

Utdelning av andningsskydd

Kommunernas ansvar i fråga om
utdelning av andningsskydd

Utdelning av andningsskydd

Rapporten har utarbetats av

Tore Wingstedt och Bo Gellerbring, Räddningsverket, Enheten för skyddsrum, tel. 054-10 41 44

~~Författaren svarar för innehållet i rapporten~~

1997 Räddningsverket, Karlstad
Tekniska avdelningen
ISBN 91-88890-92-9

Beställningsnummer P30-192/97
1997 års utgåva

Regeringsuppdrag: Utredning av hur kommunernas ansvar i fråga om utdelning av andningsskydd skall regleras

Innehåll:

1	Uppdraget	
1.1	Allmänt.....	2
1.2	Analys av uppdraget.....	2
2	Författningsreglering m.m.	
2.1	Tidigare författningar m.m.....	2
2.2	Nu gällande författningar	3
2.3	Överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet	3
3	Planeringsläget beträffande andningsskydd	
3.1	Skyddsplan	4
3.2	Plan för utdelning av andningsskydd	4
3.3	Försök med utdelning av andningsskydd	5
4	Förslag till åtgärder	
4.1	Allmänt	5
4.2	Skäl till redovisade förslag.....	6
4.3	Datorstöd vid planeringen.....	7
4.4	Utdelning av andningsskydd i fred	7
5	Förslag till författningstext	
5.1	Lagen om civilt försvar	8
5.2	Förordningen om civilt försvar	8
6	Sammanfattning	9
7	Referenser	9



1 Uppdraget

1.1 Allmänt

Regeringen har i regleringsbrevet till Statens räddningsverk avseende 1997 inom funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst givit verket i uppdrag att utreda *hur kommunernas ansvar i fråga om utdelning av andningsskydd skall regleras*. Uppdraget skall redovisas i särskild ordning senast den 15 augusti 1997.

1.2 Analys av uppdraget

Vilka andningsskydd avses?

Under perioden 1969 - 1994 anskaffade Civilförvarsstyrelsen och sedermera Räddningsverket drygt 7 miljoner andningsskydd avsedda att delas ut till den del av befolkningen som inte erhåller personligt andningsskydd genom sitt arbete eller krigsplacering. Det är dessa andningsskydd i form av skyddsmasker, skyddsjackor och skyddsväskor som avses.

Nyanskaffningsvärdet för dessa andningsskydd uppgår i dagens prisläge till drygt 1 miljard kronor.

Vad omfattar begreppet "utdelning av andningsskydd"?

Enligt Räddningsverkets uppfattning omfattar begreppet *"utdelning av andningsskydd"* momenten från lastning i förråd till och med tillpassningskontroll samt - i vissa fall - *registrering av utlämnade skydd*.

2 Författningsreglering m. m.

2.1 Tidigare författningar m.m.

Enligt civilförvarslagen (1960:74, omtryck 1984:1026) 10 b § p 3 skulle kommunerna upprätta och anta en skyddsplan. Enligt 10 e § p 4 samma lag skulle skyddsplanen innehålla uppgifter om *"de åtgärder som behövs för hänvisning till skydd ... och utdelning av skyddsmasker"*.

Av 2 kap. 7 § civilförvarskungörelsen (1960:377, omtryck 1986:1046) framgick bl.a. att vid skärpt beredskap skulle utdelning av andningsskydd till befolkningen förberedas.

Av 7 a § samma kungörelse framgick bl.a. att vid högsta beredskap skulle andningsskydd utdelas till befolkningen enligt gällande planer. Av 7 b § i kungörelsen framgick att Statens räddningsverk fick meddela föreskrifter om tider för organisering av civilförsvarsenheterna och de ytterligare föreskrifter som behövdes för verkställigheten av 7 och 7 a §§.

Räddningsverket utfärdade med stöd av 10 § civilförsvarlagen ”SKYDDSPLAN. Allmänna råd och kommentarer för upprättande av skyddsplan för kommun 1990:1”. I dessa allmänna råd angavs vad kommunerna borde vidta när de planlade utlämning av andningsskydd till befolkningen.

I 1995 års regleringsbrev (sid. 74) för funktionen befolkningsskydd och räddningstjänst framgick bl.a. följande: ”Hela civilbefolkningen skall med kort varsel, senast inom 48 timmar efter beslut, kunna förses med andningsskydd. Vid vitala funktioner inom riskområden för strategiskt överfall bör andningsskydd kunna delas ut på kortare tid.” 1994 års regleringsbrev (sid. 62) hade i stort samma lydelse.

2.2 Nu gällande författningar

Genom lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1995:128) om civilt försvar, vilka båda trädde i kraft den 1 juli 1995, upphävdes bl.a. civilförsvarlagen (1960:74) och civilförsvarskungörelsen (1960:377).

Några bestämmelser om andningsskydd liknande de som fanns i civilförsvarlagen och civilförsvarskungörelsen finns inte i den nya lagen och förordningen. Ordet andningsskydd förekommer endast i den nya lagen på ett enda ställe, nämligen i 1 kap. 2 §: ”Med befolkningsskydd avses åtgärder för att skydda befolkningen och civil egendom från krigets verkningar. Sådana åtgärder är ...

3. tillhandahållande av andningsskydd, ...”

I lagen och förordningen om civilt försvar har de åtgärder som redovisas i lagens 1 kap. 2 § och som ingår i befolkningsskyddet fått ett eget eller gemensamt kapitel, dock föreskrivs ingenting beträffande *tillhandahållande av andningsskydd*.

2.3 Överenskommelse mellan staten och Svenska Kommunförbundet

Inför kommunernas övertagande av ansvaret för det civila försvaret på lokal nivå utarbetades ett förslag till överenskommelse den 28 mars 1994 mellan staten och Svenska Kommunförbundet. Bl.a. redovisar förslaget hur ersättningarna till kommunerna för åtgärder inom det civila försvaret bör regleras. Enligt förslagets avsnitt 2. ”**Kommunernas skyldighet inom totalförsvaret**” punkt (6) framgår att kommunen skall ”Förvara, vårda, underhålla och redovisa den skyddsutrustning

för allmänheten och räddningsmateriel för krig som utvecklas, anskaffas, ägs och ställs till kommunernas disposition av staten. ..." Se även regeringens prop. 1994/95:7 [2].

3 Planeringsläget beträffande andningsskydd

3.1 Skyddsplan

Under 1980-talets första hälft upprättade kommunerna skyddsplaner enligt då gällande regler som Civilförsvarsstyrelsen utfärdade. I skyddsplanen ingick en plan för utdelning av andningsskydd. Civilförsvarsstyrelsen försåg kommunerna med statistiskt underlag för att underlätta planeringen. Samtliga kommuner upprättade och antog skyddsplaner.

1990 reviderade Räddningsverket 1980 års regler för upprättande av skyddsplan, se vidare avsnitt 4. Räddningsverket försåg dessutom de kommuner som var intresserade med ett datorstöd och en ny typ av statistikunderlag, som underlättade planläggningen väsentligt.

3.2 Plan för utdelning av andningsskydd

Vid uppföljning av planläggningen i kommunerna under perioden 1992 – maj 1995 visade det sig att ett stort antal kommuner inte hade upprättat planen för utdelning av andningsskydd trots uppmaningar från länsstyrelserna och Räddningsverket. Detta innebar att dessa kommuner inte kunde leva upp till regeringens och Räddningsverkets intentioner att andningsskydden skulle kunna vara utdelade inom 48 timmar efter beslut. Ytterligare ett stort antal kommuner bedömdes inte kunna genomföra utdelningen inom 48 timmar av förrådstekniska skäl, dvs. ett alltför stort antal andningsskydd förvarades i en och samma byggnad.

Den planläggning för andningsskydd som kommunerna eventuellt har i nuläget utgörs av de planer som upprättades före den 1 juli 1995. Dessa planer är i huvudsak inaktuella eftersom de bl.a. bygger på den befolkningssituation, indelning i hemskyddsområden, krigsorganisation m.m. som rådde då.

Det viktigaste skälet till denna situation är enligt verkets uppfattning avsaknad av författningsstöd för ansvaret för planläggning och utdelning av andningsskydd till befolkningen.

3.3 Försök med utdelning av andningsskydd

Under åren har flera försök med utdelning av andningsskydd genomförts. Syftet med försöken har varit att dels praktiskt testa lämplig organisation för utdelning av skydden och dels få en uppfattning om hur många skydd som kan lämnas ut vid ett utlämningsställe per timme under gynnsamma förhållanden. Som förutsättning har dessutom gällt att hemskyddet eller annan utbildad personal har svarat för utdelningen.

Det senaste försöket genomfördes av Räddningsverket den 6 - 7 maj 1994. Syftet med försöket var att undersöka de tidsförhållanden som gäller för de olika momenten vid utdelning av andningsskydd. De olika moment som ingick i försöket var lastning av skydden vid förråd, transport till utlämningsstället, avlastning och verksamhet på utlämningsstället. Verksamheten på utlämningsstället omfattade iordningställande av utlämningsstället, måttagning på huvudena, uthämtning av skydd, tillpassning och tillpassningskontroll.

Sammanfattningsvis utvisade försöket att en utlämning grundad på nuvarande planläggning kan genomföras inom 72 – 84 timmar. Det svåraste hindret för en snabbare utdelning är det mycket stora antalet skydd som förvaras i många förråd – som mest 250 000 st. Erfarenheterna i övrigt från försöket i maj 1994 redovisas i rapporten "Försök med utdelning av andningsskydd till befolkningen" [1].

4 Förslag

4.1 Allmänt

Kommunernas uppgifter och ansvar beträffande utdelning m.m. av andningsskydden bör enligt Räddningsverkets mening regleras i författning.

Såväl lagen som förordningen om civilt försvar, ”8 kap. Utrymning och inkvartering m.m.” bör tillföras ytterligare en underrubrik, nämligen ”*Andningsskydd till befolkningen*”. Under dessa rubriker bör följande redovisas:

Kommunen skall lagerhålla andningsskydd för befolkningen i kommunen. Under höjd beredskap skall kommunen svara för utdelning av andningsskydd till befolkningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lagerhållning och utdelning av andningsskydd till befolkningen.

Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om lagerhållning och utdelning av andningsskydd till befolkningen.

4.2 Skäl till redovisade förslag

Eftersom kommunerna har ansvaret för det civila försvaret inom kommunen under höjd beredskap (prop. 1994/95:7) [2] och därmed vissa beredskapsförberedelser bör de också ha ansvaret för beredskapsförberedelserna (dvs. planeringen i fred) när det gäller utdelning av andningsskydden. Detta får de automatiskt med stöd av vårt förslag och enl 2 kap. 1 § lagen om civilt försvar som säger att "Kommunerna,... skall vidta de beredskapsförberedelser som behövs för deras respektive verksamhet under höjd beredskap".

Andningsskydden är statens egendom, men de förvaras av kommunerna, det är därför av praktiska, ekonomiska och beredskapsskäl som kommunerna också bör ansvara för lagerhållning (förvaring, vård, underhåll och redovisning) och utdelning enligt föreskrifter som Räddningsverket föreslås få utfärda.

Räddningsverkets föreskrifter beträffande utdelning av andningsskydd bör exempelvis reglera hur utdelningen skall gå till, inom vilken tid efter order skydden skall vara utdelade m.m. Räddningsverkets uppfattning är att kommunens ansvar att dela ut skydden skall begränsas till att endast gälla under höjd beredskap. Det är också Räddningsverkets uppfattning att skydden inte bör få delas ut i fred, se vidare under rubriken *Utdelning av andningsskydd i fred*. Det kan dock undantagsvis bli aktuellt att under en större räddningsinsats kunna nyttja ett begränsat antal skydd, vilket redan idag är möjligt med stöd av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

Utdelningen av andningsskydd vid utlämningsställena bör om möjligt ske först vid högsta beredskap eftersom "andningsskydd till befolkningen" inte har anskaffats till dem som får sina personliga andningsskydd genom sin krigsplacering. Vid högsta beredskap inställer sig de som är krigsplacerade inom försvarsmakten till sin tjänstgöringsplats och erhåller där sitt andningsskydd. Det innebär i stort att de personer som därefter finns kvar i kommunen, förutom det fåtal som erhåller sitt andningsskydd genom sitt arbete, skall tilldelas andningsskydd. Om skydden skulle delas ut före intagande av högsta beredskap uppstår sannolikt stora svårigheter att skilja krigsplacerade från övriga personer vid utlämningsställena.

Förberedelser för att underlätta utdelningen bör kommunerna vidta vid skärpt beredskap.

Under årens lopp har många försök med utdelning av andningsskydd gjorts. Erfarenheter har gjorts och tagits tillvara. Vissa av dessa erfarenheter är av stort värde och därför viktiga att tillämpa vid utlämning av andningsskydd. Erfarenheterna finns samlade hos Räddningsverket, varför föreslås att Räddningsverket får bemyndigande att utfärda föreskrifter för detta.

Tillgången på andningsskydd för befolkningen är ca 7 564 000 st. Anskaffningen av skydden påbörjades 1969, med början till storstadsområdena, och avslutades

1994. Inom de närmaste tio åren från nu är det sannolikt att många skydd, av åldersskäl, måste kasseras. Om inte kompletteringsanskaffning sedan sker kommer brister att uppstå i vissa områden och för vissa åldersgrupper. Beroende på dessa brister, förekomsten av C-värdiga mål, befolkningsförändringar m.m. måste omfördelning av andningsskydd kunna ske.

Eftersom andningsskydden är statens egendom anser Räddningsverket att omfördelning bör kunna genomföras utan att detta regleras i lag och förordning. För personer som inte tilldelas eller kan använda personligt andningsskydd måste andra åtgärder planeras, t.ex. utrymning.

4.3 Datorstöd vid planeringen

Inom Räddningsverket pågår arbete med att ta fram ett datorstöd till hjälp vid planeringen för utdelning av andningsskydd. Stödet utgör en del av systemet EVA för beredskapsplanläggning i kommunerna, som f.n. tas fram av Överstyrelsen för civil beredskap. Datorstödet har prövats eller kommer att prövas av Växjö, Ronneby, Malmö och Sundsvalls kommuner. Datorstödet kan börja tillföras kommunerna i början av 1998.

4.4 Utdelning av andningsskydd i fred

Frågan tas upp i denna utredning beroende på att den har diskuterats i olika instanser vid många tillfällen. Utdelning av andningsskydd i fred till befolkningen som förebyggande åtgärd, exempelvis inom s.k. TOX-riskområden, bör inte få ske enligt Räddningsverkets uppfattning. Motiven för att detta är följande:

- Det är viktigt att skydden är helt täta. Därför måste tillpassning och tillpassningskontroll göras minst en gång per år.
- Man växer i och ur andningsskydden, därför måste skydden bytas så att personerna får rätt storlek.
- En person som flyttar från ett riskområde måste återlämna sitt skydd.
- Skydden måste förvaras på rätt sätt, dvs. under speciella klimatbetingelser.
- Skydden får endast användas till vad de är avsedda för.
- Skydden bör alltid medföras vid förflyttningar inom riskområdet.
- Skydd måste kasseras efter en viss tid. Eftersom skydden inte är märkta med tillverkningsår/partinummer är det svårt att, på ett enkelt sätt, avgöra om utlämnat skydd bör kasseras eller ej. Detta kan medföra att det på sikt kan finnas obrukbara skydd i hemmen, vilket kan medföra falsk säkerhet.
- En fredstida utdelning skulle kräva ett omfattande administrativt system som höll reda på uppgifter om varje enskilt skydd och dess innehavare.

Om däremot andningsskydd behöver användas i samband med en räddningsinsats så kan detta ske med stöd av 34 § räddningstjänstlagen. Räddningsinsatsen kan i dessa fall underlättas om skydden förrådshålls på taktiskt lämpliga platser.

5 Förslag till författningstext

5.1 Lagen om civilt försvar

8 kap. Utrymning och inkvartering m.m.

Förslag till ny underrubrik och ny paragraf:

Andningsskydd

13 § Kommunen skall lagerhålla andningsskydd till befolkningen i kommunen. Under höjd beredskap skall kommunen svara för utdelning av andningsskydden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om lagerhållning och utdelning av andningsskydd till befolkningen.

5.2 Förordningen om civilt försvar

8 kap. Utrymning och inkvartering m.m.

Förslag till ny underrubrik och ny paragraf:

Andningsskydd

6 § Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om lagerhållning och utdelning av andningsskydd till befolkningen.

6 Sammanfattning

När det gäller kommunernas ansvar för utdelning av andningsskydd till befolkningen saknas idag reglering i författning. Räddningsverket har på regeringens uppdrag närmare studerat frågan och lämnar i föreliggande rapport förslag till sådan reglering i 8 kap. lagen respektive förordningen om civilt försvar.

Föreslagna kompletteringar i lagen och förordningen om civilt försvar innebär att någon särskild lagfäst bestämmelse angående planeringen för utdelning av andningsskydden inte behövs, då 1 och 2 kap. i lagen redan nu reglerar detta.

Räddningsverket föreslår dessutom att

- kommunen skall svara för lagerhållning (d.v.s. förvaring, vård, underhåll och redovisning) av andningsskydd till befolkningen
- kommunen under höjd beredskap skall svara för utdelning av andningsskydd
- Statens räddningsverk får meddela föreskrifter om lagerhållning och utdelning av andningsskydd till befolkningen.

7 Referenser

- [1] Rapport "Försök med utdelning av andningsskydd till befolkningen". Beställningsnr B41-173/94. Statens räddningsverk 1994.
- [2] Regeringens proposition 1994/95:7, Lag om civilt försvar.

Räddningsverkets bibliotek
Karlstad



26152008168

Räddningsverket, 651 80 Karlstad.
00, telefax 054-10 28 89. Internet <http://www.raedningsverket.se>
P30-192/97. Telefon 054-10 42 86, telefax 054-10 42 87.
ISBN 91-88890-92-9



215 19725
RÄDDNINGSS
VERKET

Si

Utdelning...