släckmedlet. Det finns för- och nackdelar med olika flygande resurser för skogsbrandsbekämpning utifrån svenska förutsättningar, vilket utvecklas nedan i 5.1.

Användning av flygande resurser vid en skogsbrand kan även delas in beroende på när resursen sätts in. Allra störst nytta gör den flygande resursen i samband med en första-insats. Då används resursen snabbt för att förhindra att branden tilltar i omfattning, blir svårsläckt och resurskrävande. Den flygande resursens uppgift blir då bland annat att hålla nere branden genom att vattenbomba tills räddningstjänsten etablerar ytterligare resurser och markpersonalen kan få kontroll över branden. En snabb första insats med flygande resurser är särskilt viktigt i områden med glest vägnät och mindre räddningstjänstresurser. Perioder med extrema brandriskvärden är också exempel på när första insats med flygande resurser är ytterst viktigt för att snabbt begränsa branden.

Om första insatsen misslyckas, påbörjas försent och branden utvecklar sig till en större och svårsläckt skogsbrand ändras uppgifterna för de flygande resurserna. Uppgifterna ändras då till att exempelvis skydda bebyggelse, punktinsatser i områden där riskerna är höga för markpersonalen eller att utgöra en första-insatsresurs i samband med att ett åskoväder drar över brandområdet. Vid större skogsbränder är en flygande resurs med större släckkapacitet av större vikt jämfört med flygande resurser med mindre släckkapacitet.

4. Utbildnings- och kompetensbehov i kommunal räddningstjänst

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska kommunen planera och organisera räddningstjänsten så att den kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt³. Personalen som har att leda och genomföra räddningsinsatser ska genom utbildning och erfarenhet ha den kompetens som behövs⁴. För att genomföra effektiva räddningsinsatser vid skogsbränder krävs dessutom särskilda kunskaper för riskbedömning, teknik- och metodval, samverkan och ledning samt taktik. Detta förutsätter att personalen är grundutbildad som räddningstjänstpersonal, och har nödvändig kompetens inom brandsläckning och därvid angränsande områden. Det förutsätter också att den personal som sätts att ingå i ledningssystem för insatsen, har nödvändig kompetens inom bl.a. taktik, samverkan och ledning. Med det som utgångspunkt är en central förutsättning för kommunal räddningstjänst att det utbildningsbehov som finns av grund- och vidareutbildning inom skydd mot olyckor helt kan tillgodoses. I annat fall riskerar kommunal räddningstjänst bli utlämnad till de egna förutsättningarna att bedriva utbildning, vilket kan verka

³ LSO 1 kap 3§

⁴ LSO 3 kap 14§

försvarande. Det kan också leda till bristande likvärdighet i kunskaper över landet, med samordningsutmaningar som följd.

Utbildnings- och kompetensbehoven kan utifrån detta indelas i grundläggande utbildningsbehov, utbildningsbehov för ökad personalkapacitet och särskilda utbildningsbehov för skogsbrandsbekämpning. MSB kan idag, av ekonomiska skäl, inte tillgodose utbildningsbehoven, vilket också påpekats i Räddningstjänstutredningens betänkande.⁵ Detta förhållande beskrivs också mer ingående i detta kapitel.

Vid storskaliga räddningsinsatser, med stor geografisk spridning och med komplex riskbild, finns det behov att förstärka kommunal räddningstjänst. Under sommaren 2018 och dess skogsbränder, skedde det genom förstärkning mellan räddningstjänster, genom nationella förstärkningsresurser samt genom internationellt stöd genom EU:s civilskyddsmekanism. Det finns anledning att överväga att nationellt förstärka kommunal räddningstjänst, genom exempelvis återinförandet av civilpliktsutbildning. Detta har också lyfts i svar till utvärderingen av operativa räddningsinsatser vid skogsbränder 2018.⁶ MSB menar samtidigt att kommunal räddningstjänst behöver förstärkas genom utökad dimensionering.

Utbildnings- och kompetensbehov beskrivs i detta kapitel utifrån; säkerställa utbildningsplatser i grund- och vidareutbildning, utbildningsbehov för ökad personalkapacitet samt ökad kompetens inom skogsbrandsbekämpning.

4.1 Säkerställa utbildningsplatser i grund- och vidareutbildning

För att kommunal räddningstjänst ska ha en grundläggande god förmåga till effektiva räddningsinsatser, krävs tillgång till personal med den kompetens som genom utbildning och erfarenhet krävs för uppgiften. För det ändamålet är det centralt att den grund- och vidareutbildning som MSB tillhandahåller för kommunal räddningstjänst enligt förordningar, möter de behov som föreligger.

Så är inte fallet idag, vilket närmare illustreras i tabell nedan. MSB bedömer att det krävs ytterligare ca 520 utbildningsplatser inom området. Särskilt stort är behovet vad gäller utbildningsplatser inom ledning av kommunal räddningstjänst⁷ och Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap.

MSB har en författningsgiven uppgift att tillhandahålla utbildning för kommunal räddningstjänst och i övrigt för skydd mot olyckor.

⁵ *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54).

⁶ Kommittédirektiv 2018:81. Svar från Räddningstjänsten, Jönköpings kommun.

⁷ Räddningsledare A, Räddningsledning B samt C.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bedriva

1. utbildningar som leder fram till examen i säkerhets- och räddningsarbete samt examen som skorstensfejare,
2. vidareutbildning som leder fram till examen som skorstensfejartekniker,
3. sammanhållna vidareutbildningsprogram inom områdena räddningstjänst, tillsyn och olycksförebyggande åtgärder samt systematiskt säkerhetsarbete, och
4. påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer.⁸

Myndigheten ska också tillhandahålla utbildning som anpassats för deltidsbrandmän (Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap, Grib), samt behörighetsgivande utbildning för räddningsledare (Räddningsledare A, SRVFS 2004:9).⁹

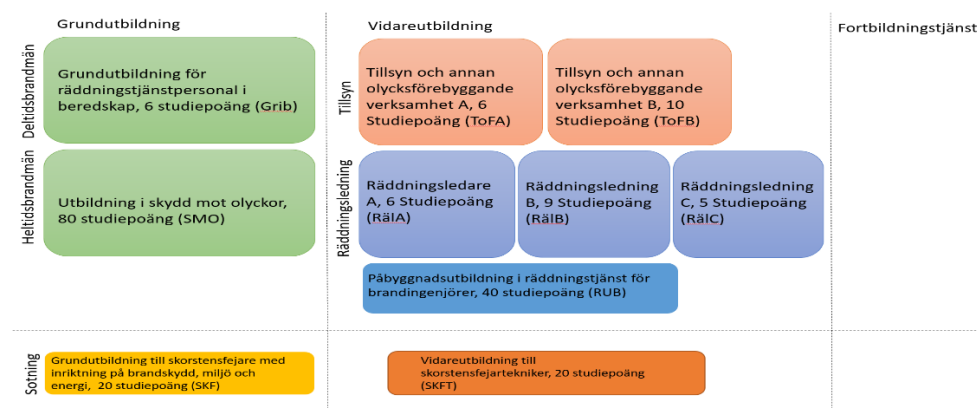
4.1.1 Utbildningsbehovsbehoven i siffror

MSB undersöker systematiskt utbildningsbehoven hos kommunal räddningstjänst, och har gjort så sedan myndighetens bildande utifrån den uppgift som åligger myndigheten. Behoven undersöks både kvantitativt och kvalitativt, vilket sammanvägt ger myndigheten en god grund för bedömning av de behov som föreligger.

MSB skickar, efter samråd med SKL, årligen ut en enkät till alla räddningstjänster och förbund i Sverige. Svarsfrekvensen är i regel kring 95 procent. I enkäten ställs frågor kring de kvantitativa utbildningsbehov som bedöms föreligga, utifrån det utbildningssystem som finns för grund- och vidareutbildning. Det ställs också andra frågor, som genom triangulering ligger till grund för myndighetens bedömning av utbildningsbehoven. MSB genomför också systematiska alumnuppföljningar för utbildningsprogrammen, där de studerande följs upp en tid efter examen. Analysen från dessa ingår också i MSB:s bedömning av utbildningsbehoven.

⁸ Förordning (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.

⁹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.



Figur 1. Utbildningssystemet skydd mot olyckor

De svar som lämnas ligger till grund för den utbildningsplanering som MSB gör med hänsyn till de medel som finns tillgängliga för ändamålet.

Det finns variationer i utbildningsbehoven, men de är över tid relativt konstanta, vilket ytterligare stärker MSB:s möjlighet att göra de bedömningar som lämnas i denna redovisning.

MSB bedömer att de årliga utbildningsbehoven, med utgångspunkt i de senaste 15 årens undersökningar samt de erfarenhetsvärden som finns av utexaminerade, anställningsbarhet m.m. är som följer;

Grundutbildning	Årligt platsbehov	Erbjudna platser 2018	Differens
Utbildning i skydd mot olyckor	280	224	-56
Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap	850	800/464 (del 1 resp del 2), för 2019 planeras 650 platser	-200 (jämfört med plan 2019)
Grundutbildning till skorstensfejare	56	56	0
Delsumma	1186	930	-256
Vidareutbildning	Årligt platsbehov	Erbjudna platser 2018	
Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer	35	35	0
Vidareutbildning till skorstensfejartekniker	28	28	0
Räddningsledare A	330	264	-66
Räddningsledning B	140	96	-54
Räddningsledning C	60	0	-60

Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A	130	64	-66
Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet B	80	48	-32
Delsumma	803	535	-268
Totalsumma	1989	1465	-524

Tabell över Behov av utbildningsplatser inom utbildningssystemet skydd mot olyckor.

Av tabellen illustreras att det för vissa utbildningar råder en balans mellan hur behoven ser ut och de utbildningsplatser som erbjuds, medan det för andra råder en obalans. Behov som är större än tillgängliga utbildningsplatser är fallet för Utbildning i skydd mot olyckor, Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap, Räddningsledare A, Räddningsledning B, Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A samt B. När det gäller Räddningsledning C har den inte genomförts sedan 2008 av ekonomiska skäl, samt för det vikande söktryck som sågs 2008. Under åren 2013-2015 undersökte MSB behoven och konstaterar att det stadigvarande rör sig om ca 60 platser. Kursen behöver dock genomgå ett utvecklingsarbete inför genomförande.

För Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap är det angivna utbildningsbehoven omkring 850 platser, men MSB bedömer med hänsyn till de uppgifter om omsättning som finns, att det i realiteten kan uppgå till ca 1000 platser.¹⁰

När det gäller Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer är förvisso antalet utbildningsplatser i balans med efterfrågan. MSB konstaterar däremot att antalet utbildade brandingenjörer vid utbildningarna vid Lunds tekniska högskola och Luleås tekniska universitet förefaller underdimensionerat utifrån samhällets behov. Det finns svårigheter för kommunal räddningstjänst att rekrytera brandingenjörer, vilket också påverkar söktrycket till den påbyggnadsutbildning som MSB tillhandahåller. För att säkerställa god tillgång till personer med brandingenjörsexamen och examen från MSB:s påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer, bör ytterligare utbildningsplatser vid brandingenjörsutbildningarna skapas.

¹⁰ Beskrivs i MSB:s budgetunderlag för 2019-2021, dnr 2018-01853.

Vikten av närhet till utbildning

MSB har kunnat konstatera att tid och rum har stor betydelse för möjligheten för den enskilde, kommunal räddningstjänst och i förekommande fall huvudarbetsgivare, att genomgå utbildning.

Avståndet till utbildningsorten har dels betydelse för de kostnader som kommunal räddningstjänst får för att skicka medarbetare på utbildning, det påverkar också den enskildes privata förutsättningar som fritid m.m.

Det har också betydelse när under året som utbildning finns tillgänglig för möjligheten att genomgå den. I regel är sommarmånaderna (främst från senare delen av juni till första delen av augusti), olämpliga att bedriva utbildning under med anledning av semesterperioder inom både kommunal räddningstjänst och huvudarbetsgivare. Det innebär att det finns begränsningar också i när utbildningen kan tillhandahållas.

MSB har genomfört en regionalisering av Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap (Grib), med innebörden att den bedrivs på sammanlagt tio olika orter inklusive myndighetens egna två skolor. Detta har positiv effekt för möjligheterna att genomgå utbildningen, tillsammans med den utökning av kurstillfällen som skett. Samtidigt är detta kostnadsdrivande för myndigheten, och intäkter minskar för den internatverksamhet som bedrivs vid myndighetens skolor. Ytterligare regionalt genomförande, för exempelvis utbildning inom räddningsledning, skulle verka positivt för möjligheterna att gå utbildning, men skulle då samtidigt vara kostnadsdrivande för myndigheten.

Utbildningar där den enskilde själv söker utbildning har inte samma behov av närhet till utbildningen. Det är fallet för Utbildning i skydd mot olyckor, Grundutbildning till skorstensfejare, Vidareutbildning till skorstensfejartekniker samt Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer. Det finns dock ett samband mellan var den studerande utbildar sig, och var den senare arbetar (geografiskt), vilket ytterligare understryker vikten av att bibehålla myndighetens två skolor för att ge goda förutsättningar för rekrytering hos kommunal räddningstjänst.¹¹

4.1.2 Utbildningsplatser måste utökas stegvis

MSB har genom sina skolor, den goda infrastruktur och kompetens som finns, samt genom att upphandla utbildning goda möjligheter att möta de behov som finns. Möjligheterna ser olika ut beroende på utbildning, varför de beskrivs var för sig. MSB bedömer att det måste ske en stegvis utökning av

¹¹ MSB genomför kontinuerliga alumnpufföljningar där detta samband visar sig. Senast från 2018 års uppföljning.

utbildningsplatser i en takt som möjliggör att förutsättningar samtidigt skapas genom rekryteringar, investeringar och byggnationer.

Utbildning i skydd mot olyckor

Utbildning i skydd mot olyckor ger examen i säkerhets- och räddningsarbete i enlighet med förordning (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor. Examen ger en god grund för bl.a. yrkesverksamhet inom kommunal räddningstjänst, som räddningstjänstpersonal på heltid (brandman). Utbildningen ger bl.a. mycket god kunskap och färdighet inom brandsläckning, där också skogsbrandsläckning ingår. Utbildningen bedrivs vid myndighetens skolor både som platsförlagd- och som distansutbildning.

För att möta behoven behöver myndigheten starta ytterligare två utbildningsparalleller per år. Med anledning av utbildningens längd och innehåll behöver förberedande åtgärder vidtas för att möjliggöra ytterligare utbildningsplatser. Utbildningsplatserna kan därför möta behoven först från 2022.

Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap

Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap (Grib) startade 1 januari 2018, och ersatte tidigare Utbildning för räddningsinsats. Samtidigt genomförde myndigheten en ökad regionalisering av utbildningen, till att genomföras på sammanlagt tio orter. Regeringen har också tillskjutit medel för att möjliggöra detta. För 2019 planerar myndigheten att erbjuda ca 650 utbildningsplatser, jämfört med behoven om 850. MSB bedömer också att behoven i realiteten kan vara större, med hänsyn till personalkategorierna (räddningstjänstpersonal i beredskap) omsättning samt den andel verksamma som idag saknar grundutbildning, vilket också beskrivs i budgetunderlaget för 2019-2021.¹² Utbildningsplatserna behöver utökas med 200 i ett första steg från 2020, vilket myndigheten också redovisade i budgetunderlaget till regeringen. Ytterligare utbildningsplatser kan vara aktuellt från 2021.

MSB har möjligheter att utöka antalet utbildningsplatser från 2020. Myndigheten bedömer att det finns kapacitet på flera platser för att starta eller utöka genomförande av Grib.

Räddningsledning

Utbildning inom räddningsledning, beskrivs här samlat, då det är samma faktorer som påverkar myndighetens möjlighet att möta behoven inom området. Utbildningarna bedrivs vid myndighetens skolor både som platsförlagd- och som distansutbildning.

¹² Budgetunderlag 2019-2021, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, dnr 2018-01853.

Utbildning inom räddningsledning behöver ses över. Det konstateras också i Räddningstjänstutredningens betänkande, i vilket MSB instämmer.¹³ Därutöver behöver också en ny räddningschefsutbildning utredas, tillsammans med akademisering av Påbyggnadsutbildning i räddningstjänst för brandingenjörer som också framgår av betänkandet. Detta behöver hanteras särskilt, genom uppdrag till MSB. Såväl översynen som ett framtida genomförande förutsätter ytterligare medel, vilket också MSB redovisat i sitt remissvar.¹⁴

Fram till dess nya utbildningar inom ledning av kommunal räddningstjänst erbjuds, behöver behoven av utbildningsplatser mötas. Sammantaget skulle ytterligare två kurser Räddningsledare A, en kurs Räddningsledning B samt två kurser Räddningsledning C behöva genomföras varje år. Myndigheten har idag inte möjlighet att möta detta behov. Det beror på att det för utbildningens genomförande krävs stora resurser¹⁵ och samtidig tillgång på andra studerande som kan agera brandmän (motspel) under insatsövningar och andra examinerande ledningsmoment. MSB har möjlighet att under 2020-2021 erbjuda fler kurser än idag inom räddningsledning, men kan inte möta behoven fullt ut. Det gäller inte minst Räddningsledning C, som inte genomförts senaste tio åren. Behoven kan mötas fullt ut från 2022.

Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet

Utbildning inom tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet beskrivs här samlat. Kurserna Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A respektive B (komplexa objekt), ger kompetens att utföra tillsyn.¹⁶ Utbildningarna bedrivs vid myndighetens skolor både som platsförlagd- och som distansutbildning.

För att möta behoven skulle ytterligare två kurser Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A respektive en kurs Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet B (komplexa objekt) genomföras årligen. MSB har möjlighet att möta det, men först från 2020 då rekryteringsbehoven som följer av volymökningarna innebär tillsättning av kompletterande arbetslag.

Behoven av utbildningsplatser inom tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet är större än antalet platser. Samtidigt har det varit vikande söktryck vid de kurstillfällena som erbjudits. Söktrycket är väsentligt lägre än det behov som kommunal räddningstjänst uppger, och avviker från hur det förhåller sig i de övriga uppgifter angående utbildningsbehov som kommunal räddningstjänst lämnar. MSB bedömer att det beror på den lägre prioritering

¹³ *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54).

¹⁴ Remissvar: Betänkandet *En effektivare kommunal räddningstjänst* (SOU 2018:54), ärendenr MSB2018-06571.

¹⁵ Utbildnings- och övningsanordningar, materiel samt lärare.

¹⁶ Enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, samt Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

som kompetensområdet får vid bristande ekonomiska förutsättningar för kompetensutveckling hos kommunal räddningstjänst, jämfört med utbildning för det operativa uppdraget.

Flera räddningstjänster har till MSB lyft önskemål om regionalt genomförda kurser inom området. Det kan vara en möjlighet för att fullt ut kunna möta behoven, men är då samtidigt kostnadsdrivande och förutsätter upphandling av genomförande. Myndigheten bedömer förutsättningarna att upprätthålla kompetens i ett regionalt genomförande som begränsade, då det skulle vara för begränsade volymer som blir aktuellt. Det finns också svårighet att få tillgång till den kompetens som krävs genom upphandling, då få aktörer idag har den.

MSB arbetar för närvarande med ett koncept för integrering av Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A i Utbildning i skydd mot olyckor. Genomförande av konceptet kan ske först från 2020. Det är idag inte känt vilka kostnader som integreringen medför. Vid en integrering medför det ett väsentligt minskat behov av utbildningsplatser i Tillsyn och annan olycksförebyggande verksamhet A från 2022, då utexaminerade från Utbildning i skydd mot olyckor skulle inneha den kompetensen.

4.1.3 Slutsats och inriktning

De utbildningsplatser som MSB tillhandahåller inom grund- och vidareutbildning för kommunal räddningstjänst är inte tillräckliga. Konsekvensen av det otillräckliga antalet utbildningsplatser är dels att vissa räddningstjänster blir utelämnade till att arrangera egen utbildning. Dels att personalen inte får tillräckligt omfattande utbildning. Den riskerar också att få en försvagad likvärdighet med samordningsutmaningar som följd vid större räddningsinsatser där flera, och geografiskt spridda, kommunala räddningstjänster måste samverka och samordnas.

MSB bedömer sammantaget att ytterligare ca 520 platser behöver tillskapas stegvis fram till 2022. Den stegvisa utökningen av utbildningsplatser sker genom utökning om ca 100 platser 2020, ytterligare ca 200 platser 2021 samt ytterligare ca 220 platser från 2022

Samtidigt som antalet utbildningsplatser måste öka, behöver också utbildning inom ledning av räddningstjänst ses över. En räddningschefsutbildning bör också parallellt utvecklas.

4.1.4 Kostnadsuppskattningar

För att åstadkomma utökningen av utbildningsplatserna med ca 520, behövs ytterligare 20 mnkr per år fram till 2022. Sammantaget 60 mnkr från 2022. Utökningen sker stegvis genom ca 100 platser 2020, ca 200 platser 2021 och ca 220 platser 2022. Kostnadsuppskattningarna inkluderar utveckling av utbildning inom ledning av räddningstjänst.

4.2 Utbildningsbehov för ökad personalkapacitet

Under skogsbränderna 2018 har kommunal räddningstjänst förstärkt varandra, samtidigt som Sverige också varit föremål för den största skogsbrandsinsatsen inom civilskyddsmekanismen. Det finns anledning att överväga om ytterligare möjligheter till förstärkning och utveckling av befintliga möjligheter ska skapas.

4.2.1 Överväga civilpliktsutbildning

Utbildning med stöd av civilplikt, kan utgöra ett bra och nödvändigt komplement för utvecklingen av totalförsvaret. En del av det är att förstärka kommunal räddningstjänst i allmänhet, och för höjd beredskap följer också särskilda uppgifter för räddningstjänst att hantera. För det krävs tillgång till särskilt utbildad personal. Civilpliktsutbildning ska inte ses som ett sätt att underlätta hanteringen av skogsbrand i första hand, men medför att förutsättningarna att förstärka kommunal räddningstjänst för räddningsinsatser under fredstida förhållanden förbättras.

Genom att det finns fler med kompetens att genomföra åtgärder vid räddningsinsats, har kommunal räddningstjänst bättre förutsättningar att vid behov förstärka sin organisation, med stöd av tjänsteplikt eller frivillighet.¹⁷ Med tjänsteplikt följer begränsningar. De som genomgått civilpliktsutbildningen kommer ha god kompetens vid räddningsinsatser, det är också sannolikt att flertalet kommer ha hög motivation att genom frivillighet utgöra stöd till räddningstjänst.

För syftet att förstärka kommunal räddningstjänst, för hanteringen av risker under fredstida förhållanden är det i första hand relevant med grundutbildning till räddningstjänstpersonal, motsvarande tidigare Räddningsman (Räman) som genomfördes som en del av tidigare civilpliktsutbildningar. Genom att årligen utbilda en viss mängd personer, kan kommunal räddningstjänst både krigsplacera tillkommande personal, men också genom anmälan av frivillighet i anslutning till utbildningen, få tillgång till kompetenta personer som kan nyttjas vid större räddningsinsatser.

MSB bedömer att civilpliktsutbildning fortsatt behöver övervägas, och att frågan får belysas vidare.

4.2.2 Nationellt utbildningsstöd till kommunal räddningstjänst för skogsbrandsbekämpning

Kommunal räddningstjänst organiserar olika stödjande resurser för verksamheten, såsom frivilliga brandmän och skogsbrandvårn. Under en

¹⁷ 6 Kap. 1 § Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

skogsbrand är det av vikt att de som utför arbete under brandbekämpningen har den kompetens som genom utbildning och erfarenhet krävs för att utföra arbetet på ett säkert och effektivt sätt. Frivilliga försvarsorganisationer och ideella är också viktiga resursförstärkningar vid en kris, såsom en skogsbrand. Ett nationellt utbildningsstöd inom området, kan därför vara till nytta för flera relevanta målgrupper till stöd för skogsbrandsbekämpning.

Idag genomförs utbildning av både frivilliga brandmän och skogsbrandvärn i huvudsak av respektive kommunal räddningstjänst. MSB tillhandahåller sedan 2011, en grundläggande teoretisk distansutbildning som ett stöd.

I syfte att göra frivilliga brandmän, skogsbrandvärn och andra stödjande frivilliga resurser än mer effektiva, bör det övervägas att organisera mer nationellt gemensam utbildning eller utbildningsstöd. MSB bör därför utveckla ett samlat utbildningsstöd till kommunal räddningstjänst och andra relevanta aktörer, för att förbättra förutsättningarna för att genomföra kvalitativa utbildningsinsatser inom skogsbrandsbekämpning.

4.2.3 MSB:s skolor som förstärkningsresurs

Vid myndighetens skolor bedrivs bl.a. grund och vidareutbildning för kommunal räddningstjänst. För det ändamålet finns det vid skolorna betydande materialresurser.

Varken materiel eller personal vid myndighetens skolor är dimensionerade för att kunna utgöra stöd vid större räddningsinsatser, men skogsbränderna 2018 ställde krav på nyttjande av i stort alla till buds stående resurser.

Under skogsbränderna 2018 nyttjades materiel som finns vid MSB:s skolor i Revinge och Sandö. Detta skedde utifrån det som fanns att tillgå och den personal som genom MSB:s särskilda organisation deltog i arbetet, genom att exempelvis transportera materiel till angivna platser och medverka i stödtransport av internationella resurser.

Det finns anledning att överväga att myndighetens skolor utvecklas till att kunna vara även en organiserad beredskapsresurs. Vid myndighetens skolor finns förutsättningar att både organisera räddningsstyrkor med beredskap, samt hålla viss materiel i beredskap. Sådan organisering kan också vara till gagn för den ordinarie verksamheten vid skolorna, och ge andra fördelar vid exempelvis rekrytering.

MSB avser att utveckla skolorna som förstärkningsresurser, och kommer under 2019 att närmare utreda på vilket sätt och till vilka kostnader som detta ska ske.

4.2.4 Slutsats och inriktning

MSB bedömer att det finns anledning att överväga att förstärka kommunal räddningstjänst. Som en del av det kan civilpliktsutbildning övervägas, vilket MSB avser att fortsättningsvis belysa.

Ett nationellt utbildningsstöd till kommunal räddningstjänst för utbildning av exempelvis frivilliga brandmän och skogsbrandvårn för skogsbrandsbekämpning bör utvecklas och tillhandahållas. Stödet bör utvecklas stegvis till att succesivt inkludera fler målgrupper.

Myndighetens skolor ska utvecklas som förstärkningsresurser, och MSB kommer utreda frågan närmare under 2019.

4.2.5 Kostnadsuppskattningar

Kostnaderna för att utveckla och tillhandahålla utbildningsstöd uppgår till 5 mnkr årligen för 2020, för att därefter utvidgas till fler målgrupper och kostnadsmissigt uppgå till 20 mnkr årligen från 2021. Övriga delar medför inga ytterligare kostnader, utan bedöms kunna hanteras inom myndighetens ram.

4.3 Ökad kompetens inom skogsbrandsbekämpning

Vid skogsbrandsbekämpning krävs, utöver grundläggande kunskaper inom brandsläckning, kunskaper inom bl.a. riskvärdering inklusive brandriskprognoser, planering av släckteknik och nyttjande av flygande resurser, lägesbild inklusive GIS och stabsmetodik. Det krävs också kunskaper om internationellt stöd vid större nationella händelser.

I denna del beskrivs dels utbildningsbehov som behöver tillvaratas genom utveckling av befintliga grund- och vidareutbildningar och genom andra utbildningsinsatser inom skogsbrandsbekämpning.

4.3.1 Utveckling av grund- och vidareutbildning för bättre förmåga till skogsbrandsbekämpning

Grundutbildning

Skogsbrandsbekämpning ingår som en del i den grund- och vidareutbildning som MSB tillhandahåller med undantag för Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap (Grib). Undantaget för Grib har gjorts med anledning av den korta utbildningstid som medges, och med en avvägning utifrån de vanligast förekommande räddningsinsatserna och den grundförmåga som de ställer krav på. Med anledning av att skogs- och vegetationsbränder trots allt är en vanligt förekommande olyckstyp som föranleder räddningsinsats, bör en utökning av utbildningen övervägas. Det finns inget utrymme att inom ramen för utbildningen inkludera skogsbrandsbekämpning. Istället måste en särskild påbyggnadsutbildning tas fram som kan komplettera Grib. Denna behöver utvecklas, och genomföras regionalt efter en genomförd upphandling av leverantörer, vilket medför att den kan starta som tidigast 2021.

Vidareutbildning

Nuvarande utbildning inom ledning av räddningstjänst behöver utvecklas. Ett sådant arbete planeras för att genomföras fram till 2021 när nya utbildningar

kan starta. Samtidigt bör också en räddningschefsutbildning, efter uppdrag från regeringen, tas fram. Nuvarande utbildning är otillräcklig både ifråga om bredd och djup inom ledning, och motsvarar idag förmåga att leda enskild styrka för avgränsad, vanligt förekommande räddningsinsatser upp till räddningsinsatser som inbegriper fler styrkor. Utbildningen behöver kompletteras inom domänen systemledning¹⁸, samt aspekter som påvisats som brister vid skogsbränderna, såsom samband och elsäkerhet.

När utvecklingen genomförs, ska vunna erfarenheter från skogsbranden 2014 liksom skogsbränderna under 2018 ge avtryck i det innehåll som avhandlas. Relevanta aspekter som ska inkluderas är bl.a.

- Taktik för skogsbrandsbekämpning
- Stabsmetodik
- Analys av brandriskprognoser
- Riskbedömning
- Samband och Rakel
- Nyttjande av flygande resurser för både släckning och lägesbild
- Ledningssystem, verktyg och arbetssätt som stödjer lägesbilder, GIS-tjänst och dokumentation
- Kunskap om internationellt stöd vid större nationella händelser
- Elsäkerhet
- Minska konsekvenser för samhällsviktig verksamhet

Vid skogsbränder kan samhällsviktig verksamhet utsättas för risker och ytterst bli utslagen med samhällsstörningar som följd. I syfte att så långt möjligt förebygga att det sker och mildra konsekvenser av det, behöver kunskaper om detta utvecklas som en del i översynen av utbildningarna. Som ett exempel, konstaterar MSB, efter dialog med elnätsaktörer, att det finns ett utbildnings- och kompetensbehov för räddningsledning vid räddningsinsatser avseende räddningstjänst vid elektriska anläggningar. Detta visade sig bl.a. under skogsbranden 2014, och har återaktualiserats under bränderna 2018. Behovet består både i riskbedömning för egen personal, men också i frågor om avvägningar när det gäller bortkoppling av ledningar och de samhälleliga konsekvenser som de kan leda till. Räddningsledaren har mandat med stöd av lag (2003:778) om skydd mot olyckor, att besluta om bortkoppling av ledningar med hänsyn till de behov som följer av räddningsinsatsen. Inför sådant beslut, är det av vikt att räddningsledningen har en tillräcklig förståelse för de avvägningar som behöver göras, t.ex. att egen förmåga till samband och ledning bryts. Vikten av framförhållning och helst planering av bortkopplingen

¹⁸ Svensson, Stefan (red.), Cedergårdh, Erik, Mårtensson, Ola, Winnberg, Thomas (2009), AB Danagårds Grafiska, Ödeshög.

för att så långt möjligt minska konsekvenserna för samhället, är också av betydelse.

4.3.2 Andra utbildningsinsatser inom skogsbrandsbekämpning

MSB ska stödja kommunal räddningstjänst och tillhanda utbildning inom ansvarsområdet. Av det skälet har myndigheten utvecklat och erbjuder en webbaserad utbildningsplattform för fortbildning, kallad Fortbildningstjänsten, med tiotalet webbutbildningar. Fortbildningstjänsten tillhandahålls avgiftsfritt under utvecklingsperioden till och med 2019, varefter avgifter införs.¹⁹ Utvecklingen av Fortbildningstjänstens form och innehåll sker utifrån fördjupade behovsdialoger med kommunal räddningstjänst.

MSB har bl.a. utvecklat en webbutbildning för skogsbrandsläckning, som syftar till att höja kunskaper inom skogsbrandsbekämpning, inkluderande förutsättningar för skogsbrand, förberedande åtgärder och stöd samt brandsläckning.²⁰ Denna behöver kompletteras med flera efterföljande utbildningar, utifrån de bristområden som identifierats. Det måste också säkerställas att den tillgängliga webbutbildningen, som tillhandahålls genom MSB:s Fortbildningstjänst²¹, används som en grundläggande fortbildning för räddningstjänstpersonal såsom avsett. I detta arbete kommer den vägledning för skogsbrandsbekämpning som MSB tar fram, vara viktig.

Det finns aktörer som bedriver utbildning inom skogsbrandsbekämpning. Det är därför viktigt att MSB inte vidtar åtgärder som inverkar negativt eller snedvrider konkurrensen. Med anledning av det är utgångspunkten att utbildning utöver vad som ryms inom grund- och vidareutbildning och dess utveckling, är avgiftsfinansierad.

4.3.3 Slutsats och inriktning

Vidareutbildning inom ledning av räddningstjänst behöver ses över och i samband med det ska de vunna erfarenheterna från tidigare skogsbränder tillvaratas, och brister i kunskaper förebyggas. MSB utvecklar inom ramen för sitt uppdrag befintliga utbildningar inom ledning av räddningstjänst, där detta inkluderas. Samtidigt bör MSB av regeringen få i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en räddningschefsutbildning.

Grundutbildning för räddningstjänstpersonal i beredskap (Grib) bör kompletteras med en utbildning för skogsbrandsbekämpning. Utbildningens

¹⁹ I enlighet med 27 § Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

²⁰ Webbkurs Skogsbrand, dnr 2016-7424 2.0.

²¹ <http://msb.samarbeta.se/> samt https://www.msb.se/Upload/Utbildning_och_ovning/Kursplaner/Produktblad/Pr_odbld%20%20-%20fortbildningstjansten.pdf

nuvarande längd medger inget utrymme för detta, varför detta måste utgöra en särskild påbyggnadsutbildning. En påbyggnadsutbildning möjliggör också att den kan genomföras under tider på året där så är lämpligt. Grib genomförs under hela året, med undantag för sommaren, vilket också gör att det inte är lämpligt att förlänga den. Istället kan en påbyggnadsutbildning erbjudas särskilt, efter upphandling av utbildningsleverantörer kan den också erbjudas regionalt vilket ger bättre förutsättningar att ta del av utbildningen.

Ytterligare anpassad utbildning för skogsbrandsbekämpning bör tas fram, som ett komplement till den skogsbrandsutbildning inom Fortbildningstjänsten för kommunal räddningstjänst som MSB tillhandahåller. Denna kan anpassas direkt efter de behov som föreligger. Denna utbildning bör tillhandahållas mot avgift, för att följa den övriga inriktning som utbildning inom området har, och inte inverka negativt för andra utbildningsaktörer inom området.

4.3.4 Kostnadsuppskattningar

Kostnaden för utvecklingen av vidareutbildning inom ledning av räddningstjänst är inkluderad i tidigare kostnadsuppskattningar. Kostnaderna för att genomföra nya utbildningar från hösten 2021 bedöms öka med 3 mnkr 2021 och därefter 6 mnkr årligen från 2022.

Kostnaden för påbyggnadsutbildningen för Grib inom skogsbrandsbekämpning uppgår till 15 mnkr årligen från 2021.

Utveckling och genomförande av kompletterande utbildningsinsatser för skogsbrandsbekämpning, utöver vad som redan finns, bör ske mot avgift. Därför följer inga särskilda kostnadsuppskattningar för denna del.

5. Resurser och roller för skogsbrandsbekämpning från luften

Flygande resurser är ett komplement till markresurser för att bedriva effektiv skogsbrandsbekämpning. Samtidigt används flygande resurser för flera uppgifter som spaning för att upptäcka bränder, transport av personal och utrustning och släckning genom vattenbombning. Alla dessa uppgifter behövs för att effektivt bekämpa skogsbrand. Ska flygande resurser vara användbara och operativt effektiva, behövs förberedelser som övning, utbildning och planering.

5.1 Olika typer och lösningar för flygande resurser

Det finns olika typer av flygande resurser för brandbekämpning. En första indelning är helikoptrar och flygplan. Helikoptrar kan i sin tur indelas i fyra olika klasser beroende på lyftförmåga. Lätta helikoptrar som kan ta vikt upp till motsvarande 8 personer, mellanklass som kan ta upp till 16 personer, medeltunga som tar upp till 20-25 personer och tunga som klarar att ta mycket tung last upp till 30-40 personer. Transportstyrelsens utfärdar tillstånd till operatörer att utföra brandbekämpning.

Flygplan kan delas in i skopande flygplan som tar upp vatten genom att landa på vatten utan att stanna och omedelbart lyfta igen och sådana plan som måste landa för att fylla på vatten. De sistnämnda planen kan användas till andra transportändamål och kan förses med en vattentank. De skopande planen är specialbyggda för sitt ändamål eller ombyggda för brandbekämpning. Det skopande planen finns i olika storlekar. De två olika modeller som används i Europa är Air Tractor och Canadair. Air Tractor är ett mindre enmotorigt flygplan som tar ca 3000 liter vatten och flygs av en pilot. Canadair är ett tvåmotorigt flygplan, tar ca 6000 liter och har två personers besättning. Båda modellerna fyller sina tankar på runt 15 sekunder vid svepning av vattenytan ("touch and go").

Skopande flygplan är effektiva om avståndet mellan branden och vattendraget varifrån skopning genomförs ej överstiger 20-25 km²². De svenska förhållandena är i allmänhet gynnsamma då tillgången till vattendrag är god. Helikoptrar är mycket effektiva då omloppstiden mellan brand och vattendrag ej överstiger 5-8 minuter. Då restriktionerna och begränsningar vad gäller lämpliga vattendrag är betydligt lägre för helikoptrar jämfört med skopande

²² Ref: Samtal med Dr. Gavriil Xanthopoulos (Institute of Mediterranean Forest Ecosystems, Aten) - 2018-06-22.

flygplan, kommer antalet tillgängliga vattendrag att vara betydligt större för helikoptrar. Helikoptrar kan fylla på vatten även i mycket små vattendrag. Under bränderna sommaren 2018 var det aldrig svårt att anvisa lämpliga vattendrag för de skopande flygplanen. Att använda både helikoptrar och flyg som inte behöver landa är en lösning som passar Sverige som har gott om sjöar. Med närhet till sjöar blir en hög omsättningstakt möjlig och ökar volymen vatten per timme som kan släppas på brandhärden.

Efter 2017 då södra Europa drabbades hårt av allvarliga skogsbränder initierade EU-Kommissionen en studie över tillgången på resurser för skogsbrandsbekämpning från luften.²³ Studien är en genomgång av såväl helikoptrar som olika typer av flygplan. Utgångspunkt i studien är länderna i södra Europa, som oftare drabbas av omfattande skogsbränder, dess slutsatser är användbara också i övriga medlemsstater.

Projektet Skopan

År 1995 och 1996 gjorde Räddningsverket tillsammans med Kustbevakningen ett försök med skopande flygplan för brandbekämpning.²⁴ Projektet Skopan varade i två säsonger med ett inhyrt Canadair 415 plan under sammanlagt fem månader och arbetet redovisades i en rapport. Några sammanfattande slutsatser i en jämförelse med liknande typ av bränder 1994 var:

”- Resursåtgång uttryckt i antal mantimmar för personal var i 8 av 10 Skopanbekämpande bränder 25-80% lägre än för motsvarande grupper av jämförelsebränder från 1994.

-Totala kostnaderna (inklusive kostnader för flygplanet) var i 8 av 10 bränder 10-75% lägre för Skopanbekämpande bränder, jämfört med genomsnittliga totala kostnaderna i motsvarande grupp av bränder 1994,

- De grupper av bränder som inträffade 1994 och som valts ut med kriteriet ”avstånd till farbar väg för tankfordon” hade i de flesta fall högre kostnader jämfört med bränder där flygplan medverkade.

- Brandutvecklingen, uttryckt som den absoluta skillnaden mellan areal vid ankomst och slutlig areal, visar att 7 av 10 Skopanbekämpade bränder hade en lägre brandutveckling än i motsvarande jämförelsegrupp av bränder 1994.

-En indelning av hela 1994 års material efter avstånd till farbar väg visar att den genomsnittliga brandutvecklingen (i procent av total areal) var för 75% för avstånd från 400-800 meter och 90% för avstånd över 800 meter. Detta

²³ A study on currently available aerial forest fighting assets, contract ECHO/2018/A1/396_01, 9 juli 2018.

²⁴ Skopan ett flygplan för skogsbrandsläckning och kustbevakning: Analys av skogsbränder, Räddningsverket 1996,

kan jämföras med de Skopanbekämpande bränderna, där utvecklingen var maximalt 75% vid avstånd till farbar väg 400-4500 meter.”

Utvärderingen indikerade att det ur ekonomisk synpunkt vore rimligt att ha svenska plan för skogsbrandsbekämpning. Projektet ledde dock inte till att försöket permanentades.

Teknisk utveckling

Den tekniska utvecklingen avseende skogsbrandsbekämpning från luften skapar också utrymme för att använda andra resurser såsom t.ex. obemannade luftfartygssystem, s.k. drönare (unmanned aerial system, UAS), för såväl bevakning som släckning. Användningen av UAS kan vid användning inom kommunal räddningstjänst – om de används på rätt sätt – bidra med värdefull information.²⁵ Sådan användning kan vid skogsbränder underlätta inriktningen på och samordningen av räddningsinsatser samt bidra till insatsens effektivitet.

Norges lösning för flygande resurser för skogsbrandsbekämpning

I Norge har norska staten via Direktoratet for *samfunnsikkerhet og beredskap* (DSB) sedan 1980-talet tillgängliggjort en beredskap med helikopter som ställs till det kommunala brann- och redningsvesen förfogande. 2018 genomfördes en förnyad upphandling med viss justering av upplägget. Avtalen är på två år med option på upp till 10 år. Ett mål med det nya avtalet var att få till ökad flexibilitet och möjlighet till att snabbt kunna skala upp antalet helikoptrar i beredskap i fall av torra somrar. I nuvarande avtalet förbinder sig Helitrans AS att tillhandahålla en helikopter i fast beredskap mellan 15:e april till 15:e augusti med en lyftkapacitet på 1000-1300 liter vatten. Helikoptern har en basplacering men kan omplaceras beroende på brandriskläget i landet. Enligt avtalet har Helitrans AS förbundit sig att ställa alla sina helikoptrar till DSB:s förfogande samt att kunna hyra in ytterligare helikoptrar från underleverantörer i det fall det behövs. För denna uppskalning finns en dygnstaxa och avtalat pris för flygtid per timme. Timkostnaden är beroende på vilken helikoptertyp som används.

Genom krav på att ansvariga vid varje brann- och redningsvesen ska vara väl förtrogen och hålla sig uppdaterad om brandriskprognoser, säkerställs förmågan att nyttja helikoptrar. I kommuner med särskilt hög risk för skogsbränder är det krav att organisera särskilda reservstyrkor för skogsbrandsläckning som övas minst en gång årligen. Vid skogsbränder ska brandchefen se till att markpersonal sätts in för brandsläckningen och underrätta Sivilförsvaret i ett tidigt skede vid insatser.

För att säkerställa att helikoptrarna används effektivt har DSB utvecklat ett ledningsstöd som används för att hjälpa den lokala brandchefen med taktik för släckning av skogsbrand, för att bidra till att helikopter används på effektivt

²⁵ Obemannade luftfartyg i kommunal räddningstjänst, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ISBN 978-91-7383-880-1

sätt, ge råd och säkerställa att ansvarigt brannvesen etablerar nödvändig insatsorganisation. Ledningsstödet från DSB är obligatoriskt att använda, den lokala brandchefen kan inte avstå denna ledningsstödsfunktion. Norge etablerade det nationella ”Enhetlig ledelsessystem (ELS)” 2010 som används av brann- och redningsvesen samt Sivilforsvaret. ELS föreslås ingå i nya föreskrifter för brann- och redningsvesenet. ELS är utformat utifrån det amerikanska Incident Command System (ICS).

Knutet till DSB finns sedan 1985 ett Skogsbrandsråd ”Skogbrannutvalget” som träffas två gånger om året för att förbereda, planera och utvärdera arbetet med skogsbrandsbekämpning. I rådet deltar representanter för brann och räddningsväsendena, frivilliga organisationer, försäkringsbranschen, Sivilforsvaret, andra statliga aktörer samt skogsnäringen.

Flygande resurser i ett historiskt perspektiv

Fram till början av 1990-talet var Försvarmaktens förmåga att stödja samhället med helikopterresurser så stor att några ytterligare arrangemang inte ansågs nödvändiga för sjöräddning, lufträddning och brandbekämpning. Försvarmaktens helikoptrar stod i beredskap och hade en sådan kapacitet att det täckte även de civila behoven. Då försvarmaktens egna behov minskade påverkade detta bl.a. förmågan till sjöräddning varför Sjöfartsverket fick regeringens uppdrag att inrätta en särskild helikoptertjänst. Sjöfartsverket löste först uppgiften genom överenskommelse och avtal med Försvarmakten. En överenskommelse som sedermera också inkluderade Luftfartsverket och Räddningsverket. För Räddningsverkets del för att täcka användandet vid skogbränder. De tre myndigheterna betalade Försvarmakten beroende på uppskattad användning. För Räddningsverkets del 9 % av 18 miljoner kronor per år (1998)²⁶. När Försvarmaktens kapacitet minskade ytterligare upphandlade Sjöfartsverket en helikoptertjänst för att täcka bristen. Slutligen har Sjöfartsverket skaffat sig en egen organisation med egna helikoptrar och utför nu både civil och militär luft- och sjöräddning. Sjöfartsverket stödjer också kommunal räddningstjänst.

5.2 Flygande resurser och roller i skogsbrandsbekämpning i Sverige

Flygande resurser för brandbekämpning användes i Sverige under sommaren 2018. Sverige har inte egna flygplan för brandbekämpning. De skopande flygplan, av både den mindre typen (Air Tractor) och den större typen (Canadair) som användes var utländska. De helikoptrar som användes var av alla storleksklasser och var såväl svenska som utländska. Försvarmaktens helikoptrar som användes för släckning är medeltunga. Svenska privata helikopterföretag medverkade i bekämpningen av sommarens skogsbränder på

²⁶ Sjöfartsverkets rapport, 20050228, Konsekvenser för sjöräddningen av Riksdagens försvarsbeslut

ett mycket stort antal platser i landet. Under sommaren 2018 fick Sverige stöd genom EU och via Nordred²⁷, dels för att för första gången proaktivt stärka den nationella beredskapen, dels som stöd till pågående insatser.

Erfarenheterna från samarbetet med alla aktörer sommaren 2018 är på ett övergripande plan goda. Det fanns en vilja och förståelse för att alla måste hjälpa till och vara konstruktiva för att lösa situationen. Samtidigt konstateras att många förberedelser som kunde ha gjorts inte hade gjorts och mycket fick uppfinnas i steget. För en mer detaljerad beskrivning och utvärdering av de olika aktörernas deltagande i brandbekämpningen sommaren 2018, hänvisas till SOU 2019:7²⁸.

Privata helikoptrar

Det finns i Sverige ett 40-tal privata helikopterföretag som har tillstånd från Transsportstyrelsen att utföra brandbekämpning från luften med tunnor. Förutsättningarna för räddningstjänsterna att använda helikoptrar skiljer sig i olika delar av landet. Generellt är tillgången på helikoptrar större i de norra delarna av Sverige. Det skiljer också mellan räddningstjänsterna vilka förberedelser som man vidtagit tillsammans med helikopterföretagen.

Svenska privata helikoptrar var en stor och betydande del av den brandbekämpning som gjordes från luften sommaren 2018. Cirka 3500 flygtimmar har redovisat och MSB har betalat ut ersättningar på nästan 45 miljoner kronor. Effekten av de privata helikoptrarna hade emellertid kunnat vara ännu större om planering och förberedelser hade genomförts mer systematiskt.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har förmåga att släcka bränder från luften. Försvarsmakten stödjer den kommunala räddningstjänsten när man har förmåga och resurser tillgängliga. Dock är Försvarsmaktens tunnor gamla och slitna. Det finns inte heller något uppdrag från regeringen att tillsammans med civila aktörer utbilda och öva förmågan gemensamt eller att stå i beredskap för att öka den svenska förmågan att släcka skogsbränder.

Under sommaren 2018 gjorde Försvarsmakten betydande insatser med bl.a. 332 flygtimmar med helikopter. Försvarsmakten bidrog också med ledning- och logistikresurser, drygt 500 personer från Hemvärnet samt fordon och materiel och ytterligare resurser. Försvarsmaktens samlade resurser är ett väsentligt bidrag när det rör sig om stora samhällsstörningar och långvariga räddningsinsatser.

²⁷ Nordiskt räddningstjänstsamarbete

²⁸ Skogsbränderna 2018, SOU 2019:7.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har tre flygplan för miljöövervakning och bevakningsuppdrag. När det gäller skogsbrandsbekämpning kan dessa bidra till att skapa en lägesbild över de drabbade områdena. Flygplanen är redan eller kan utrustas med sensorsystem. Kustbevakningen har stor erfarenhet av att arbeta i internationella sammanhang vilket är värdefullt vid mottagande av internationella resurser.

Under sommaren 2018 deltog myndigheten med flyg samt personal både lokalt och i MSB:s särskilda organisation. Kustbevakningen dokumenterade och bevakade brändernas utveckling med hjälp av flygplanens sensorer. Bilder från bränderna vidarebefordrades till räddningsledaren. Kustbevakningen bistod också i att upprätthålla en hög flygsäkerhetsnivå i koordinering av de olika flygande resurserna.

Polisen

Polisens helikoptrar är stationerade på fem platser i landet. Helikoptrarna används för övervakning, eftersök och transport av bl. a. bombtekniker och Nationella insatsstyrkan. Polisen har en rad uppgifter i samband med stora olyckor. De har vana att arbeta lokalt tillsammans med räddningstjänsterna.

Polisens helikoptrar har lastkrok men har inte egna tunnor för skogsbrandsbekämpning. Piloterna är inte heller särskilt utbildade för skogsbrandbekämpning. Polisens helikoptrar har sensorsutrustning som kan användas för att lokalisera brandhärder där rök och ljusförhållande gör det svårt att avgöra mer exakt var det brinner. Under sommaren 2018 deltog Polisen i rekognosering och med transportstöd till räddningsledare. Polisen utökar för närvarande sin helikopterflotta och då ökar möjligheten att bidra vid skogsbrandsbekämpning.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har idag sjö- och flygräddningshelikoptrar (SAR). De är idag inte utrustade och dess besättning är inte utbildad för att kunna användas vid brandbekämpning.

Sjöfartsverket ansvarar för Joint Rescue Co-ordination Centre (JRCC), som är bemannad dygnet runt och ansvarar för att ta emot larm och leda och koordinera insatser vid sjö- och flygräddning.

Sjöfartsverket deltog under sommaren 2018 med ledningspersonal vid MSB:s särskilda organisation i Stockholm och Karlstad. Sjöfartsverkets uppgifter låg inom systemledning och insatsledning t.ex. koordinering av flygande brandbekämpningsresurser, insats- och resursplanering.

Regeringen har gett Sjöfartsverket i uppdrag att utreda förutsättningar för att använda verkets helikoptrar för skogsbrandsbekämpning²⁹. I sitt svar har Sjöfartsverket beskrivit tre alternativ³⁰. Det första alternativet innebär en utökning av helikopterflottan med den huvudsakliga motiveringen att det skulle gynna Sjöfartsverkets huvuduppgift och ge ett bättre stöd till Försvarmakten och Polisen, men också möjliggöra skogsbrandsbekämpning. Det andra alternativet innebär en utökning av flottan på grund av utökade uppgifter för att inte påverka huvuduppgiften negativt, vilket också innebär en förstärkning av SAR-helikoptersystemet. Det tredje alternativet innebär ingen utökning av helikopterflottan men kräver en utbildningsinsats av piloter och en modifiering av helikoptrarna. Det alternativet ger enligt Sjöfartsverket möjlighet till initiala insatser för skogsbrandsbekämpning i helikopterbasernas närhet under kortare tid. Effekten av alternativ tre är en negativ påverkan på sjö- och flygräddningsuppdraget och stödet till Försvarmakten.

Sjöfartsverkets alternativ 1 och 2 syftar som MSB ser det till att stärka verkets SAR-uppdrag och har inte skogsbrandsbekämpning som huvudmotiv. MSB ser dock att om något av Sjöfartsverkets alternativ genomförs skulle de i olika omfattning, ha en positiv effekt på Sveriges samlade förmåga att bedriva skogsbrandsbekämpning.

SOS Alarm

SOS Alarm har en central roll i svensk räddningstjänst. Förutom att SOS Alarm är första ledet i larmkedjan har organisationen också uppdrag från många räddningstjänster och en överblick när det gäller tillgängliga resurser och en vana att stödja räddningsledaren med logistiska frågor. MSB har uppdragit åt SOS Alarm att förmedla vissa förstärkningsresurser och stödja länsstyrelserna vid krishantering.

SOS Alarm deltog i arbetet med bränderna sommaren 2018, dels i sin ordinarie struktur, dels med stöd till räddningsledaren lokalt och i MSB:s särskilda organisation.

MSB och internationella flygande resurser

Sverige har idag inte tillgång till egna flygplan för skogsbrandsbekämpning och inte heller tillräckligt med helikopterresurser för att klara så omfattande skogsbränder som under sommaren 2018. Däremot kan Sverige genom civilskyddsmekanismen (dess larmcentral ERCC) och Nordred-avtalet få tillgång till både helikoptrar och flygplan. MSB är kontaktpunkt gentemot ERCC och är den som hemställer om stöd. MSB förvaltar också Nordred-avtalet. Kommunerna har möjlighet att direkt avropa stöd från Nordred-avtalet

²⁹ Regeringsbeslut N2018/04260/SUBT

³⁰ Regeringsuppdrag rapport, Uppdrag att utreda förutsättningarna för att använda Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningshelikoptrar som en resurs för skogsbrandsbekämpning, Sjöfartsverket dnr 18-03148-x

och behöver ej gå via MSB. MSB kan efter bemyndigande från regeringen begära stöd inom ramen för Nato, partnerskap för fred (EARDCC).

MSB:s har i sitt operativa uppdrag tre olika operativa roller, vilka innebär att stärka nationell beredskap, driva aktörsgemensam hantering vid samhällsstörningar och stärka andra aktörer med kompetens och materiel vid insatser i Sverige och utomlands. För att klara de rollerna avseende de inkommande flygande resurser skapades under sommaren 2018 en ”Flygcell” i insatsfunktionen i MSB:s särskilda organisation. Den bemannades med personal från flera statliga organisationer som har flygkompetens och med personer från kommunal räddningstjänst.

För de flygande resurserna som kom via EU eller med stöd av Nordred-avtalet bistod MSB med utbildad personal för världsstödd. Dessa var utplacerade på olika flygplatser i landet i syfte att stödja och underlätta för inkommande internationellt stöd att verka i Sverige. De bistod bl a med att upprätta stab och logistiklösningar samt kommunikation mellan räddningsledning och inkommande personal.

Sommaren 2018 var det första gången flygande resurser från andra länder via EU:s civilskyddssamarbete, pre-positionerades i Sverige, innan det börjat brinna. Prepositionering innebär att plan placeras nära ett geografiskt område där brandrisken är extremt hög.

Sommarens insats var den hittills största som genomförts via EU:s civilskyddsmekanism. Sverige fick stöd från Frankrike, Italien och Portugal med brandbekämpningsflyg och från Tyskland, Litauen och Norge med helikoptrar.³¹

Tabell över ersättningar för flygstöd 2018 som betalats fram till den 15 januari 2019.

Ytterligare krav på ersättning kan inkomma. Det är inte säkert att de utländska insatserna via civilskyddsmekanismen debiterar full kostnad.

Kostnader utländskt flygstöd	Brandflyg	Helikopter	Totalt
Flyg Italien (Canadair)	1 004 257		1 004 257
Flyg Frankrike (Canadair)	1 158 828		1 158 828
Flyg Portugal (AirTractor)	192 974		192 974
Helikopter Litauen		11 521	11 521
Helikopter Tyskland		9 639 248	9 639 248
Helikopter Norge		28 631 210	28 631 210
Totalt	2 356 059	38 281 979	40 638 038

³¹ MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 - Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) Publikationsnummer: MSB1274 ISBN: 978-91-7383-875-

Kostnader flygstöd	Brandflyg	Helikopter	Totalt
Jämtlands räddningstjänstförbund	73 871	13 162 566	13 236 437
Länsstyrelsen Gävleborg	568 000	17 592 431	18 160 431
Nordmalings kommun		281 200	281 200
Vännäs kommun		377 865	377 865
Värnamo Bredaryd		1 210 830	1 210 830
Sala		3 203 598	3 203 598
Ljusdals kommun		3 926 182	3 926 182
Älvdalens kommun		5 184 830	5 184 830
Totalt	641 871	44 939 502	45 581 373

Sammanfattning flygstöd	Brandflyg	Helikopter	Totalt
Utländska	2 356 059	38 281 979	40 638 038
Svenska	641 871	44 939 502	45 581 373
Totalt	2 997 930	83 221 481	86 219 411

6. Resurser, roller, ansvar och vägen framåt avseende förstärkt förmåga till brandbekämpning från luften

Skogsbrandssäsongen sommaren 2018 var exceptionell på många sätt. Brandrisken var extrem i nästan hela landet och svårsläckta bränder härjade på flera platser. De höga brandriskvärdena omfattade nästan hela landet och hängde ihop över tid under en mycket lång period - maj till augusti – med några få undantag. Klimatförändringarna innebär att Sverige oftare kan förvänta sig brandsäsonger med hög risk.

Sverige har tagit emot internationellt stöd tidigare och kommer att behöva ta emot stöd även vid framtida insatser. MSB anser att Sverige under sommaren 2018 i alltför stor omfattning var beroende av internationella flygande resurser för att hantera bränderna. De nationella flygande resurserna var för små och för dåligt organiserade. Sommaren 2018 användes de flygande resurser som räddningstjänsterna och MSB lyckades få fram. MSB anser att effektivare operativ användning kan uppnås genom förberedelser som planering, utbildning och övning. Det är dock inte tillräckligt för att höja den svenska förmågan att bekämpa skogsbränder från luften.

Taktiken och arbetssättet som innebär att bekämpa skogsbränder innan de blir stora, förutsätter flygande resurser i beredskap, förmåga att skapa taktiska reserver samt att kunna prepositionera resurser där och när brandrisken är hög. Sverige kan inte rimligen kräva att prepositionering av flygande resurser utförs med resurser från andra länder. Sverige måste ha en egen första förmåga. Det är därför nödvändigt att den nationella förmågan stärks.

De internationella samarbetena och de resurser som erhålls via civilskyddsmekanismen är som nämnts betydelsefulla bidrag till Sveriges förmåga att släcka från luften. Sverige kan dock inte kalkylera med ett sådan massivt stöd som vi fick sommaren 2018. Behoven i andra delar av Europa kan vara mer angelägna. I den reviderade civilskyddslagstiftningen som förväntas träda i kraft i slutet av mars 2019, finns en uttalad strävan att stärka EU:s gemensamma förmåga bland annat när det gäller skogsbrandsbekämpning. De förslag som MSB lämnar i denna rapport, bör samordnas med utvecklingen av civilskyddsmekanismen inklusive rescEU. Om Sverige får större resurser att bedriva skogsbrandsbekämpning från luften ökar förutsättningar för Sverige att lämna stöd till andra länder vid omfattande skogsbränder. Inom ramen för utvecklingen av rescEU bör Sverige, med utökad förmåga, ha ambitionen att utgöra EU:s norra nod för resurser för skogsbrandsbekämpning från luften.

Svenska Flygbranschen har i ett yttrande³² till MSB framfört ”Det finns således inget bevisat behov av en förstärkt nationell förmåga avseende brandbekämpning från luften genom att t.ex. köpa in brandflygplan, utrusta försvaret med fler helikoptrar eller utöka räddningshelikoptrarna. Vad som istället behövs är att förstärka Sveriges förmåga och beredskap att använda redan existerande civila helikopterresurser.”

MSB tolkar Svenska Flygbranschens svar som steg ett i förslaget nedan ”Upphandling av helikoptertjänster för skogsbrandsbekämpning”. En bättre organiserad och förberedd helikopterflotta är ett väsentligt bidrag till att förstärka Sveriges förmåga. MSB delar dock inte Svenska Flygbranschens uppfattning att detta skulle vara tillräckligt, utan ytterligare resurser måste till för att Sverige ska komma upp i en rimlig nivå. Man kan inte utgå ifrån att snabba första insatser med helikoptrar alltid sker och förhindrar att omfattande bränder uppkommer. Sverige måste ha en egen kapacitet för att initialt med kraft bekämpa även skogsbränder som hunnit växa sig stora. Flygplan kan släppa större volymer vatten och kan förflytta sig snabbare inom och utom Sverige till ställen där behoven uppkommer.

6.1 Behov av flygande resurser för skogsbrandsbekämpning

6.1.1 MSB:s bedömning

MSB bedömer att Sverige behöver såväl helikoptrar och flygplan för att uppnå en förstärkt förmåga avseende brandbekämpning från luften.

De flygande resurser som MSB upphandlar och tillgängliggör är nationella förstärkningsresurser. De nationella förstärkningsresurserna som MSB tillhandahåller använder räddningstjänsterna kostnadsfritt.

Denna ökade förmåga bör byggas upp i steg. MSB anser att Sverige genom MSB i ett första steg bör upphandla helikoptertjänster för skogsbrandsbekämpning.

I ett andra steg bör Sverige som tjänst upphandla mindre skopande flygplan. Både helikoptrar och flygplan bör vara en del av EU:s samlade förmåga. Hur stor en satsning på skopande flygplan ska vara, bör övervägas när erfarenheten av hur stor kapacitet som helikoptrarna kan leverera och kostnad för detta.

I ett tredje steg bör större skopande flygplan med stationering i Sverige övervägas. Detta tredje steg kräver ytterligare utredning utifrån erfarenheterna av såväl upphandling av helikoptrar, som mindre skopande plan samt vilken väg utvecklingen av rescEU tar.

³² MSB dnr 2018-09824-40

6.1.2 Steg 1 - MSB upphandlar helikoptrar

MSB upphandlar inför brandsäsongen privata helikoptrar. Förslaget är en förlängning av den förmåga som MSB avser etablera inför sommaren 2019.

Genom att kunna ställa flygande resurser i beredskap till förfogande skapas förutsättningar för snabb användning när och där risken för bränder är höga. Dessa helikoptrar kommer göra det möjligt att pre-positionera resurser och därmed möjliggöra snabba insatser. Upphandlade helikoptrar är ett sätt att säkra och mer kostnadseffektivt använda resurserna.

6.1.3 Steg 2 - MSB upphandlar som tjänst mindre skopande plan

I ett andra steg föreslås att MSB som tjänst upphandlar mindre skopande plan för skogsbrandsbekämpning. De mindre skopande planen blir då en ytterligare förmåga som nationell förstärkningsresurs.

MSB anser att upphandlingen behöver omfatta en period på ett antal år. Detta ökar möjligheterna till en konkurrensutsatt upphandling och ger erfarenhet av hur bäst använda sig av resursen. Att upphandla förmågan som tjänst går också snabbare än att köpa flygplan och etablera en egen flygorganisation. Det ger vidare en möjlighet att lättare besluta om olika fortsättningar efter det att avtalstiden löpt ut. MSB menar att det är av stor vikt att utvärdera erfarenheterna av genomförda upphandlingar och leveranser. Utvärderingarna ska ligga till grund för fortsatt utveckling av förmågan.

Mindre skopande plan kan vid höga skogsbrandsrisker också utföra uppdrag för att i ett tidigt skede identifiera bränder. Planen blir då en del av skogsbrandsflyget. Eftersom de redan är i luften kommer de också att snabbt kunna delta i släckningsarbete.

Motivet för att höja Sveriges förmåga med små plan i steg 2 är att dessa enligt MSB:s bedömning kan upphandlas i konkurrens och vara på plats till skogsbrandssäsongen 2020.

Med tillgängliga helikoptrar och flygplan dedikerade för skogsbrandsbekämpning innebär det att Försvarmaktens och Polisens flygande resurser i första hand användas då man har misslyckats i strategin att angripa branden i ett tidigt skede, eller då det inte finns andra tillräckliga flygresurser att tillgå. Avsikten är att efterfrågan på Försvarmaktens och Polisens ska minska och inte efterfrågas redan i första läget.

6.1.4 Steg 3 - Staten upphandlar som tjänst alt. anskaffar större skopande plan

I ett tredje steg föreslås att Sverige överväger behovet av större skopande plan. Detta steg är beroende av erfarenheterna av genomförda upphandlingar. Övervägandena är också beroende av implementeringen av rescEU. Sverige kan, med utökad förmåga, bli EU:s nod för skogsbrandsresurser i norra Europa.



6.2 Behov av ansvarsfördelning och tydliggjorda roller och förutsättningar för effektiv användning av flygande resurser vid skogsbrandsbekämpning

6.2.1 MSB:s bedömning

MSB bedömer att förmågan att bedriva effektiv skogsbrandsbekämpning är beroende av förberedande åtgärder för att samordna, inrikta och prioritera. Aktörerna som bedriver skogsbrandsbekämpning behöver därför samverka och göra gemensamma förberedelser genom planering, utbildning och övning.

För att säkerställa effektiv operativ användning av flygande resurser för skogsbrandsbekämpning behöver resurserna kunna samordnas och prioriteras av MSB.

6.2.2 Ansvar, roller och förutsättningar

Kommunerna

Kommunen har ansvaret för att bekämpa skogsbränder. Det betyder att den behöver ha grundläggande kunskap om risker och förmåga att inom rimliga gränser hantera dessa risker. Vissa resurser är inte rimligt att kommunen eller den gemensamma räddningstjänstorganisationen håller själva. Flygande resurser är en sådan.

Vid en större och utdragen händelse måste förmågan till samarbete och systemledning finnas även i mindre organisationer. När det gäller

skogsbrandsbekämpning ska kommunen försäkra sig om tillgång till kompetens i den egna organisationen eller genom samarbete med andra. I detta ligger att veta hur och när man kan och ska avropa flygande resurser och hur dessa kan och ska användas. Av de kommunala aktörerna förväntas återkommande utbildning och regelbunden övning för att snabbt kunna släcka skogsbränder med stöd av flygresurser, men också utbildning, förberedelser och övning för att tillsammans med andra aktörer kunna hantera skogsbränder som blivit stora, komplexa och som kräver samordnade flygresurser.

Förutom den egna förmåga som kommunen måste försäkra sig om, så ska de ekonomiska incitamenten för att använda flygande resurser inte vara sådana att de hindrar en effektivt tidig insats. Genom att göra flygande resurser till en statlig förstärkningsresurs och genom avtal öka tillgången så försvinner det ekonomiska hindret.

Om räddningstjänsten inte kan få tillgång till helikopter eller flygplan enligt de avtal och arrangemang som MSB föreslår i denna rapport, är det MSB:s uppfattning att då ska även annan flygande resurs för skogsbrandssläckning som räddningsledaren lyckas engagera, anses vara en statlig förstärkningsresurs. Resursen är då kostnadsfri för kommunen. Detta för att räddningsledaren aldrig ska tveka att sätta in tidiga flygresurser när det behövs.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har förmågan att släcka bränder med helikopter. Det ingår dock inte i Försvarsmaktens uppdrag att tillsammans med andra aktörer förbereda och utbilda myndigheten för att delta i skogsbrandsbekämpning.

Eftersom staten kostnadsfritt ställer resurser till räddningsledarens förfogande är idag Försvarsmaktens resurser ofta ett förstahandsval. Att använda Försvarsmaktens helikoptrar som första insats är inte kostnadseffektivt om det finns andra helikoptrar att tillgå. MSB:s bedömning är att Försvarsmakten ska ha förmågan att kunna släcka skogsbränder från luften och ska användas när det inte finns annan resurs tillgänglig eller när resurserna inte räcker till. Att Försvarsmakten ges en väl utbyggd förmåga torde också svara mot försvarsmaktens egna behov.

Försvarsmaktens utrustning i form av tunnor är dock för få, gamla och slitna. Nya tunnor måste därför anskaffas. För att få största möjliga effekt av Försvarsmaktens insatser så behöver delar av dessa samplaneras och övas, något som ligger i linje med uppbyggandet av totalförsvaret. För detta behöver Försvarsmakten avsätta tid och resurser. Planering, utbildning och övning behöver ske på alla nivåer; nationellt, regionalt och lokalt. Många delar av sådana insatser ger generiska effekter som inte är skogsbrandsspecifika, utan stärker rollspelet mellan olika aktörer oberoende av händelser. MSB anser inte att Försvarsmaktens helikoptrar bör ställas i särskild beredskap under brandsäsongen. Det skulle för mycket begränsa Försvarsmaktens huvuduppdrag. Förutom att kostnaden per flygtimme för de militära

helikoptrarna också hög så finns det en begränsning i antalet tillgängliga flygtimmar.

Skogsbrandssäsong måste förberedas systematiskt som en del av att stärka totalförsvaret. I det korta perspektivet behövs förberedelser komma till stånd genom överenskommelse³³ mellan MSB och Försvarsmakten men i det längre perspektivet bör förmågan till skogsbrandsbekämpning vara en uppgift som ingår i FMs uppdrag.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har en flygorganisation för flygplan (fixed-wings), den enda statliga myndigheten förutom Försvarsmakten. Kustbevakningen har också erfarenhet från projektet med Skopan. Om Sverige anskaffar större skopande flygplan bör därför dessa flygplan placeras hos Kustbevakningen. Att bygga upp en sådan resurs är dock ett nytt uppdrag och behöver utredas ytterligare. Att upphandla och etablera ett nytt flygsystem tar erfarenhetsmässigt flera år, men skulle också öppna möjligheterna för flera användningsområden för flygplanen och dess personal.

Kustbevakningen bör inför skogsbrandssäsong delta i planering, utbildning och övning. Detta bör vara ett reglerat uppdrag för Kustbevakningen, men kan fram till dess ske genom överenskommelse mellan MSB och Kustbevakningen.

Polisen

För att öka samhällets samlade förmåga bör Polisen ha kunskap och utrustning för att delta i skogsbrandsbekämpning från luften med sina helikoptrar. Det innebär att Polisen bör skaffa tunnor och utbilda sina piloter.

MSB:s bedömning är att Polisens helikoptrar ska delta när andra resurser inte finns tillgängliga eller inte räcker till. I undantagsfall, vid hög brandrisk och pågående bränder bör polisens helikoptrar kunna ställas i särskild beredskap för skogsbrandsbekämpning.

Polisen bör inför skogsbrandssäsong delta i planering, utbildning och övning. Detta bör vara ett reglerat uppdrag för Polisen, men kan fram till dess ske genom överenskommelse mellan MSB och Polisen.

Sjöfartsverket

MSB:s bedömning är att Sjöfartsverkets nuvarande helikoptrar är en så knapp och specialiserad resurs att i första hand andra vägar för att stärka förmågan till skogsbrandbekämpning från luften bör väljas. Däremot har Sjöfartsverket inom Sjö- och flygräddningsavdelningen andra kunskaper och resurser som stärker Sveriges förmåga vid skogsbränder. Sjöfartsverket nämner i sitt svar på regeringsuppdraget³⁴ bl.a. ledning och koordinering av flygande resurser samt

³³ MSB Dnr 2018-10737 (Försvarsmakten ger särskilt stöd vid fem tillfällen våren 2019 för MSB:s utbildning som inkluderar skogsbrandsläckning med helikopter.)

³⁴ N2018/04260/SUBT

planering av logistik och infrastruktur för inkommande flygande brandsläckningsresurser. Sjöfartsverkets helikoptrar kan bidra med att förflytta eller undsätta personal inom brandområdet och att hjälpa räddningsledaren att få överblick. Sjöfartsverkets helikoptrar bör dock inte som MSB ser det sättas i beredskap särskilt för skogsbrandssäsongen eftersom detta menligt skulle kunna påverka myndighetens huvuduppdrag.

Sjöfartsverket bör inför skogsbrandssäsong delta i planering, utbildning och övning. Detta bör vara ett reglerat uppdrag för Sjöfartsverket, men kan fram till dess genomföras genom överenskommelse mellan MSB och Sjöfartsverket.

SOS Alarm

Resurser för skogsbrandsbekämpning ska vara lätt tillgängliga för räddningsledaren. Rutinerna för räddningsledarens tillgång till förstärkningsresurser för skogsbrandsbekämpning ska därför vara så lika i hanteringen av den lilla insatsen som i en större, mer komplex insats.

SOS Alarm är en del i larmkedjan för alla förstärkningsresurser och bör vara så även för helikoptrar och flyg. MSB anser att SOS Alarms uppdrag avseende flygande resurser för skogsbrandsbekämpning ska regleras i Alarmeringsavtalet. I överenskommelse mellan SOS Alarm och MSB regleras sedan den operativa hanteringen.

SOS Alarm behöver i sina olika roller och med sin kompetens delta i förberedelsearbetet inför skogsbrandssäsongen. SOS Alarm bör därför inför skogsbrandssäsong delta i planering, utbildning och övning. Vid stora, komplexa och utdragna skeenden behöver SOS Alarm delta på plats i MSB:s särskilda organisation.

MSB

MSB ska på ett aktivt och drivande sätt, verka för att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt. Detta innebär att de flygande resurserna för skogsbrandsbekämpning på ett snabbt och effektivt sätt ska komma till användning där behoven är som störst utifrån ett helhetsperspektiv, i hela hotskalan.

MSB behöver ta ett övergripande ansvar för att förbereda alla aktörer inför skogsbrandssäsongen. I det förberedande arbetet avseende brandbekämpning från luften, gör MSB informations-, utbildnings- och förberedelserinsatser.

Med erfarenheterna från de senaste årens händelser utvecklar MSB för närvarande en operativ inriktnings och prioriterings-funktion som ska bidra till att tillhandahålla inriktning och effektiv resurssamordning till stöd för länsstyrelser och räddningstjänster. Utöver denna funktion inrättades i somras en så kallad "flygcell" i insatsfunktionen för att hantera de flygande resurserna. MSB är också kontaktpunkt när Sverige efterfrågar och tar emot internationella flygande resurser för skogsbrandsbekämpning. I ett operativt skede kompletteras MSB:s "flygcell" med personal från andra aktörer, som har roller och kompetens på flygområdet. Aktörernas deltagande i "flygcellen" bör

regleras men intill dess säkerställs det genom överenskommelse mellan MSB och aktörerna. Till detta kommer behov av erfarna räddningsledare. Erfarenheterna från sommaren 2018 visade att kompletterande kompetenser var avgörande för att MSB skulle förstå och möta räddningsledningens behov av flygande resurser.

6.3 Kostnader och finansiering

Förmåga att bekämpa skogsbränder från luften kan skapas genom såväl upphandling av tjänst som köp av egna helikoptrar och flygplan. Den uppskattade kostnaden för att stärka svensk förmåga att bekämpa skogsbränder från luften beror på val av system för flygande resurser och affärsmodell.

MSB:s förslag bedöms öka förutsättningarna att hantera skogsbränder, förhindra att de blir stora och omfattande och därmed bidra till att minska samhällets samlade kostnader till följd av skogsbränder.

MSB:s förslag behöver sättas i ett ekonomiskt sammanhang.

6.3.1 Kostnader för flygresurser

MSB har i delredovisningen av detta uppdrag, den 14 september 2018, uppgivit beräknad kostnad för upphandling av helikoptrar för 2019 (uppgiften är belagd med affärssekretess). Utifrån de erfarenheter som den upphandlingen ger, kommer en mer precis bedömning av kostnader kunna göras efter sommaren 2019.

De två typer av plan som används i Europa är Air Tractor och Canadair. En Air Tractor kostar 3 500 000 – 4 000 000 Euro³⁵ och en Canadair 29 000 000 – 40 000 000 USD³⁶ och kostnaden per flygtimme 900³⁷ Euro respektive 2 700 USD³⁸.

För de av MSB föreslagna steg 2 och steg 3 erbjuder marknaden olika möjligheter till avtal och affärsmodeller. MSB:s förslag i enlighet med steg 2 – att som tjänst upphandla mindre skopande flygplan, medför en årlig kostnad med tvåsiffriga miljonbelopp SEK och en avtalstid på minst 5 år. Med ett fullt utbyggt system i enlighet med steg 1-3 i den utvecklingslinje som MSB föreslår uppgår den årliga kostnaden till tresiffriga miljonbelopp SEK. Sverige kommer även med en sådan utbyggnad vara beroende av stöd genom civilskyddsmekanismen, men kan då också bidra när andra länder drabbas.

Kostnaderna i denna redovisning ska användas för att förstå i vilket härad investeringar och kostnader ligger och inte användas som argument för den

³⁵ MSB dnr 2018-09824

³⁶ MSB dnr 2018-09824

³⁷ MSB dnr 2018-09824

³⁸ MSB dnr 2018-09824

ena eller andra typen av flygande resurser. I den konsultrapport som kommissionen låtit ta fram beskrivs mer noggrant olika affärsmodeller i samband med investeringar i flygande resurser³⁹.

RescEU

I november 2017 presenterade EU-kommissionen sitt förslag om en reviderad civilskyddsmekanism⁴⁰. Förslaget syftar bland annat till att på EU-nivå bidra till ökad förmåga till skogsbrandsbekämpning från luften genom utveckling av en reservkapacitet som kan användas då andra möjligheter är uttömda (det så kallade rescEU). RescEU-resurser ska komplettera den nationella kapaciteten och den övriga responskapacitet som medlemsstaterna anmäler in i den så kallade civilskyddspoolen.

Förslaget har förhandlats under 2018 och en överenskommelse nåddes i december 2018. Den reviderade civilskyddslagstiftningen förväntas träda i kraft i slutet av mars 2019. Den reviderade civilskyddslagstiftningen innebär bland annat att medlemsstater som anskaffar, hyr eller leasar responsresurser kan få medfinansiering från EU om resurserna ingår i den gemensamma responskapaciteten (rescEU).

6.3.2 Kostnader för kommunal räddningstjänst

Kostnaderna för att förstärka räddningstjänsten med flygande resurser ska ställas i relation till samhällets samlade kostnader för kommunal räddningstjänst. Kostnaderna för kommunal räddningstjänst har flera delar. Kommunernas kostnader för räddningstjänsten uppgick 2018 till drygt 7 miljarder kronor⁴¹. Till det kommer kostnader för utbildning, brandflygsövervakning och förstärkningsresurser som MSB betalar.

MSBs kostnader för utbildning och förstärkningsresurser har legat på en nivå runt 250 mnkr per år men kommer att öka i och med redan fattade beslut när det gäller förstärkningsresurser – skogsbrandsdepåer och helikoptertjänster.

Ersättningarna till kommuner för stora räddningsinsatser uppgick till ca 11 mnkr per år 2015, 2016 och 2017. År 2014 när branden i Västmanland inträffade uppgick ersättningarna till kommunerna till 127 mnkr. 2018 uppgår ersättningarna till nästan en halv miljard kronor. Kostnaden inkluderar ersättningar för internationella resurser och frivilliga.

Slutligen kan även andra statliga resurser (t.ex. Försvarmaktens helikoptrar) som ställs till räddningsledarens förfogande räknas in i det som kan summeras till samhällets totala kostnader för kommunal räddningstjänst.

³⁹ A study on currently available aerial forest fighting assets, contract ECHO/2018/A1/396_01, 9 juli 2018

⁴⁰ KOM (2017) 772 - Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslutet (1313/2013/EU) om en civilskyddsmekanism för unionen

⁴¹ Sammanställning av SKL MSB dnr 2018-09824-37

6.3.3 Kostnader för skogsbränder

Skogsindustrin i Sverige är en stor och betydelsefull näring och omsätter ca 222 miljarder kronor (2016) och har ca 70 000 anställda. Det är svårt att på något exakt sätt beskriva kostnaderna för skogsbränder. Förutom förlorad skog och minskat värde på skadat virke så får stora bränder andra samhällskostnader. Dessa kostnader kan överstiga värdet på förlorat virke. Vid branden i Västmanland låg de utbetalade försäkringsersättningarna för skogen på ca 400 miljoner kronor (ca 14 000 ha skog drabbades av bränder) enligt Sveriges Radio. Det stora bränderna 2018 var på drygt 20 000 hektar. Av tabellen nedan framgår hur stora arealer som drabbats av skogsbränder under 2000-talet.

Burnt area (hectar), 2000–2017				
Year	Total	Productive forest land	Other land with trees	Land without trees
2000	1 546	780	328	436
2001	1 250	409	286	555
2002	2 603	876	413	1 313
2003	3 889	1 305	1 012	1 572
2004	1 877	895	550	431
2005	1 545	664	474	407
2006	5 688	4 645	537	505
2007	1 085	521	308	255
2008	5 455	4 280	721	453
2009	1 405	730	282	392
2010	527	143	145	238
2011	935	344	306	284
2012	482	108	85	288
2013	1 503	477	315	710
2014	14 662	10 498	2 123	2 041
2015	596	256	95	243
2016	1 293	709	260	323
2017	1 411	432	167	811

Skogsstyrelsen redogör i en rapport⁴² till regeringen i anledning av bränderna sommaren 2018 för vilka merkostnader som drabbar markägarna när stora mängder skadat virke ska tas omhand. Genom att ersätta markägarna för extra ordinära kostnader vill regeringen undvika följdproblem av bränderna. Skogsstyrelsen föreslår åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att tillvarata den brandskadade skogen där bränderna har varit särskilt omfattande. Därigenom begränsas risken för framtida insektshärjningar. Åtgärderna är framförallt inriktade på att hantera problemen med avverkningsresurser och logistik som uppstår till följd av skogsbränder. Varje störning i den normala skogsproduktionen påverkar efterkommande led.

6.3.4 Finansiering av flygande resurser

Skogsbrandsbekämpning är i grunden ett kommunalt ansvar. Det kan samtidigt konstaterats att där risken för omfattande skogsbränder är störst är det kommunala skatteunderlaget i allmänhet litet. Skogsnäringen är en nationellt betydande industri. Med dessa utgångspunkter framstår det som naturligt att staten tar ansvar för denna typ av förstärkningsresurser som flyget utgör. Det förstärks också av den linje som EU driver; att dessa resurser måste kunna användas i hela EU och därför till del ska finansieras via kommissionens budget.

MSB kan inte inom egna anslag finansiera steg 1-3.

Den reviderade civilskyddslagstiftningen pekar särskilt ut behovet av skogsbrandsbekämpning från luften som en EU-gemensam förmåga (rescEU). Detaljerna kring implementering, finansiering och resursslåg för rescEU kommer att preciseras i årliga arbetsprogram och genomförandeakter. Medfinansieringen ska enligt förslaget uppgå till 80-90 procent av den totala uppskattade kostnaden för att säkra tillgång till resursen och att hålla den i beredskap inom ramen för rescEU. Då EU-kommissionen förutser att etablerandet av rescEU kommer att ta ett antal år, innehåller den reviderade lagstiftningen också en övergångslösning (transition) som sträcker sig fram till den 1 januari 2025. Under perioden kan EU finansiera 75 procent av kostnaderna (stand-by kostnader) för att säkra tillgång till nationell förmåga. MSB anser att alla de av myndigheten föreslagna utvecklingsstegen ska vara en del av civilskyddsmekanismen och att Sverige ska ansöka om delfinansiering från EU. Kostnaderna för särskilt de föreslagna stegen 2 och 3 är betydande, varför det är viktigt att nå långsiktiga överenskommelser med kommissionen. En annan möjlighet är att registrera resurser i civilskyddspoolen, där kommissionen finansierar 75 procent av såväl anpassningskostnader som operativa kostnader.

Utformningen av en eventuell upphandling har inte varit föremål för analys i denna rapport. För att steg 2 (mindre flygplan) ska kunna vara på plats inför

⁴² Skogsstyrelsens Rapport 2018/15

skogsbrandssäsongen år 2020, behöver MSB gå ut med en RFI (request for information) och inleda diskussioner om finansiering med kommissionen tidigt under 2019. Med säkrad finansiering kan då en upphandling starta under hösten år 2019. När det gäller steg 3 (större flygplan) kräver detta ytterligare utredning och utvärdering av steg 1 och 2.

Tunnor till Försvarsmakten och Polisen

Försvarsmaktens materiel är sliten och polisen saknar helt tunnor. Försvarsmakten och Polisen har som konstaterats inte i sina uppdrag att de ska ha förmåga att med helikoptrar släcka skogsbränder från luften. Om regeringen delar MSB:s uppfattning att myndigheterna bör ha ett sådant uppdrag som också inkluderar att tillsammans med kommunal räddningstjänst och andra aktörer delta i förberedelser och övningar inför skogsbrandssäsongen, överväger MSB att inför säsongen 2019 tillhandahålla tunnor till såväl Försvarsmakten som Polisen.

MSB bedömer att förslagen i denna redovisning bl. a. bidrar till att hålla nere samhällets samlade kostnader för skogsbrandsbekämpning. Samtidigt bedömer MSB att förslagen bidrar till att minska skadorna på skogen.