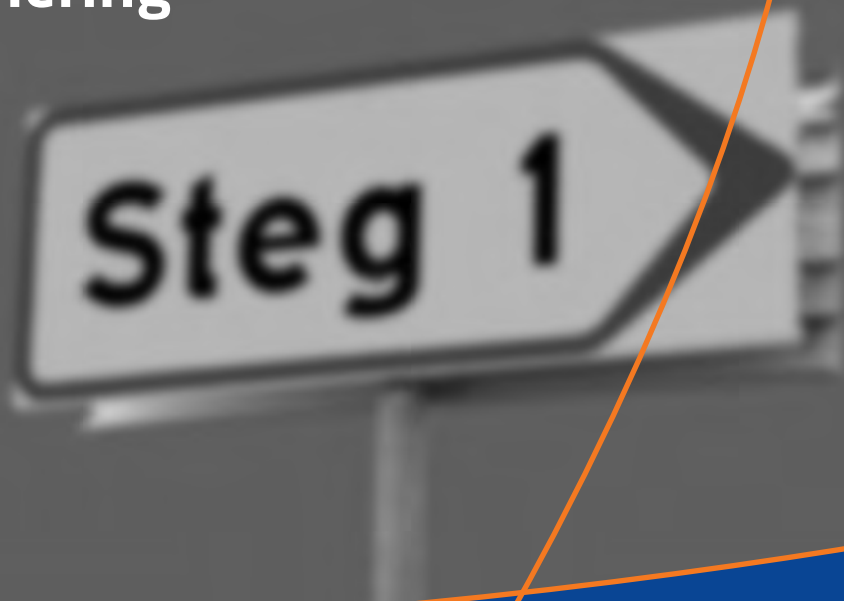


Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Samhällets krisberedskap
2006 – inriktning för
myndigheternas
planering

Titel: Samhällets krisberedskap 2006 – inriktning för myndigheternas planering
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)
Upplaga: 3000 exemplar

ISSN: 1651-9299

ISBN: 91-85053-57-0

KBM:s dnr 0217/2004

Grafisk form: West Studios AB

Tryck: Elanders Gotab AB, Stockholm, juli 2004

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

Planeringsprocessen 2004:3

Förord

Krisberedskapsmyndigheten lägger nu fram sin inriktning för krisberedskapsarbetet 2006. I inriktningen påbörjar vi – inom ramen för gällande system – den omställning som kommer att bli följd av dels försvarsbeslutet i höst, dels den krisberedskapsproposition som regeringen avser att lämna till riksdagen hösten 2005.

I inriktningen för 2006 trycker vi särskilt på vikten av att myndigheterna nu involverar näringslivet i krisberedskapsarbetet. Inom vissa områden handlar det om att utveckla en samverkan som redan finns, inom andra områden måste vi myndigheter skapa nya förutsättningar för ett samarbete med näringslivet på krisberedskapsområdet.

Genom ert arbete med krisberedskapsfrågorna samt riksdagens och regeringens kommande beslut kommer dessa frågor att hamna än mer i fokus än vad som hittills varit fallet.

Tillsammans minskar vi samhällets sårbarhet och förbättrar förmågan att hantera kriser.



Ann-Louise Eksborg
Generaldirektör Krisberedskapsmyndigheten

Innehållsförteckning

Summary	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	11
1.1 Inriktningens syfte	11
1.2 Riksdagsbeslut och utredningar som kommer att påverka krisberedskaps- åtgärderna	11
1.3 Disposition och läsanvisning	12
2 Inriktning för krisberedskapsåtgärder 2006	13
2.1 Utgångspunkter och viktiga iakttagelser	13
2.1.1 Samverkansområdenas förmåga att hantera hot och kriser	13
2.1.2 Risk- och sårbarhetsanalyser i planeringen	15
2.1.3 Från grundförmåga till förstärkt fredstida förmåga	15
2.2 Generella prioriteringar för den förstärkta fredstida förmågan	16
2.3 Förmåga till uthållighet och tillgänglighet	22
2.4 Specifik inriktning för de sex samverkansområdena.....	22
2.4.1 Teknisk infrastruktur	22
2.4.2 Transporter	24
2.4.3 Spridning av farliga ämnen	24
2.4.4 Ekonomisk säkerhet	25
2.4.5 Områdesvis samordning, samverkan och information	26
2.4.6 Skydd, undsättning och vård	27
2.5 Geografisk prioritering.....	27
2.6 Sveriges bidrag till den internationella krishanteringen.....	28
2.7 Kunskapsuppbyggnad inom krisberedskapen	29
2.8 Civilt försvar	30
2.8.1 Anpassningsförmåga	30
3 Hot och risker i samhället	32
3.1 Krisberedskapsmyndighetens bedömning av hot och risker	32
3.2 Säkerhetspolisens bedömning av hoten mot det svenska samhället.....	37
4 Grunden för samhällets krisberedskap	39
4.1 Säkerhets- och försvarspolitiken	39
4.2 Viktiga begrepp inom samhällets krisberedskap	40
4.2.1 Helhetssyn	40
4.2.2 Sektorsansvar och geografiskt områdesansvar.....	41
4.2.3 Samspelet mellan olika typer av krisberedskapsåtgärder.....	43
4.3 Viktiga komponenter i samhällets krisberedskap	44
4.3.1 Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser	44
4.3.2 Informationssäkerhet.....	44

4.3.3	Det gemensamma radiokommunikationssystemet – RAKEL	46
4.3.4	Tekniskt stöd och förstärkningsåtgärder	46
4.3.5	Beredskap mot spridning av kemiska, biologiska, och radioaktiva ämnen	48
4.3.6	Krishantering inom EU och resten av världen	48
4.3.7	Näringslivssamverkan	49
4.3.8	Nya kunskaper inom krishanteringssystemet	50
4.3.9	Frivilliga försvarsorganisationer	51
Förkortningsordlista		53
Ordlista		54
Bilaga 1 Geografiskt områdesansvar och kommunens roll i krishanteringssystemet ...		56
Bilaga 2 Finansieringsprinciper		64
Bilaga 3 Omvärldsexempel		67
Bilaga 4 Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap		79
Bilaga 5 Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting		89
Bilaga 6 Hemlig		91

Summary

The aim of the Swedish Emergency Management Agency with respect to Swedish emergency preparedness is that municipalities, county councils, trade, industry and organisations should reduce the vulnerability of society and improve the capability to manage emergencies.

The measures we need to take in order to improve emergency preparedness depend on how serious we consider the threat and risk to be to vulnerable parts of our society. Natural disasters and infectious diseases, extensive technical disruption and the threat of attack are examples of events which afflict different societies world-wide every year.

These events can lead to such fast deterioration in the ability of society to function that citizens' life and health are at risk or the environment or the economy is imperilled. Such situations can also lead to the people distrusting government and the authorities. The structures that a modern, open society has developed extend beyond national borders, a fact which has led to events far away speedily having consequences also for Sweden, for example disturbances to IT systems, financial systems and electric power supplies.

Every authority and organisation involved must thus strengthen its ordinary ability to deal with normal, everyday disturbances. They furthermore need to be able to handle more serious disruptions, such as severe peacetime emergencies. Society's actors therefore need a reinforced peace-time capability.

To sum up, the following general priorities will apply for 2006, (not in order of rank).

- Measures intended to increase security within the areas of electric power supplies, telecommunications and IT structures will be prioritised. Consumers too will have to pay attention to and reflect on measures to reduce the harmful effects of long, extensive power cuts.
- Increased knowledge is important for society in order to increase awareness of security matters and to apply a comprehensive view of information security. It is also important to raise security levels for both users and providers. Within the area of information security the Internet should be classified as a critical infrastructure and thus to be prioritised from the point of view of protection.
- The ability to deal with chemical, biological and radioactive (CBRN) hazards and threats should be strengthened. When planning and designing resources, it should be borne in mind that Sweden, or Swedish staff serving abroad, may be exposed to WMDs or the consequences of the use of such weapons.
- It is important that the authorities which are responsible for co-ordination should co-operate with municipalities, county councils and also trade and industry, and also involve them in the risk- and vulnerability analyses.
- The authorities responsible for co-ordination should develop co-operation with trade and industry and also maintain a continuous dialogue with trade representatives.

This should lead to a common view of situations and vulnerable points in society and a common appraisal of mutual responsibility.

- The authorities responsible for co-ordination should practice their command activities so often that their emergency management includes an immediate capability for internal command as well as a capability for external co-operation. This applies, where appropriate, also to the parts of relevant sectors which are critical to activity.
- It is important that all bodies responsible for an area or sector should have their own basic emergency preparedness as regards command and action, and that they can disseminate information. This requires an operational core of trained and experienced personnel, appropriate premises and adequate technological management support. This applies, where appropriate, also to the parts of relevant sectors which are critical to activity.
- All authorities responsible for co-ordination which are mentioned in the emergency preparedness ordinance should be able to fulfil their roles for at least a week during a peacetime emergency. This applies also to areas critical to the activities of the relevant sector.
- The authorities responsible for co-ordination should identify possible areas for co-operation and also possible co-operation partners within different international fora. The intention is to acquire and contribute knowledge, experience and the ability to develop national and international emergency preparedness but also to promote issues which will reduce the vulnerability of society and prevent – and also create the ability to handle – severe peacetime emergencies.

Sammanfattning

Krisberedskapsmyndighetens mål för den svenska krisberedskapen är att kommuner, landsting, myndigheter, näringsliv och organisationer tillsammans ska minska samhällets sårbarhet och förbättra förmågan att hantera kriser.

Hur allvarliga vi bedömer att hoten och riskerna är för sårbarheter som finns i vårt samhälle styr de åtgärder som vi behöver vidta för att förbättra krisberedskapen. Naturkatastrofer och smitta, omfattande tekniska störningar och hot om angrepp är exempel på händelser som årligen drabbar olika samhällen runt om i världen.

Dessa händelser kan leda till så snabba försämringar i samhällets funktionsförmåga att medborgarnas liv och hälsa riskeras eller att miljön eller ekonomin äventyras. Sådana situationer kan också leda till att medborgarnas förtroende för statsledning och myndigheter rubbas. Strukturerna som det öppna, moderna samhället har utvecklat sträcker sig över nationsgränserna, vilket har medfört att händelser långt borta snabbt kan få konsekvenser även för Sverige, till exempel genom störningar i IT-system, finansiella system och elförsörjningen.

Varje aktör måste alltså stärka sin ordinarie förmåga att hantera normala och vardagliga störningar. Aktörerna måste även klara mer allvarliga händelser, såsom svåra påfrestningar på samhället i fred. Därför behöver samhällets aktörer en förstärkt fredstida förmåga.

Sammanfattningsvis gäller följande generella prioriteringar för 2006 (utan inbördes rangordning).

- Åtgärder som syftar till att öka säkerheten inom områdena elförsörjning, telekommunikationer och IT-infrastrukturer är prioriterade. Även användarna måste beakta och överväga åtgärder som minskar skadeverkningarna av ett långvarigt och omfattande elavbrott.
- Det är viktigt att öka kunskapen i samhället för att öka säkerhetsmedvetandet och helhetstänkandet om informationssäkerhet. Det är även viktigt att höja säkerheten hos ansvariga och användare. Inom informationssäkerhetsområdet bör Internet klassificeras som en samhällsviktig infrastruktur och därmed prioriteras ur skyddshänseende.
- Förmågan att möta kemiska, biologiska och radioaktiva (CBRN) risker och hot ska stärkas. Vid planering och utformning av resurser ska hänsyn även tas till att Sverige, eller svensk personal i utlandstjänst, kan utsättas för NBC-stridsmedel eller för konsekvenser av sådana vapen.
- Det är viktigt för de samverkansansvariga myndigheterna att samverka med kommuner, landsting och näringslivet samt att på ett lämpligt sätt involvera dessa i risk- och sårbarhetsanalyserna.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska utveckla samarbetet med näringslivet och föra en kontinuerlig dialog med företrädare för näringslivet. Detta ska leda till

en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället och en gemensam uppfattning om ömsesidigt ansvar.

- Det är viktigt att samtliga områdes- och sektorsansvariga organ har en egen grundläggande lednings- och handlingsberedskap, och att de kan sprida information. Detta innebär bland annat att personal alltid ska vara utbildad och ha övat, att det finns ändamålsenliga lokaler och ett fullgott tekniskt ledningsstöd.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska öva sin ledningsförmåga så ofta att krisledningen har en omedelbar förmåga till intern ledning och extern samverkan.
- Samtliga samverkansansvariga myndigheter som nämns i krisberedskapsförordningen, bör kunna agera i sina roller i minst en vecka under en fredstida kris. Detta gäller även verksamhetskritiska delar av respektive sektor.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska identifiera möjliga samarbetsområden, liksom möjliga samarbetsparter, inom olika internationella fora. Syftet är att inhämta och bidra med kunskap, erfarenheter och förmåga för att utveckla nationell och internationell krisberedskap men också att driva frågor som minskar samhällets sårbarhet och förebygger – samt skapar förmåga att hantera – svåra påfrestningar på samhället i fred.

1 Inledning

1.1 Inriktningens syfte

Krisberedskapsmyndighetens mål för den svenska krisberedskapen är att kommuner, landsting, myndigheter, näringsliv och organisationer tillsammans ska minska samhällets sårbarhet och förbättra sin förmåga att hantera kriser.

Enligt förordningen (2002:518) med instruktion för Krisberedskapsmyndigheten ska myndigheten utforma en inriktning för planering av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för civilt försvar.

Denna inriktning bygger på riksdagens och regeringens övergripande planer för säkerhets- och försvarspolitiken. Inriktningen är ett viktigt verktyg för samtliga myndigheter, landsting, kommuner och organisationer som har en roll inom samhällets säkerhets- och beredskapsarbete.

Den här inriktningen ska styra planeringen hos de samverkansansvariga centrala myndigheterna och länsstyrelserna som nämns i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) samt andra som erhåller medel ur anslag 6:5. Inriktningen kan ytterligare utvecklas till inriktningar för den regionala och lokala nivån.

1.2 Riksdagsbeslut och utredningar som kommer att påverka krisberedskapsåtgärderna

Riksdagens försvarsbeslut är treåriga medan inriktningen revideras varje år. I avvaktan på försvarsbeslutet under hösten 2004 utgår inriktningen för 2006 från totalförsvarsbeslutet 2001. Regeringen avser även att hösten 2005 lägga fram en krisberedskapsproposition till riksdagen.

Under hösten 2004 lägger regeringen fram en forskningspolitisk proposition. Propositionen innehåller eventuellt nya riktlinjer för grundforskning och behovsstyrd forskning, utbildningar samt prioriteringar mellan olika ämnesområden.

Ett antal pågående utredningar kommer att påverka arbetet med krisberedskapsåtgärder för 2006, bland annat:

- *Utredningen om översyn av lagen (1994:1720) om civilt försvar* (se regeringens direktiv 2004:17). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 1 december 2004.
- *Utredningen om informationssäkerheten i samhället*. Utredningen ska senast den 6 maj år 2005 lämna sitt slutbetänkandet till regeringen (se regeringens direktiv 2002:103 samt tilläggsdirektiven 2003:29 och 2004:4).
- *Utredningen om ansvarsfördelningen*, som belyser länsstyrelsernas, landstingens och kommunernas framtid
- Regleringsbrevsuppdraget till Krisberedskapsmyndigheten att analysera och beskriva på vilka sätt den tekniska utvecklingen av ledningssystem kan underlätta samarbetet

mellan myndigheterna inom krishanteringssystemet. Uppdraget ska redovisas den 28 januari 2005.

- Regleringsbrevsuppdraget till Krisberedskapsmyndigheten att redovisa genomförda åtgärder och kostnader för kommunala och regionala ledningsplatser inklusive räddningscentralerna, samt analysera det fortsatta behovet hos samverkansansvariga myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Uppdraget ska redovisas den 22 februari 2005
- Regleringsbrevsuppdraget till Krisberedskapsmyndigheten att se över förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Uppdraget ska redovisas den 1 mars 2005.
- Regleringsbrevsuppdraget till Krisberedskapsmyndigheten om nationell strategi för säkerhetsforskning. Uppdraget ska redovisas den 31 december 2004.
- Regeringsuppdraget till Krisberedskapsmyndigheten inför krisberedskapspropositionen 2005. Uppdraget ska troligen redovisas den 1 mars 2005.
- Regeringsuppdraget till Krisberedskapsmyndigheten om webbsidor med krisinformation och en nationell portal. Uppdraget ska redovisas den 1 mars 2005.

1.3 Disposition och läsanvisning

Den här inriktningen består av fyra huvudkapitel och några bilagor. I kapitel två beskriver Krisberedskapsmyndigheten den inriktning som ska ligga till grund för planeringen inför 2006. Inriktningen består av dels en allmän och övergripande del, dels en specifik del för samverkansområdena. Andra delar tar upp internationell verksamhet, forskning och anpassning inom det civila försvaret. Kapitel tre beskriver hoten mot samhället och de risker som finns, samt redovisar säkerhetspolisens bedömning av hoten mot det svenska samhället. I kapitel fyra beskriver Krisberedskapsmyndigheten grunderna för samhällets krisberedskap och förklarar ett antal komponenter och begrepp. Sist finns ett antal bilagor, varav en är hemlig, som ytterligare beskriver viktiga grundförutsättningar inför planeringen för 2006.

Kapitel två är en helhet. Den allmänna inriktningen i avsnitt 2.2, 2,3 2.4, 2,5 2.6, 2,7 och 2,8 gäller samtliga samverkansansvariga myndigheter. Denna allmänna inriktning kompletteras i 2.4 med en inriktning för varje samverkansområde.

2 Inriktning för krisberedskapsåtgärder 2006

2.1 Utgångspunkter och viktiga iakttagelser

2.1.1 Samverkansområdenas förmåga att hantera hot och kriser

Krisberedskapsmyndigheten har till uppgift att kontinuerligt följa upp och utvärdera krisberedskapsåtgärder. Här redovisar Krisberedskapsmyndigheten samhällets och samverkansområdenas förmåga enligt Krisberedskapsmyndighetens uppföljning 2003 (Samhällets krisberedskap 2003 – årlig uppföljning, dnr 0918/2003).

Krisberedskapsmyndigheten bedömer att nedanstående förmågor grovt motsvarar verksamhetsområdet *Svåra påfrestningar på samhället i fred* och verksamhetsområdet *Det civila försvaret*.

- Krisberedskapsmyndigheten bedömer att samhällets grundförmåga är icke godtagbar.
- Krisberedskapsmyndigheten bedömer att samhällets förmåga inom en fem- eller tio-årig anpassningsperiod är godtagbar. Men den bedömningen förutsätter att samhällets krisberedskap under en anpassningsperiod tillförs erforderliga medel.

För att samhället ska kunna hantera svåra påfrestningar i fred, internationella insatser eller väpnade angrepp, måste förmågan att hantera kriser och olyckor kompletteras. Denna kompletterade förmåga benämns i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) som grundförmåga.

Verksamhetsområde Svåra påfrestningar på samhället i fred

Samverkansområdet *Teknisk infrastruktur* bedömer Krisberedskapsmyndigheten har en **icke godtagbar** grundförmåga, och förutom svagheter inom elförsörjning, elektroniska kommunikationer och IT har Krisberedskapsmyndigheten också funnit svagheter inom dricksvattenförsörjningen. Detta är av största betydelse för hela samhällets förmåga. Brister inom elsystemet är särskilt allvarliga på grund av dess betydelse för övriga samhällsfunktioner. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att de behov som identifierats inom samverkansområdet *Teknisk infrastruktur* gör att den tekniska infrastrukturen måste prioriteras även i fortsättningen.

Samverkansområdet *Transporter* bedömer Krisberedskapsmyndigheten har en **godtagbar** grundförmåga. Denna bedömning baserar Krisberedskapsmyndigheten främst på att majoriteten av samhällets gods- och persontransporter sker med väg-, järnvägs- och sjötransporter, och att dessa transportslag har en godtagbar grundförmåga. Förmågan till brådskande transporter över långa avstånd är emellertid inte godtagbar så länge Luftfartsverkets förmåga inte är godtagbar. Men Krisberedskapsmyndigheten bedömer inte att risken för allvarliga transportkriser har ökat eller att en omprioritering inom samverkansområdesstrukturen är nödvändig.

Krisberedskapsmyndigheten bedömer också grundförmågan inom samverkansområdet *Spridning av farliga ämnen* som **icke godtagbar**. I planeringen inför 2003 fokuserade man inom området på NBC-stridsmedel. Sedan dess har hotbilden kring kemiska, biolo-

giska och radioaktiva ämnen (CBRN-ämnen) kompletterats till att omfatta även olyckor med dessa ämnen. Bristerna omfattar bland annat förmåga och kapacitet för indikering och sanering. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att bristerna är allvarliga och att samverkansområdet bör prioriteras.

Krisberedskapsmyndigheten bedömer att grundförmågan inom samverkansområdet *Ekonomisk säkerhet* är **icke godtagbar**. Det handlar här om brister i förmågan som inte uppmärksammades i planeringen inför 2003. Bristerna finns främst i de samhällsviktiga transfereringssystemen. Störningar eller avbrott i systemens funktionalitet skulle kunna få mycket svåra konsekvenser för samhället oavsett om enskilda individer, näringslivet, myndigheter eller andra organisationer drabbas. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att arbetet med att öka robustheten inom betalningsväsendet och inom värdepappershandeln samt arbetet med att skapa redundans i socialförsäkringssystemet och de samhällsviktiga transfereringssystemen måste fortsätta. En kartläggning behövs av beroendeförhållanden och ansvarsgränser mellan såväl statliga som privata och andra aktörer som utgör del av, eller förutsättning för, en fungerande ekonomisk säkerhet.

Inom samverkansområdet *Områdesvis samordning, samverkan och information* bedömer Krisberedskapsmyndigheten att grundförmågan generellt sett är **godtagbar**. Länsstyrelserna bedöms ha godtagbar förmåga till regional krishantering, vilket är av avgörande betydelse för den samlade bedömningen.

Ett samverkansområde där Krisberedskapsmyndigheten fann allvarliga brister i uppföljningen 2003 är samverkansområdet *Skydd, undsättning och vård*. Här är det framför allt insatsens omfattning som påverkar förmågan. Det finns för lite personal för att klara stora och långvariga insatser. Den främsta enskilda faktorn som påverkar förmågan inom samverkansområdet är brist på poliser. Flygräddningstjänst samt ledning, analys och indikering vid kärnämnesrelaterade kriser är andra områden där bristerna är allvarliga. Även sjukvården har brister i förmåga att hantera omfattande kriser. Den har svårt att hantera stora skadeutfall eftersom antalet vårdplatser under normala förhållanden hålls på så låg nivå som möjligt. Dessa faktorer sammantagna gör att Krisberedskapsmyndigheten bedömer att samverkansområdets grundförmåga är **icke godtagbar**. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att bristerna är allvarliga men att det främst beror på brister i den ordinarie förmågan.

Verksamhetsområde Det civila försvaret

Samhällets samlade förmåga inom fem års anpassning, liksom inom tio års anpassning, bedömer Krisberedskapsmyndigheten är **godtagbar**. Kraven på samhällets krisberedskap inom en anpassningsperiod är högre än de som ska kunna mötas med grundförmågan. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att majoriteten av aktörerna inom krisberedskapen har tillfredsställande möjligheter att under en anpassningsperiod hinna bygga upp den kompetens och den infrastruktur som de behöver för att möta en annan hotbild än dagens.

2.1.2 Risk- och sårbarhetsanalyser i planeringen

Krisberedskapsmyndigheten anser att risk- och sårbarhetsanalyserna bör dokumenteras bättre så att det går att se förändringar över en längre tid och bygga vidare på tidigare års analyser. Det måste också finnas en tydlig koppling mellan analyserade händelser och föreslagna åtgärder.

Det är viktigt att integrera resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna i planeringsprocessen (se avsnitt 4.3.1). Till att börja med måste respektive verksamhetsföreträdare snarast skaffa sig en egen genomarbetad uppfattning om risker och sårbarheter och vilka ingångsvärden detta ger i planeringsprocessen. Med hänsyn till sekretessbestämmelser ska detta underlag kunna användas för diskussioner inom samverkansområdena, med geografiskt områdesansvariga och med Krisberedskapsmyndigheten i samband med förestående planeringsunderlagsarbete och i det fortsatta utvecklingsarbetet.

2.1.3 Från grundförmåga till förstärkt fredstida förmåga

För att samhället ska kunna hantera svåra påfrestningar i fred, internationella insatser eller väpnade angrepp, krävs kompletteringar av förmågan att hantera kriser och olyckor. Den extra förmåga som krävs benämns i propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) som grundförmåga. Åtgärder för att säkerställa grundförmågan måste planeras och utformas nu och ska inte skjutas på framtiden.

Krisberedskapsmyndigheten lämnade den 26 februari 2004 rapporten *Nya villkor för samhällets krisberedskap – KBM:s underlag inför 2004 års försvarsbeslut* till regeringen. I rapporten slår Krisberedskapsmyndigheten fast att en särskild förstärkt fredstida förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred behövs och är väsentlig för den nationella säkerheten.

Den fredstida förstärkta förmågan består av förmågan att

- leda, samordna och informera om hanteringen av krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred (krishanteringsförmåga)
- genomföra insatser vid krisförlopp som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred (operativ förmåga)
- motstå och hantera störningar som kan leda till eller uppkomma vid svåra påfrestningar på samhället i fred hos den samhällsviktiga infrastrukturen (minskad sårbarhet).

Utöver den förstärkta fredstida förmågan behöver samhället ytterligare förmåga att kunna hantera de krav som ställs vid höjd beredskap och krig. Detta gör aktörerna inom det civila försvaret.

Krisberedskapsmyndigheten bedömer att den fredstida förstärkta förmågan så som den beskrivs ovan, i stort motsvarar samhällets grundförmåga. Skillnaden mellan begreppen är att **grundförmåga** omfattar förmågan att hantera en kris i nuvarande omvärldsläge oavsett om denna kris är en svår påfrestning eller om den orsakas av ett väpnat angrepp

i någon form. Den **förstärkta fredstida förmågan** omfattar enbart de åtgärder som vidtas för att hantera en fredstida kris, dvs. inte väpnat angrepp. Detta faller i stället inom ramen för det civila försvaret.

Krisberedskapsmyndigheten använder därför begreppet **förstärkt fredstida förmåga** i fortsättningen i stället för grundförmåga, eftersom det bättre beskriver den förmåga som krävs för att hantera de olika former av hot och risker som finns i dagens samhälle. Den förstärkta fredstida förmågan ska (som grundförmågan) alltid finnas. De krav som riksdagen ställt på samhällets förmåga i samband med beslut om propositionen *Samhällets säkerhet och beredskap* ska fortfarande uppfyllas (enligt nedan).

Inom den förstärkta fredstida förmågan ska det finnas en förmåga att

- förebygga och hantera större fredstida påfrestningar och kriser och stärka samhällets förmåga. Det gäller bland annat att organisera ledningssystem och ledningsresurser, utbilda personal, skaffa sjukvårdsutrustning, bygga upp informationsresurser och resurser i övrigt som kan identifieras som lämpliga för användning vid fredstida påfrestningar.
- motstå andra angrepp än väpnat angrepp. Till exempel informationsoperationer. (*För vidare precisering för berörda myndigheter, se hemlig bilaga 6*).
- tillhandahålla personal och materiel för internationella insatser och internationell civil krishantering. Dessa resurser ska också vara tillgängliga för insatser som främjar demokratiska staters utveckling och rättsordning, fredsfrämjande konfliktlösning, gemensam hantering av uppflammande kriser och samarbete inom EU, Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet (EARP) och Partnerskap för fred (PFF), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), FN med flera.

Det civila försvaret ska ha en förmåga att

- motstå ett väpnat angrepp med begränsad insats av fjärrstridsmedel eller sabotageförband. Ett sådant angrepp riktar sig förmodligen främst mot teknisk infrastruktur av nationell betydelse. (*För vidare precisering för berörda myndigheter, se hemlig bilaga 6*).

Det ska också finnas en förmåga att kunna hantera förändrade säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar i framtiden.

2.2 Generella prioriteringar för den förstärkta fredstida förmågan

De samverkansansvariga myndigheterna ska utveckla sin förmåga till omvärldsbevakning och analys inom krisberedskapsområdet. Vidare ska myndigheterna i samverkansområdet sammanställa kunskap inom sitt ansvarsområde som kan användas till att förbättra samhällets krisberedskap i samverkan med Krisberedskapsmyndigheten. Myndigheterna i samverkansområdet ska därutöver sammanställa vilka kunskaper de behöver för att kunna föreslå vilka beredskapsåtgärder de ska genomföra och hur dessa ska prioriteras. De kan också föreslå ny forskning. I avsnitt 4.3.8 utvecklar krisberedskapsmyndigheten resonemanget kring kunskapsutveckling.

I detta kapitel beskriver Krisberedskapsmyndigheten de generella prioriteringarna för de myndigheter som är berörda. Dessa kompletteras vi med specifika inriktningar för respektive samverkansområde. Den gemensamma inriktningen för internationell verksamhet finns beskriven i avsnitt 2.6.

Sammanfattningsvis gäller följande generella prioriteringar för 2006 (utan inbördes rangordning).

- Åtgärder som syftar till att öka säkerheten inom områdena elförsörjning, telekommunikationer och IT-infrastrukturer är prioriterade. Även användarna måste beakta och överväga åtgärder som minskar skadeverkningarna av ett långvarigt och omfattande elavbrott.
- Det är viktigt att öka kunskapen i samhället för att öka säkerhetsmedvetandet och helhetstänkandet om informationssäkerhet. Det är även viktigt att höja säkerheten hos ansvariga och användare. Inom informationssäkerhetsområdet bör Internet klassificeras som en kritisk infrastruktur och därmed prioriteras ur skyddshänseende.
- Förmågan att möta kemiska, biologiska och radioaktiva (CBRN) risker och hot ska stärkas. Vid planering och utformning av resurser ska hänsyn även tas till att Sverige, eller svensk personal i utlandstjänst, kan utsättas för NBC-stridsmedel eller för konsekvenser av sådana vapen.
- Det är viktigt för de samverkansansvariga myndigheterna att samverka med kommuner, landsting och näringslivet samt att på ett lämpligt sätt involvera dessa i risk- och sårbarhetsanalyserna.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska utveckla samarbetet med näringslivet och föra en kontinuerlig dialog med företrädare för näringslivet. Detta ska leda till en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället och en gemensam uppfattning om ömsesidigt ansvar.
- Det är viktigt att samtliga områdes- och sektorsansvariga organ har en egen grundläggande lednings- och handlingsberedskap, och att de kan sprida information. Detta innebär bland annat att personal alltid ska vara utbildad och ha övat, att det finns ändamålsenliga lokaler och ett fullgott tekniskt ledningsstöd.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska öva sin ledningsförmåga så ofta att krisledningen har en omedelbar förmåga till intern ledning och extern samverkan.
- Samtliga samverkansansvariga myndigheter som nämns i krisberedskapsförordningen, bör kunna agera i sina roller i minst en vecka under en fredstida kris. Detta gäller även verksamhetskritiska delar av respektive sektor.
- De samverkansansvariga myndigheterna ska identifiera möjliga samarbetsområden, liksom möjliga samarbetspartner, inom olika internationella fora. Syftet är att inhämta och bidra med kunskap, erfarenheter och förmåga för att utveckla nationell och internationell krisberedskap men också att driva frågor som minskar samhällets sårbarhet och förebygger – samt skapar förmåga att hantera – svåra påfrestningar på samhället i fred.

Med utgångspunkt i en helhetssyn på krishanteringssystemet bör samhället prioritera

de områden där sårbarheter finns som kan ge upphov till svåra konsekvenser. Därför är kartläggningar av samhällsviktiga resurser och tjänster, ömsesidiga beroenden, hot- och riskbedömningar samt kartläggningar av sårbarheter mycket betydelsefulla för ett effektivt skydd och en ändamålsenlig resursanvändning.

Den tekniska utvecklingen har skapat ömsesidiga och svåröverskådliga beroendeförhållanden mellan tekniska system som vart och ett har stor betydelse för att samhället ska fungera. Det är därför väsentligt att ta hänsyn till samberoende och följd effekter som kan uppstå vid störningar i något av dessa system. Aktörerna måste också beakta gränssättande faktorer för förmågan i ett verksamhetsområde vid planering och utformning av åtgärder och resurser. Gränssättande faktorer kan bland annat vara svåra störningar i elförsörjningen, elektroniska kommunikationer, IT samt effekter av omfattande CBRN-händelser. Det är dock viktigt att perspektivet inte begränsas till dessa gränssättande faktorer, utan en kontinuerlig utvärdering måste göras inom varje samverkans- respektive verksamhetsområde.

Krishanteringsförmågan

Krishanteringsförmågan är förmågan att leda, samordna och informera om de åtgärder som samhället vidtar för att hantera svåra påfrestningar i fred. Krishanteringsförmågan innehåller även förebyggande moment. I det förebyggande arbetet ingår forskning och utredningsinsatser, risk- och sårbarhetsanalyser, omvärldsbevakning och omvärldsanalys samt underrättelseverksamhet. Det är alltså mest fråga om kunskapsuppbyggnad för att bättre kunna hantera en kris när den inträffar, och även att finna nyckelaktörer och samverkansparter inom den offentliga sektorn, näringslivet och utomlands. I nätverksbyggandet kan det också vara nödvändigt att ibland sätta ihop olika typer av expertgrupper för att det ska finnas erforderlig kompetens tillgänglig i en kris.

Kravet på krishanteringsförmåga vid svåra påfrestningar på samhället i fred varierar från aktör till aktör. De högsta kraven ställs på geografiskt områdesansvariga organ på nationell, regional och lokal nivå och på de myndigheter och andra organ som bedriver samhällsviktig verksamhet och som ska samverka med de områdesansvariga organen vid hanteringen av en sådan kris. Men företag och andra organ som ansvarar för och bedriver samhällsviktig verksamhet måste också ha förmåga att hantera kriser. Kraven skiljer sig alltså, eftersom olika organ har olika roller och uppgifter. Men gemensamt för samtliga är att man måste kunna reagera snabbt, göra en korrekt värdering av läget och genomföra eller påkalla lämpliga åtgärder.

För att krisledningsorganisationen ska kunna leda och samordna krishanteringsinsatserna på ett effektivt sätt är det viktigt att den har ett utpekat ansvar och tydliga befogenheter. Denna organisation ska vara utbildad och övad i krishantering och ha tillräcklig kapacitet och uthållighet. Det måste också finnas handlingsplaner och larmlistor. Inom vissa verksamheter kan det vara motiverat att ha en jourhavande beslutsfattare för att förbättra den omedelbara responsen och för att öka tillgängligheten.

En viktig del av krishanteringen är informationsspridning, dels inom och mellan myn-

digheter och andra aktörer som deltar i krishanteringen, dels till allmänhet och medier. Om informationsspridningen inte fungerar rubbar det förtroendet för samhällets förmåga att hantera kriser. Kriskommunikationsplaner och personal utbildad i kriskommunikation är en förutsättning för informationsspridning vid en kris.

För att säkerställa ledningsförmågan måste krisledningsorganisationen kunna upprätthålla verksamheten internt och kommunicera med omvärlden. För detta krävs ett tekniskt ledningsstöd. Det är framför allt reservkraft samt robusta och redundanta tele- och datakommunikationer. I vissa fall behövs särskilda IT-system med tillräcklig kapacitet och uthållighet för att kunna leda verksamheten. Krisledningen måste således kunna fungera även om samhällets ordinarie infrastruktur drabbas av störningar.

Planering av övningar ska utgå ifrån scenarier baserade på regeringens strategiska inriktning¹, Krisberedskapsmyndighetens omvärldsexempel, den aktuella hotbilden samt risk- och sårbarhetsanalyser. Det är viktigt att även öva händelser som pågår länge och inte enbart avgränsa sig till akutskedet. Vidare är det viktigt att vid övningar pröva en organisations uthållighet och att öva reservalternativ för ledning och kommunikation vid avbrott i den tekniska infrastrukturen.

Det är viktigt att samordna mer omfattande övningar mellan myndigheterna inom samverkansområdena eller, när det gäller geografiskt områdesansvariga aktörer, enligt inriktningar från Krisberedskapsmyndigheten. Vid sådana övningar är det viktigt att tidigt involvera en bred skara av aktörer, både offentliga organ, näringsliv och organisationer. De samverkansansvariga myndigheterna bör öva så ofta att krisledningen har en omedelbar förmåga till intern ledning och extern samverkan. Krisberedskapsmyndigheten bedömer att krisledningen måste öva på någon av sina uppgifter minst varje halvår.

Myndigheter inom varje samverkansområde ska samverka med kommunerna, landstingen och näringslivet, och på lämpligt sätt involvera dessa i att analysera risker och sårbarheter. Samverkan ska ske inom de olika ansvarsområdena och utifrån varje samhällssektors specifika förutsättningar både ur ett användar- och ett producentperspektiv. Resultaten av analyserna ska sedan ligga till grund för beslut om åtgärder och fördelning av ansvar mellan aktörerna. Det är även viktigt att resultatet får genomslag i gemensamma projekt mellan privat och offentlig sektor.

Det är viktigt att myndigheterna följer upp händelser och utvärderar hur krishanteringen har fungerat.

Det som gäller områdes- och sektorsansvariga organ gäller också de verksamhetskritiska delarna av respektive sektor.

¹I samband med att regeringen fattar beslut om regleringsbrev i december beslutas även om en strategisk inriktning för det militära och civila försvaret. Dokumentet är hemligt.

Den operativa förmågan

Den operativa förmågan är förmågan hos de aktörer och resurser som engageras på fältet för att motverka eller lindra de skador som inträffar under en allvarlig kris. Det är bland annat polis, räddningstjänst, akutsjukvård, gränsskydd och infrastrukturens reparationsresurser men också stödfunktioner som dessa organ behöver för att kunna arbeta effektivt vid allvarliga händelser. De här stödfunktionerna kan vara transport- och inkvarteringskapacitet, detekterings- och diagnostisk kapacitet samt olika typer av entreprenad- och reparationsresurser. Entreprenad- och reparationsresurser är i detta fall främst sådana som krävs för att avhjälpa eller minska skador i den samhällsviktiga infrastrukturen. I vissa fall kan det bli fråga om att avropa och utnyttja militära resurser.

Svåra påfrestningar på samhället i fred ställer särskilda krav på den operativa förmågan. Berörda organ måste därför kunna hantera situationer som präglas av stor resursbrist och ovanliga skador. För detta krävs flexibilitet, möjlighet till resursförstärkningar och speciella kunskaper. Aktörerna ska planera och utforma dessa resurser så att de även kan användas vid internationella insatser.

Den operativa förmågan innehåller också förebyggande moment. Hit räknas utbildning och information till allmänheten om olyckor och skador samt om möjligheterna att minska effekterna av sådana händelser.

Ledningen och samordningen av den operativa insatsen måste fungera utan tillgång till ordinarie el- och teleförbindelser. De olika delarna av den operativa insatsen, till exempel insatsledningen och olika räddningsenheter, måste kunna kommunicera med varandra utanför ordinarie kommunikationskanaler. Det är därför viktigt att öva operativa insatser tillsammans och använda RAKEL-systemet när det är möjligt.

För att hantera resursbrist bör aktörerna utnyttja prioriteringar, användning av mindre resurskrävande arbetsmetoder och förstärkningsresurser. Personalen måste utbildas och övas att hantera onormala situationer. Exempel på sådana utbildningar är insatsutbildning för polis, räddningstjänst och sjukvårdspersonal i CBRN-miljö. Det är även viktigt att dessa aktörer övar tillsammans för att öka möjligheterna att hantera insatser i CBRN-miljö. Vissa typer av materiel, till exempel indikerings- och detekteringsutrustning, skyddsmasker, skyddsdräkter samt saneringsutrustning, kan behöva anskaffas och underhållas.

Hotet har ökat för Sverige, och svensk personal i utlandstjänst, att utsättas för NBC-stridsmedel eller för de konsekvenser som användandet av sådana vapen medför. Målet för planeringen ska därför vara att NBC-stridsmedel inte ska ge en antagonist några avgörande fördelar. För skydd mot biologiska stridsmedel bör aktörerna prioritera åtgärder mot sabotage och för medicinsk beredskap. En medicinsk beredskap ska även finnas för att kunna hantera C-, R- och N-händelser. Inom ramen för den förstärkta fredstida förmågan att motstå C-vapenhot är det prioriterat att samhällsviktiga verksamheter har överlevnadsskydd och förmåga att indikera kemiska stridsmedel. Vissa verksamheter kan kräva ytterligare skyddsnivåer i form av grundskydd eller uppgiftsanknutna skydd (se hemlig bilaga 6). Planeringen för att motstå ett kärnvapenhot ska inriktas mot att mins-

ka verkningarna av radioaktivt nedfall och skydda mot elektromagnetisk puls. Resurser för C-, B-, R- och N-skydd bör planeras och utformas så att de även kan användas då Sverige bidrar till internationella insatser.

Minskad sårbarhet

Till den samhällsviktiga infrastrukturen räknas delar av den tekniska infrastrukturen, transportsystem som tillgodoser grundläggande samhällsbehov, Internet samt vissa system som är nödvändiga för att samhällsekonomin och andra grundläggande samhällsfunktioner ska fungera. Utmärkande för dessa system är att de utnyttjar avancerad teknik, att stora delar av befolkningen är beroende av systemen, att de täcker stora geografiska områden och att de är av nätverkskaraktär.

Samhällsviktig teknisk infrastruktur omfattar elförsörjningen, elektroniska kommunikationer, vissa IT-system och distributionen av nyheter via radio, television, tidningar, nyhetsbyråer och Internet. Det är också kommunernas tekniska försörjningssystem. De samhällsviktiga transportsystemen omfattar vissa persontransport-, godstransport- och varudistributionssystem. Även vissa finansiella system klassas som del av den samhällsviktiga infrastrukturen. Det är bland annat betalningssystemet och socialförsäkringssystemen. Grunddata, lägesinformation och geografisk information är också viktiga beståndsdelar för att den samhällsviktiga infrastrukturen ska fungera.

Det är i första hand ett ansvar för dem som äger och förvaltar de samhällsviktiga infrastruktursystemen att reducera systemens störningskänslighet till en rimlig nivå. Men det är viktigt att också ställa krav på dem som använder tjänsterna. Om användaren är helt beroende av en tjänst vars tillgänglighet inte kan garanteras måste användaren vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten kollapsar vid ett eventuellt bortfall.

De områden inom infrastrukturen som är de mest troliga målen för en antagonistisk handling, är objekt av betydelse för el- och teledriften. Åtgärder som ökar säkerheten inom områdena elförsörjning, elektroniska kommunikationer och IT-infrastrukturer är prioriterade. Elsystemet är särskilt viktigt på grund av dess betydelse för övriga samhällsfunktioner. I planeringen ska också användarna beakta och överväga åtgärder som minskar skadeverkningarna av ett långvarigt och omfattande avbrott i elförsörjningen.

Samhället har under de senaste årtiondena investerat stora summor i reservkraft vid prioriterade objekt och verksamheter. Förmågan att hantera elavbrott har därmed blivit bättre inom flera områden. Om det ska gå att utnyttja reservkraften, är det viktigt att det finns bränsle till aggregaten.

Risken för informationsoperationer och informationskrigföring får inte underskattas. Därför bör informationssäkerhetsfrågorna ha en framträdande plats i planeringen för att skapa en god förmåga. Informationssäkerhetsfrågorna har under senare år betonats, och regeringen bedömer att myndigheternas arbete inom detta område måste intensifieras. Det är varje enskild myndighets uppgift att förbättra säkerheten på detta område så att den kan genomföra sin verksamhet även under störda förhållanden. Vissa utpeka-

de myndigheter har ett särskilt ansvar att för den fredstida krishanteringen planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa sårbarhet. I avsnitt 4.3.2 utvecklar Krisberedskapsmyndigheten resonemanget kring informations säkerhet.

För att bedöma sårbarheter i samhället inom informationsområdet behöver dessa frågor hanteras i ett övergripande perspektiv. Det krävs en utvecklad omvärldsbevakning för framförhållning och helhetsbedömningar.

2.3 Förmåga till uthållighet och tillgänglighet

Kraven på uthållighet varierar för olika samhällssektorer beroende på om påfrestningarna sker i en i övrigt fredlig omvärld eller under mer osäkra förhållanden.

Elförsörjning och elektroniska kommunikationer är viktiga faktorer för en samhällsverk-samhets uthållighet. Det är därför särskilt viktigt att vidta åtgärder för att skydda el, elektroniska kommunikationer och IT till samhällsviktig verksamhet. Andra gränssät-tande faktorer kan vara personal, materiel, ekonomi, kunskap eller geografi. Ytterligare en väsentlig aspekt är behovet av att samverka inom och mellan aktörer i krishante-ringssystemet. En sämre uthållighet i samhället kan i viss mån kompenseras av ett väl fungerande transportsystem med hög utbytbart.

Om det saknas nyckelpersonal för en samhällsviktig verksamhet vid en insats eller stör-ning, kan det bli nödvändigt att använda en förstärkt insatsberedskap. För detta är utbildning och kompetensutveckling en central del. Det här gäller främst inom elförsörj-ning, elektroniska kommunikationer och IT-kommunikationer, skydd och bevakning, hälso- och sjukvård samt räddningstjänst.

Samhället har under de senaste årtiondena investerat stora summor i reservkraft vid prioriterade objekt och verksamheter. De bör ha en uthållighet om minst två dygn och helst en vecka eller mer. Samtliga, enligt krisberedskapsförordningen utpekade samver-kansansvariga myndigheter, bör i händelse av en fredstida kris kunna klara sina uppgif-ter i minst en vecka. Det är viktigt att planera för hur dessa objekt och anläggningar ska försörjas med bränsle.

Det är önskvärt att det blir lättare att utanför kontorstid kunna komma i kontakt med ansvariga vid samtliga områdes- och sektorsansvariga organ. Inom vissa verksamheter är det motiverat att det finns en jourhavande beslutsfattare.

2.4 Specifik inriktning för de sex samverkansområdena

2.4.1 Teknisk infrastruktur

Verksamheten ska bedrivas så att riskerna för störningar i den tekniska infrastrukturen i samhället minimeras och samhällets grundläggande behov kan tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp.²

²Regeringen har i propositionen 2003/04:1 Budgetproposition för 2004 gett inriktningar för respektive samver-kansområde.

Myndigheterna inom samverkansområdet ska i planeringsunderlaget för 2006 föreslå åtgärder som leder till att det i samhället finns en förmåga att

- *samverka inom elenergiområdet för att kunna säkerställa elförsörjningen i hela landet.* Denna beredskap för alla typer av störningar ska utgå från den ordinarie förmågan och vara integrerad i den långsiktiga strategin för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap. Men det är elföretagens ansvar att upprätthålla leveranssäkerheten i fred. Det är också av avgörande betydelse att det i händelse av störningar finns etablerade kommunikationskanaler liksom att personal och system är väl utbildade och har övat.
- *prioritera samhällsbehov av el vid långvariga och omfattande störningar i elsystemet.* Prioritera åtgärder som ger störst nytta i form av att minska de mest omfattande samhällskonsekvenserna. Möjligheterna med lokal elproduktion, så kallad ö-drift³ ska vidareutvecklas. Vid resursbrist är konsekvensreducerande åtgärder prioriterade före sårbarhetsreducerande åtgärder.
- *snabbt åter kunna få ett fungerande elsystem efter ett avbrott.* Därför uppmantrar Krisberedskapsmyndigheten elnätsföretagen att bibehålla samordnade reparationsresurser vid svåra störningar. Bli samarbetet tillräckligt strukturerat kan det ersätta den nuvarande krigsorganisationen.
- *kunna genomföra reparationer i hela landet med mobila reparationsstyrkor.* Dessa nationella reparationsstyrkor ska även kunna medverka vid svåra driftstörningar i fred samt vid behov vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. De måste också kunna kommunicera med övriga operativa aktörer inom krishanterings-systemet.
- *försörja reservkraftaggregat i samhället med bränsle under elavbrott.* Detta gäller främst förmågan att distribuera bränslet.
- *utbilda maximalt 120 totalförsvarspliktiga med civilplikt.* De myndigheter som bedriver grundutbildning av civilpliktiga ska under 2006 kunna vidta åtgärder som möjliggör en avsevärt minskad utbildningsvolym eller en fullständig avveckling av utbildningen från och med 2007.
- *analysera hur olika delar av den tekniska infrastrukturen är beroende av varandra.*
- *prioritera samhällsviktiga användare av elektroniska kommunikationer.*
- *utveckla möjligheterna till att göra den svenska delen av Internet oberoende av den övriga världen.* Samhället utvecklar i allt större utsträckning ett beroende av Internet.
- *samverka mellan aktörerna inom sektorn telekommunikationer samt även mellan sektorerna el och telekommunikationer.*
- *genomföra forskning, studier och utbildning inom informationssäkerhetsområdet.* Dessutom kunna informera om och hantera mer omfattande IT-incidenter (utföra IT-incidenthantering, spridning av sårbarhets- och varningsinformation och ge förebyggande rådgivning och föra statistik).

³Lokal elproduktion i tekniskt begränsade "öar", så kallad ö-drift

- *upprätta certifieringssystem inom IT-området* och se till att de används samt sprida teknisk kunskap och information om metoder och procedurer för tillämpning av certifieringssystem, för att öka tilliten till de produkter och system som används.
- *kunna sprida information vid kriser*. Radio, television, tidningar, nyhetsbyråer och Internet är viktiga kanaler för att sprida information. Myndigheterna ska vidta åtgärder för att säkerställa produktion och distribution av information.
- *hantera störningar i kommunernas vattenförsörjning och att robustheten förbättras*. Öka kommunernas tekniska kompetens genom övning och utbildning. Detta gäller även inom området kommunalteknisk försörjning.

Det är viktigt att samverkansområdet tillvaratar de erfarenheter som dragits inom HEL-projektet. Från och med 2006 ska ingen driftvärnsverksamhet finansieras av anslag 6:5.

2.4.2 Transporter

Verksamheten ska bedrivas så att transportsystemen är så utformade att riskerna för störningar minimeras och att de samhällsviktiga transporter som krävs för att samhällets grundläggande behov ska kunna tillgodoses vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp.

Myndigheterna inom samverkansområdet ska i planeringsunderlaget för 2006 föreslå åtgärder som leder till att det i samhället finns en förmåga att

- *skapa alternativ till ordinarie elektroniska kommunikationer och elförsörjning vid de mest prioriterade funktionerna inom transportsektorn.*
- *minska sårbarheten i samhällsviktiga transport- och varudistributionssystem*. I första hand innebär detta att kunna analysera risker, hot och sårbarheter för samhällsviktiga transporter. Det är viktigt att analysera hur man kan skapa fler alternativ för samhällsviktiga transporter.
- *genomföra fjärrsjuktransporter med två enheter av Svenska nationella ambulansflyget.*
- *leda flygtrafiken vid en svår påfrestning på samhället.*
- *upprätthålla drivmedelsförsörjningen för samhällsviktiga transporter vid omfattande avbrott i ordinarie elektroniska kommunikationer och elförsörjning.*
- *tillhandahålla reservbroförbindelser och upprätthålla stöd till Försvarmaktens insatsorganisation i storstadsområdena*. Anskaffning och underhåll av materiel därutöver bör främst planläggas som en anpassningsåtgärd.

Från och med år 2006 ska ingen driftvärnsverksamhet finansieras av anslag 6:5. Det samma gäller investeringar i reservbroar och annan krigsmateriel som inte kan motiveras med det framtida samhällets behov.

2.4.3 Spridning av farliga ämnen

Verksamheten ska bedrivas så att riskerna för och konsekvenserna av spridning av farliga ämnen och allvarlig smitta begränsas och att samhällets grundläggande behov

av förebyggande verksamhet och förmåga att hantera inträffade händelser vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp tillgodoses.

Myndigheterna inom samverkansområdet ska i planeringsunderlaget för 2006 föreslå åtgärder som leder till att det i samhället finns en förmåga att

- *ge expertstöd före, under och efter en CBRN-händelse.* Det ska också finnas tillgång till kvalificerade laboratorieresurser som kan hantera såväl kända som okända prover.
- *hantera större utbrott av smittsamma sjukdomar hos djur och människor, oavsett spridningsorsak.* Hos dessa berörda myndigheter ska det finnas gemensamma eller koordinerade beredskapsplaner, samt utbildad och övad personal.
- *hantera CBRN-händelser som drabbar hela landet och får internationella konsekvenser.* På sikt ska berörda myndigheter även vid behov kunna bistå med kompetens vid CBRN-händelser i utlandet. Mellan ansvariga myndigheter ska det finnas ett väl fungerande samarbete. Samarbetet med närliggande länder är också en viktig förutsättning för samhällets förmåga att hantera CBRN-händelser.
- *hantera störningar i vatten- och livsmedelsdistributionen.* Det är också viktigt att utveckla samarbetet med näringslivet för att öka kunskapen om säkerhetsfrågor i livsmedelsdistributionen.
- *ta hand om skadade efter en CBRN-händelse inom akutsjukvården.* Det är viktigt att bygga upp polisens förmåga att genomföra insatser i samband med CBRN-händelser. Lika viktigt är det att stärka den framtida räddningstjänstens förmåga att hantera CBRN-händelser, främst i storstäderna.
- *utföra räddningstjänst, akutsjukvård, gränskontroll och polisarbete i en miljö där det krävs indikeringsutrustning och personlig skyddsutrustning.*
- *omhänderta och sanera skadade och insatspersonal i samband med en CBRN-händelse.*
- *utbilda maximalt 100 totalförsvarspliktiga sanerare med civilplikt.* De myndigheter som bedriver grundutbildning av civilpliktiga ska under 2006 kunna vidta åtgärder som möjliggör en avsevärt minskad utbildningsvolym eller en fullständig avveckling av utbildningen från och med 2007.
- *indikera och detektera kemiska och radioaktiva ämnen i samband med gränskontroll.*

Det är även viktigt att utbilda och öva operativt ansvariga aktörer och expertberedskapens aktörer. Samtidigt är det viktigt att de samverkansansvariga myndigheterna vidtar åtgärder som förbättrar expertberedskapen och återväxten inom avgörande kunskapsområden.

2.4.4 Ekonomisk säkerhet

Verksamheten ska bedrivas så att riskerna för störningar minimeras och att samhällets grundläggande behov av ekonomisk säkerhet kan tillgodoses också vid störningar inom andra vitala samhällsområden vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp.

Myndigheterna inom samverkansområdet ska i planeringsunderlaget för 2006 föreslå åtgärder som leder till att det i samhället finns en förmåga att

- *upprätthålla grundläggande funktion i samhällsviktiga transfereringssystem vid omfattande avbrott i ordinarie elektroniska kommunikationer och elförsörjning.*
- *öka betalningsväsendets, värdepappershandelns och de samhällsviktiga transfereringssystemens robusthet.* Förmågan att hantera störningar i dessa system måste utvecklas vidare i nära samarbete med näringslivet.
- *vidmakthålla beredskap på oljeområdet i enlighet med internationella avtal.*

Det är även viktigt att öva och utbilda personal för att förbättra förmågan att hantera störningar i det samhällsviktiga transfereringssystemet, och att utveckla samverkan mellan berörda aktörer.

2.4.5 Områdesvis samordning, samverkan och information

Verksamheten ska bedrivas så att samhällets grundläggande behov av verksamhetsledning, samordning, samverkan och information säkerställs för krishantering vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp.

Myndigheterna inom samverkansområdet ska i planeringsunderlaget för 2006 föreslå åtgärder som leder till att det i samhället finns en förmåga att

- *leda arbetet och samverka med andra aktörer inom ramen för krishanteringssystemet.* Detta är centralt för att krishanteringen ska bli effektiv. Detta kräver utbildad och övad personal och tekniska förutsättningar för kommunikation och beslut. Prioritera därför åtgärder som förbättrar kompetensen hos aktörerna på lokal, regional och central nivå och åtgärder som syftar till att skapa reservalternativ för ordinarie elektroniska kommunikationer och elförsörjning.
- *anpassa lösningar för tekniskt ledningsstöd, ledningsplatser och utformningen av dem för att säkerställa krishanteringsförmågan.* Dessutom är det viktigt att förbättra handhavandet och förvaltningen av detta genom utbildning, övning och omvärldsbevakning.
- *genomföra regional samordning mellan aktörer på olika nivåer, samverkan med andra myndigheter, kommuner och landsting, samt förberedelser för att på regeringens uppdrag kunna prioritera statliga resurser.* Det ska finnas väl fungerande rutiner för samverkan med andra myndigheter och samhällsaktörer som frivilligorganisationer, trossamfund och näringsliv samt med Försvarmakten.
- *utföra områdesledning på regional nivå i en vecka vid avbrott i den ordinarie tele- och elförsörjningen.* Detta ska förberedas med regionala nätverk som har en relevant uppfattning om risker och sårbarheter inom länet och i angränsande län. Det ska även finnas en god förmåga att informera olika aktörer, massmedier och allmänhet. Vidare ska det finnas en enhetlig inriktning av krishanteringsförberedelserna samt en förmåga att kunna följa upp dessa.
- *tillhandahålla uppgifter från centrala fastighetsregister och befolkningsregister för aktörer i krishanteringssystemet.*

På lokal nivå har en särskild överenskommelse mellan staten och Svenska kommunförbundet träffats.

2.4.6 Skydd, undsättning och vård

Verksamheten ska bedrivas så att skydds-, räddnings-, och sjukvårdsinsatser snabbt kan genomföras lokalt, regionalt och nationellt för att minska konsekvenserna för liv, egendom och miljö vid svåra påfrestningar på samhället i fred eller vid ett väpnat angrepp. Förberedelser ska vidtas för att ta emot ett större antal skydds- och vårdbehövande från katastrof- eller krigsområden i andra länder.

Myndigheterna inom samverkansområdet ska i planeringsunderlaget för 2006 föreslå åtgärder som leder till att det i samhället finns en förmåga att

- *skapa extra fredstida personalresurser för polisen genom avtal. Grunden för denna extra personalresurs är dagens beredskapspolis. Vid utgången av 2006 bör avtal med 800 personer finnas.*
- *skapa reservalternativ för ordinarie elektroniska kommunikationer och elförsörjning vid prioriterade funktioner.*
- *bygga ut räddningscentraler med något begränsad ambition. I de prioriterade storstadsområdena ska det finnas förstärkt fortifikatoriskt skydd och CBRN-skydd. I övriga centraler bör beredskapsmedel endast finansiera förstärkning av elektroniska kommunikationer och elförsörjning. Där räddningscentraler byggs ska kompatibilitet med RAKEL-systemet säkerställas.*
- *stärka och utveckla polisens förmåga att leda och genomföra insatser, bland annat i samband med CBRN-händelser. Utbilda operativa chefer för att förbättra polisledningen på nationell nivå vid svåra påfrestningar på samhället i fred.*
- *stärka den fredstida räddningstjänstens förmåga att hantera CBRN-händelser, främst i storstäderna. Räddningstjänsterna i storstäderna bör också bli bättre på att arbeta i miljöer där det finns oexploderad ammunition.*
- *utbilda maximalt 200 totalförsvarspliktiga räddningsmän och ammunitionsröjare med civilplikt. De myndigheter som bedriver grundutbildning av civilpliktiga ska under 2006 kunna vidta åtgärder som möjliggör en avsevärt minskad utbildningsvolym eller en fullständig avveckling av utbildningen från och med 2007.*
- *förbättra el-, värme- och vattenförsörjningen vid akutsjukhus samt landstingens katastrofmedicinska beredskap. I samband med det senare är det viktigt att utbilda och öva.*
- *vidareutveckla den gemensamma ledningsförmågan.*
- *kunna genomföra flyg- och sjöräddning vid en svår påfrestning på samhället.*

2.5 Geografisk prioritering

I planeringen av åtgärder för att säkerställa den förstärkta fredstida förmågan att hantera svåra påfrestningar ska krisberedskapens aktörer prioritera resurscentrum i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa regioner skiljer sig från öv-

riga genom en större befolkningstäthet, en komplex infrastruktur med hög belastning, koncentration av industri och näringsliv, ett större antal samhällsviktiga anläggningar och skyddsobjekt, samt högre brottslighet. Stockholm som huvudstad och centrum för landets politiska och administrativa ledning har en särställning. (Se även överenskommelse mellan staten och Svenska kommunförbundet.)

Det civila försvaret ska prioritera resurscentrum i storstadsregionerna och på Gotland i planeringen av beredskapsåtgärder i nuvarande omvärldsläge och på medellång sikt. Med storstäder avses kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö. (För ytterligare precisering för berörda myndigheter, se hemlig bilaga 6).

2.6 Sveriges bidrag till den internationella krishantering

Våra ansvars- och samarbetsformer för krishantering påverkas av det internationella civila säkerhetspolitiska samarbete som har utvecklats och fördjupats under de senaste åren. Allt fler internationella samarbetsområden förutsätter att vi i Sverige är eniga där faktorer från flera samhällsområden måste vägas samman. Detta ställer krav på samordningen mellan berörda myndigheter som ska bistå med underlag eller resurser. I kapitel 4.3.6 utvecklar Krisberedskapsmyndigheten resonemanget kring det internationella perspektivet.

Internationellt samarbete kring ömsesidiga beroenden (till exempel inom elförsörjning och elektroniska kommunikationer) och samarbete för att minska sårbarheter i samhället, ska syfta till att förebygga och hantera uppkomsten av svåra påfrestningar på samhället i fred. Sådant samarbete har mot bakgrund av terroristhot, epizootier med mera också utvecklats på bred front inom bland andra EU, FN och Nato. Det svenska krishanteringssystemet bör vara med och utveckla samarbetet. Sverige bör anpassa det nationella systemet så att det kan ta emot kunskap och stöd från andra medlemsländer vid behov.

För att ansvariga svenska myndigheter effektivt ska kunna driva på och delta i internationellt samarbete bör myndigheterna ytterligare utveckla den internationella dimensionen i sitt arbete.

När det gäller samarbete inom EU bör myndigheterna i samverkansområdena sträva efter att delta i EU-samarbeten om samhällets fredstida sårbarhet och säkerhet inklusive samarbete för att hantera tvärsektoriella beroenden. Myndigheterna bör, var för sig och gemensamt i samverkansområdena, ta hänsyn till konsekvenserna av EU-samarbetet för den svenska krisberedskapen inom sina respektive områden. Myndigheterna bör sätta sig in i utvecklingen av EU:s interna säkerhets- och sårbarhetsarbete och ta hänsyn till detta i arbetet med den svenska planeringen och krisberedskapsarbetet.

Det är också viktigt att myndigheterna fortsatt uppmärksammar kopplingen mellan det nationella krishanteringsarbetet och arbetet inom Nato/PFF. Detta gäller både arbetet i Nato/SCEPC och dess civila underkommittéer:

- Planning Board for Ocean Shipping (PBOS)

- Planning Board for Inland and Surface Transport (PBIST)
- Joint Medical Committee (JMC)
- Food and Agricultural Planning Committee (FAPC)
- Industrial Planning Committee (IPC)
- Civil Protection Committee (CPC)
- Civil Communications Planning Committee (CCPC)
- Civil Aviation Planning Committee (CAPC)

Sverige kan ta fler initiativ i utvecklingen av partnerskapet med Nato samt söka lämpliga samarbetsområden och möjliga samarbetspartner. Det svenska krisberedskapssystemet med dess samverkansområden passar bra för en bättre samordnad koppling mellan det nationella och internationella arbetet inom området.

Både Nato/PFF och EU har väl utbyggda strukturer för civil krishantering, men deras samarbete är fortfarande outvecklat. Sverige bör satsa på att utveckla ett konstruktivt, komplementärt och effektivt samarbete.

Härutöver är det väsentligt att Sverige utvecklar samarbetet på området i andra internationella sammanhang som FN, OSSE, Europarådet, Östersjöstaternas råd och inom Norden.

2.7 Kunskapsuppbyggnad inom krisberedskapen

De samverkansansvariga myndigheterna ska utveckla förmågan till omvärldsbevakning och analys. Forskning kring problemställningar med relevans för myndigheternas krisberedskap utgör en grund för detta. Myndigheternas förmåga till kompetensutveckling och till ett dynamiskt förhållningssätt till krisberedskapens förnyelsekrav förutsätter forskning, analys och utbildning i samverkan.

Vidare ska myndigheterna i samverkansområdena tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten, främja ömsesidigt förstärkande, kunskapsuppbyggande insatser inom respektive myndighets ansvarsområde, som kan förbättra samhällets krisberedskap.

Myndigheterna i samverkansområdena ska gemensamt inventera vilka kunskaper som finns inom respektive område, dels forskning, dels erkänd eller tyst kunskap som bygger på beprövad erfarenhet. Utifrån dessa inventeringar ska myndigheterna fastställa vad de behöver lära sig mer om för att kunna utveckla ett dynamiskt förhållningssätt till det fortsatta förnyelsearbetet inom krisberedskapsområdet. Ett målmedvetet och uthålligt arbete till stöd för de samverkansansvariga myndigheternas kunskapsutveckling utgör ett prioriterat område. Denna verksamhet beskrivs vidare i avsnitt 4.3.8.

Forskningen är grunden för den nya kunskap som behövs för systemets omdaning och förnyelse. Förutom kunskap som en bas för problemlösande inom en myndighet, skapar forskningen förutsättningar för genomförandet av det nya systemet i sin helhet, för kompetensförsörjning och kompetensutveckling, för att upparbeta ett regelstyrt men även dynamiskt förhållningssätt (till exempel den viktiga helhetssynen) samt som en bas för

utbildningar och övningar. Forskarna får sakkompetens och kan sprida den till andra i krishanteringsystemet. Den gemensamma forskningen ger ett mervärde bortom att ta fram underlag för problemlösandet inom varje myndighet. Varje myndighet bör klara sådana uppgifter inom ramen för den egna förmågan och då utifrån ett eget myndighetsperspektiv.

Prioritera omvärldsbevakning, analys och forskning om det framväxande krisberedskapsarbetet inom EU. Det svenska krishanteringsystemet är en del av detta vidare fält, och det sätter på många sätt ramen för vår inriktning. Forskning behövs som en grund för att förklara och förutse denna utveckling samt för att förstå konsekvenserna av dessa yttre villkor inom landet. Forskning och analys behövs även för att påverka krisberedskapssystemets utformning inom EU.

2.8 Civilt försvar

Det civila försvaret omfattar de tilläggsåtgärder som behövs för ett väpnat angrepp och bygger på att det i grunden finns en tillräcklig fredstida förmåga.

Det som krävs för att det civila försvaret ska kunna lösa sina uppgifter vid höjd beredskap är delvis samma förmåga som krävs vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Även vid höjd beredskap krävs krishanteringsförmåga, operativ förmåga och att den samhällsviktiga infrastrukturen har tillräcklig motståndskraft mot störningar. Men inriktningen blir en annan än vid svåra påfrestningar. När det gäller krishanteringsförmågan blir det viktigt att samverka med Försvarsmakten. Krisledningsorganen måste också inrikta sig på att leda och samordna ansträngningarna att värna civilbefolkningen, trygga den livsnödvändiga försörjningen och att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Den operativa förmågan består av att skydda civilbefolkningen, civil egendom och viktiga samhällsinstitutioner mot krigets verkningar och begränsa de skador som uppstår. För den samhällsviktiga infrastrukturen bör inriktningen vara att de grundläggande funktionerna ska klara krigshandlingar.

Osäkerheten är stor och planeringshorisonten är för lång för att det ska vara möjligt att göra en mer detaljerad planering nu. Enligt Krisberedskapsmyndighetens uppfattning bör samhället i detta läge skapa möjligheter att växla upp förmågan inom det civila försvaret om ett krigshot uppstår och då konturerna av detta hot har klarnat. Därför bör inga åtgärder vidtas för det civila försvarets behov som går att hänskjutas till en anpassningsperiod.

Skyddsrummen är en resurs som kan vara värdefull vid ett väpnat angrepp. Det finns därför anledning att hålla dem under uppsikt och avhjälpa fel som inte kan rättas till under en anpassningsperiod. Men skyddsrummen går knappast att använda vid fredstida hot eftersom de inte är omedelbart tillgängliga.

2.8.1 Anpassningsförmåga

Anpassningsplanering för det civila försvaret är en översiktlig planering för att uppnå önskvärd förmåga på fem års sikt (medellång sikt). Planeringen ska underlätta en avvägning mellan vad som måste göras nu och vad som kan vänta till en anpassnings-

situation. Anpassningsplaner för att uppnå önskvärd förmåga på tio års sikt (lång sikt) kan tills vidare anstå. Bygg i stället upp en tillräcklig förstärkt fredstida förmågan som bibehåller handlingsfriheten på lång sikt.

Anpassningsplaneringen hör ihop med planeringsprocessen inom det civila försvaret. För varje angiven åtgärd ska det motiveras varför och när den behöver genomföras. Dokumentationen är viktig för att det ska finnas handlingsberedskap i det fall åtgärderna behöver aktualiseras. Den är också viktig för uppföljningen av förhållandet mellan behov av förmåga och föreslagen åtgärd ska kunna skapas. Rangordna åtgärderna efter deras betydelse för att uppnå önskvärd förmåga, och deras betydelse för att kunna genomföra andra åtgärder som bidrar till den önskade förmågan. Genomför de åtgärder som har störst betydelse eller som är grundläggande för andra åtgärder först.

Förmåga att möta ett väpnat angrepp på medellång sikt

I tidsperspektivet förmåga inom fem års anpassning ska det civila försvaret kunna bidra till totalförsvarets samlade förmåga att möta ett väpnat angrepp som innebär mer omfattande militära operationer på marken, i luften och till sjöss. (För vidare precisering för berörda myndigheter, se hemlig bilaga 6). Planeringen ska utgå från att den förstärkta fredstida förmågan ska kunna stärkas med mer personal och materiel under en femårig anpassningsperiod. Utgå från att kravet på uthållighet och förmåga kommer att öka i detta perspektiv.

Men vissa beredskapsåtgärder kan inte skjutas upp till en anpassningsperiod, och det måste tas med i planeringen. Exempel på sådana åtgärder kan vara att säkerställa viss specialistkompetens som tar lång tid att bygga upp, skaffa materiel som inte går att skaffa på fem år, samt att bygga in säkerhet och robusthet i viss samhällsviktig infrastruktur. Planera och utforma därför denna typ av åtgärder inom ramen för den årliga planerings- och budgetprocessen. Åtgärder som vidtas för att stärka förmågan på fem års sikt ska också kunna användas för den internationella uppgiften, samt vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Förmåga att möta ett väpnat angrepp på lång sikt

På lång sikt, inom en tioårig anpassningsperiod, ska det finnas förmåga till att bidra till totalförsvarets samlade förmåga att motstå flera olika typer av väpnade angrepp. Men i planeringsskedet är utgångspunkten att det inte är meningsfullt att utarbeta särskilda anpassningsplaner i detta långsiktiga perspektiv. Bygg i stället upp en ordinarie och förstärkt fredstida förmåga, för att även på lång sikt kunna bibehålla handlingsfriheten.

På samma vis som vid planeringen i perspektivet *förmåga på medellång sikt*, bör särskilt åtgärder som inte går att hänskjuta till en anpassningsperiod beaktas, till exempel att säkerställa viss specialistkompetens med lång uppbyggnadstid, skaffa visst kvalificerad materiel och bygga in säkerhet och robusthet i samhällsviktig infrastruktur. Detta måste planeras och utformas inom ramen för den årliga planerings- och budgetprocessen. De åtgärder som vidtas för att stärka förmågan i detta tidsperspektiv ska även kunna vara tillgängliga för att bidra vid de två andra huvuduppgifterna.

3 Hot och risker i samhället

3.1 Krisberedskapsmyndighetens bedömning av hot och risker

De hot och risker som krisberedskapsmyndigheten beskriver i detta avsnitt i förhållande till de sårbarheter som finns i samhället, är utgångspunkten för avvägningen av åtgärder inom krisberedskapen. Även om Sverige inte är något förstahandsmål för terrorism går det inte att bortse från att hot kan komma att riktas mot viktiga samhällsfunktioner i fred. Sverige är en del av det europeiska sammanhanget och kan därmed kopplas ihop med övriga EU-länders agerande på den internationella arenan. I en situation där Sverige är den svagaste länken, kan det utnyttjas av aktörer även om dessa i första hand vill skada andra än Sverige.

Sverige kan dessutom drabbas mer direkt av konsekvenser från angrepp riktade mot andra länder i regionen. Konsekvenserna av denna förändrade hotbild är inte bara att vi måste skapa en förmåga att bedöma vilka risker och sårbarheter som samhället har att möta. På en mer övergripande nivå kräver den förändrade hotbilden ett nytt förhållningssätt till krisberedskap som utgår från de krav som ställs vid fredstida kriser. Det går aldrig att möta alla hot och risker, inte heller går det att bygga bort alla sårbarheter, men vi måste kunna bedöma samhällets risker och sårbarheter för att kunna utveckla förmågan att förebygga och hantera dem.

Naturkatastrofer och smitta

I februari 1998 drabbades östra Kanada och delar av USA av en av de värsta isstormarna i modern tid. Mycket omfattande skador uppstod när kraftledningar och andra delar av elförsörjningssystemet kollapsade under tyngden av all is. Viktiga infrastrukturer och samhällsresurser slogs ut och situationen blev livshotande för människor och djur. Konsekvenshanteringen tog flera veckor och krävde betydande samhällsinsatser. Isstorm är ett ovanligt väderfenomen, men en sådan kan även drabba länder i norra Europa. Sverige drabbades till exempel av en sådan på 1920-talet.

De senaste åren har också Europa drabbats av svåra stormar och översvämningar. Förändringar av avrinningsområden, bebyggelse och fördämningar har gjort att översvämningar, när de inträffar, kan få mycket svåra konsekvenser. Sådana naturhändelser kan leda till mycket svåra störningar i infrastrukturen eller medföra utsläpp av farliga ämnen. De kan också drabba stora delar av befolkningen. För Sveriges del är de mest troliga naturkatastroferna konsekvenser av stora nederbördsmängder eller svåra stormar. Om dessa inträffar vintertid vid stark kyla, kan problemen bli avsevärda.

Långvariga och ihållande regn kan ge sådana nederbördsmängder att de största sjöarna i Sverige blir överfulla och måste tappas av. Det skulle kunna leda till mycket allvarliga konsekvenser i Stockholm eller i Göta Älvdalen. Vattenmängderna som måste släppas ut kan orsaka ras, utsläpp och störa infrastruktur och viktiga samhällsfunktioner. Sverige har historiskt sett drabbats av svåra översvämningar med mellan fem och tjugo års mellanrum.

Smitta är ett hot som fått förnyad uppmärksamhet i samband med utbrottet av *svår akut respiratorisk sjukdom* (sars) 2002–2003. De värst drabbade länderna finns i Asien, men även i Kanada var smittspridningen på väg att bli okontrollerad. Det är inte osannolikt att liknande smittutbrott eller pandemier kan uppstå under kommande år. Rapporter från Kina i januari 2004 tyder på att en ny sarsepidemi kan vara på väg att utvecklas. Ett annat liknande fenomen är fågelviruset som under senare tid spridit sig i Sydostasien.

Pandemier och mycket svåra infektionssjukdomar påverkar behovet av sjukvård och smittskyddsåtgärder i världen. Internationell samfärdsel och kontakter med tidigare otillgängliga områden ökar sannolikt spridningen av infektionssjukdomar och därmed behovet av större insatser inom detta område. Hiv/aids-epidemin leder redan nu till att det finns stater, huvudsakligen i Afrika, där större delen av den vuxna befolkningen dör i förtid med svåra demografiska svängningar som följd. Epizootier (mycket omfattande djursjukdomar) kan om de får spridning ge upphov till svåra konsekvenser och leda till att stora landområden måste spärras av. Ett exempel är utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien 2001 där myndigheterna avlivade cirka fyra miljoner djur av smittskyddsskäl och upp emot åtta miljoner djur av djurskyddsskäl.

Omfattande tekniska störningar

De samhällsviktiga infrastrukturerna är väl utbyggda och tillgängliga i de moderna staterna, vilkas samhällen präglas av komplexitet och föränderlighet. Viktiga system och resurser styrs och kopplas samman med avancerad informations- och kommunikationsteknik för effektivare resursutnyttjande och förbättrad ekonomi. Samhället är dessutom beroende av snabba och effektiva transporter. Både i fysisk och IT-relaterad bemärkelse är samhället alltmer gränslöst och föränderligt. Detta skapar givetvis möjligheter för framtida utveckling men teknikberoendet ökar också sårbarheten.

De samhällsviktiga infrastrukturerna är känsliga för tekniska störningar och naturhändelser, bland annat på grund av komplexa inbördes beroendeförhållanden. Tekniska kollapsar eller extrema väderförhållanden kan leda till svåra och långvariga störningar som fortplantar sig i mycket stora delar av till exempel elförsörjningssystemet. För att återstarta elförsörjningssystemet fordras tillgång till fungerade data- och telekommunikationer som i sin tur är beroende av tillgång till el. Under de senaste åren har så kallade kaskaderande störningar blivit allt vanligare. Det innebär att en störning i ett system slår ut ett annat system som i sin tur påverkar viktig infrastruktur. Detta kan leda till att hela infrastruktursystem fallerar i delar av eller i hela länder. Resurser saknas ofta för att stoppa dessa kaskadeffekter.

System som är störningskänsliga i normalläget är dessutom sårbara för avsiktliga fysiska och elektroniska angrepp. Att samhället är sårbart demonstreras bland annat av flera mycket omfattande elavbrott som inträffade 2003 i västvärlden. Dessa berörde USA, Kanada, Storbritannien, Sverige, Danmark och Italien.

En olycka vid något av våra kärnkraftverk, eller vid ett kärnkraftverk i vårt närområde,

kan inte uteslutas. Om det blir stora utsläpp av radioaktiva ämnen påverkas vårt land, dels under själva olyckan, dels under lång tid därefter. Det visar inte minst erfarenheterna från Tjernobylolyckan.

Vårt beroende av IT-system ökar allt mer för varje år. Internet och andra informationsnätverk bidrar till att utveckla samhället, men ju mer beroende vi blir av dessa system desto mer ökar sårbarheten. Omfattande virusattacker har de senaste åren fått spridning via Internet och orsakat skador med stora ekonomiska konsekvenser. Styr- och regler-system är sammankopplade med administrativa system inom viktiga infrastrukturer och det ökar sårbarheten. Det kan utnyttjas för att orsaka stor fysisk skada genom dataintrång.

Förutsättningen för en effektiv kriskommunikation är att landets invånare kan nå av nyheter och information i alla situationer. Distributionssystemen för radio, TV, Internetnyheter och press är därför av central betydelse. Detta gäller såväl public serviceföretag som kommersiella medieföretag. De främsta hoten mot mediedistributionen är långvariga elavbrott och omfattande IT-haverier. Digitaliseringen av radio, television, elektroniska kommunikationer och sammankopplingen med IT-nätverk gör att de nu är delar av samma system. Detta leder i sin tur till nya ännu inte kartlagda risker och därmed en ökad sårbarhet.

Terrorism, sabotage och organiserad brottslighet

Antagonistiska hot uppstår på grund av mänskligt agerande. Hoten fördelar sig längs en bred skala av händelser. Denna sträcker sig från organiserad brottslighet till konflikter mellan stater. En allvarlig form är terroristhot från icke-statliga organisationer och statsunderstödd sabotageverksamhet.

Av dessa skäl står skyddet mot terrorism i dag högt på den politiska agendan i många länder. I Sverige har vi under senare år varit förskonade från denna typ av terrorism. Men vi är en del av det globala samhället och måste följa utvecklingen och bygga upp en förmåga för att i första hand förhindra och i andra hand kunna hantera sådana situationer. Sverige måste agera förebyggande och i ett långsiktigt perspektiv.

Den internationella terrorismen består till stor del av icke-hierarkiska nätverk med förgreningar och sympatisörer i många länder. Dessa nätverk har blivit bättre på att samarbeta. Genom att kombinera olika förmågor kan de utföra allvarliga former av angrepp. Terrorister använder de medel som enklast och effektivast exploaterar sårbarheterna i samhället.

Attackerna den 11 september 2001 i USA mot World Trade Center i New York och Pentagon i Washington DC är ett tydligt bevis på vad som går att åstadkomma med okonventionella metoder.

Attackerna mot Madrid den 11 mars 2004 är ytterligare ett exempel på hur flera terrordåd koordineras till en terrorattack.

Det finns personer, organisationer och stater som vill få tillgång till NBC-stridsmedel och motiven för att anskaffa NBC-stridsmedel varierar. Stater kan uppleva att de skapar respekt om de har dessa vapen, men det finns också icke-statliga aktörer som vill få tillgång till dessa för att uppnå politiska och andra syften. Dessa aktörer kan vi dela in i tre kategorier: de som har avsikten att använda dem men saknar förmågan, de som har förmågan men saknar avsikten och – farligast av alla – de som har både avsikten och förmågan. Dessa aktörer är en fara för världssamfundet och därmed också för Sverige.

Ett av de allvarligaste hoten är således terrorism med kemiska, biologiska, radioaktiva ämnen. Ett exempel är radiologiska vapen, det vill säga spridning av radiologiskt material med till exempel en bomb. Att utnyttja transporter av farligt gods eller sådana ämnen som kan bringas att explodera framstår som ett relativt enkelt sätt för terrorister att orsaka stor skada.

Att det finns individer och organisationer som har för avsikt att använda sig av kemiska, biologiska eller radioaktiva ämnen visas bland annat av spridningen av nervgas i Tokyos tunnelbana 1995 av den japanska Aum Shinrikyo-sekten. Resultatet blev att 12 människor dog och cirka 500 skadades. I Storbritannien bedömer myndigheterna att risken är stor för ett allvarligt terrorangrepp med användning av NBC-stridsmedel. Mjältbrandsbakterier som spreds med brev i USA strax efter den 11 september 2001 visar på att en ringa insats från få personer kan skapa oro och osäkerhet i hela världen.

Terroristorganisationer kan alltså hota samhällsviktiga infrastrukturer och samhällsviktiga resurser. Stora delar av London riskerade 1996 ett mycket omfattande och långt elavbrott. Provisoriska IRA lyckades nästan spränga ett antal viktiga transformatorstationer i London, men polisen och säkerhetstjänsten förhindrade sabotaget i tid. Om det inte hade stoppats skulle London ha blivit strömlöst under mycket lång tid.

I Turkiet utfördes under 2003 en attack mot brittiska intressen. Detta ledde till omfattande skador på den närmaste omgivningen men orsakade också flera dödsfall främst bland turkar. Detta exempel visar på det faktum att en stat kan drabbas av terror även om den inte är det primära målet. Ett annat lands nationella symboler kan angripas var som helst bara det politiska syftet nås.

Det finns även antagonistiska hot som är mer renodlat psykologiska till sin karaktär. De kan riktas mot symbolvärden, till exempel World Trade Center i New York, och på så sätt åstadkomma ängslan, frustration och skada i samhället. Även falska hot (till exempel falska mjältbrandsbrev), utpressning, vilseledning och propaganda hör hit. I det moderna samhället, där information sprids sekunds snabbt, kan detta slags händelser mycket snabbt påverka människors, organisationers och till och med staters beteende och leda till förluster såväl ekonomiskt som säkerhetsmässigt.

Globaliseringen ökar samarbetet mellan stater

Den närmaste framtiden kommer att innebära en tilltagande globalisering av ekonomi, kultur och politik. Detta leder till att beroendet ökar mellan stater med minskad risk för

väpnade konflikter, särskilt mellan stater med öppna ekonomier. Kulturella influenser bidrar till att det i många samhällen utvecklas en större förståelse och tolerans, inte minst där det redan finns en historia av öppenhet. Men utvecklingen kan också skapa kulturkrockar då traditionella värden, referensramar eller världsbilder hos befolkningsgrupper utmanas, vilket ger upphov till situationer där det är svårt att uppnå konsensus och dialog.

Den ekonomiska utvecklingen och den snabba industrialiseringen av Syd- och Ostasien leder till en snabbt ökande global efterfrågan på energi. I avsaknad av satsning på alternativa energikällor kommer fossila bränslen, olja och gas, att dominera under över-skådlig tid. Eftersom de produceras och konsumeras i olika världsdelar är säkerheten i produktionsområden och transportvägar en viktig gemensam angelägenhet.

Organiserad brottslighet som utnyttjar brister och långsamhet i såväl nationella som internationella bekämpningsförsök kommer att bli ett växande säkerhetsproblem. Det handlar sällan om ett direkt hot mot den övergripande nationella säkerheten, men verksamheten både utnyttjar och förstärker instabilitet, svaga institutionella strukturer och korruption. Brottsliga organisationer kommer sannolikt att tillskansa sig bättre vapen för att försvara sig mot staters försök att komma tillrätta med den kriminella verksamheten.

En mer utbredd, extrem, internationell och autonom terrorism är ett större hot mot den nationella säkerheten och staters auktoritet. De beror på terroristorganisationernas förmåga att använda asymmetriska attacker för att kringgå säkerhetsmekanismer och slå direkt mot samhällets ledning, nyckelfunktioner och nyckelresurser. Modern terrorism riktar sig inte heller enbart mot verksamheter som är viktiga för samhällets funktion. Exempelvis kan också byggnader, personer och företeelser med stort symbolvärde drabbas.

Kroniska sjukdomar och infektioner kommer även i fortsättningen att skapa problem för mänskligheten. Biotekniken gör framsteg, men infektionssjukdomar kommer ändå att vara ett framträdande hot för fattiga i hela världen. I u-länderna hindras den ekonomiska tillväxten av sjukdomar som malaria och hiv. I särskilt drabbade stater kan mängden sjukdomsfall hota sociala strukturer och bidra till instabilitet, oro och motsättningar. Detta i sin tur kan leda till att staterna faller sönder, vilket får negativa konsekvenser.

Ökande tillgänglighet och enklare tillverkning av biologiska vapen gör att dessa kan komma till användning. Biologiska vapen kan vara svåra att upptäcka och det kan därför vara svårt att avgöra om ett sjukdomsutbrott har naturliga orsaker eller är ett resultat av en avsiktlig attack.

Utnyttjandet av individer som väljer att offra sitt liv för att uppnå politiska mål genom terrorhandlingar är vanligt, särskilt i Mellanöstern. Det finns i dag inget som tyder på att detta skulle minska.

Det kommer att bli svårare att ta reda på vilka mål och medel olika extremistorganisationer har. Det blir därför svårare att prognostisera och förebygga våldet, som rentav kan komma att utövas på entreprenad. Den snabba tekniska utvecklingen erbjuder såväl nya mål som medel, ett exempel är hotet från elektroniska vapen mot datasystem, så kallade EMP-vapen (elektromagnetisk puls).

Antalet rapporterade IT-incidenter ökar trendmässigt. Spridningen av till exempel virus och maskar kommer i allt högre grad påverka funktionerna inom infrastruktursystemen. Vi vet inte vilka som sprider dem och vad deras mål och medel är. Ett exempel är att den taiwanesiska regeringen anklagar den kinesiska regeringen för omfattande IT-attacker.

3.2 Säkerhetspolisens bedömning av hoten mot det svenska samhället

Sveriges infrastrukturer blir alltmer sammansmälta och beroende av fungerande IT-stöd. Detta skapar en komplexitet och sårbarhet. De teoretiska möjligheterna att paralysera ett samhälle en kortare tid eller att utnyttja andras tekniska sårbarhet för illegal verksamhet är i princip obegränsade. Men i praktiken är hotbilden mer begränsad, och sannolikheten är större för allvarliga konsekvenser i samband med olyckor som kan drabba den tekniska infrastrukturen än en riktad storskalig attack mot landet. Olika typer av aktörer, som enskilda personer, grupper, nätverk, organisationer och stater har blivit allt skickligare i att använda teknik och dess utveckling för att uppnå sina mål.

Teknik används i allt större utsträckning för kommunikation och informationsinhämtning. Inom vissa teknikområden har Sverige spjutspetskompetens som är av intresse för underrättelseinhämtning. Stater bedriver systematiskt företagsspionage i Sverige med ett direkt uppsåt att förvärva information som inte är allmänt tillgänglig eller som faller under lagen om skydd för företagshemligheter. Utöver en större fokusering på civil teknologi kan även konstateras att ett antal länder givit sina underrättelsetjänster ett uttalat ansvar att stödja landets privata näringsliv parallellt med sina traditionella ansvarsområden. Det gör att underrättelsetjänsternas verksamhet alltmer är riktad mot det privata näringslivet, där det mesta av forskningen och utvecklingen numera sker.

En mängd stater har idag en betydande underrättelsenärvaro i Sverige av stationär och inresande karaktär. Innovativ och världsledande högteknologi som utvecklats i svenska företag inom flera sektorer är en stor anledning till denna närvaro. Den svenska spetskompetensen finns inom områden där också andra stater har ambitioner att utveckla liknande teknik. Svenska företag är sålunda inte endast attraktiva affärspartner utan även begärliga underrättelsemål. Det gäller företag med civil spetskompetens inom områden som bioteknik, materiallära, IT-kommunikation och elektronisk kommunikation. Även företag inom andra högteknologiska branscher är av intresse, i synnerhet om produkterna kan användas för framställning av NBC-stridsmedel eller andra militära applikationer.

Svenska myndigheter är också intressanta underrättelsemål. Ett ökat intresse för sådana myndigheter som handlägger frågor om krisberedskap inom områden som till exempel energi- och vattenförsörjning samt elektronisk kommunikation har noterats av Säker-

hetspolisen under de senaste åren. Även Sveriges relationer och samarbete med andra länder inom dessa områden är intressanta underrättelsemål.

De tekniska riktade hoten från vit makt-miljön, de autonoma nätverken och från terrorgrupper eller nätverk är begränsade. Dessa aktörer har, så vitt i dag är känt, inte fullt ut utnyttjat samhällets tekniska sårbarhet för olovlig verksamhet, utan använder främst ny teknik för att förbättra sina möjligheter till informationsspridning, finansiering och logistisk planering.

Med tanke på det ökande globala terrorhotet, där Sverige är en del i ett större sammanhang, finns det skäl till uppmärksamhet kring att det inom landet finns representanter för nätverk eller olika terroristorganisationer. Det har förekommit att mobiltelefoner har använts för att detonera bomber.

Rättsväsendet i övrigt kan konstatera att den grova brottsligheten har ökat sin tekniska förmåga. Den stora mängd illegala aktiviteter som sker över Internet och den risk allmänheten löper att drabbas av detta, till exempel i form av dataintrång och vilseledning, när man utnyttjar olika tjänster i samhället, riskerar att sänka tilltron till Internet som infrastruktur. Detta hotar nyttjandet och utvecklingen av vissa tjänster i samhället.

Många underrättelsetjänster satsar stora resurser på att förbättra sin tekniska inhämtningskapacitet för att få en mer diskret och effektiv underrättelseverksamhet. Underrättelsetjänsterna har både avsikt och förmåga att utföra informationsoperationer med tekniska hjälpmedel i en sådan omfattning att det hotar rikets säkerhet, förutom att det kan drabba enskilda medborgare, företag och myndigheter hårt.

I takt med att alltmer information överförs via mobila kommunikationsmedel, och att data- och teletrafik integreras, ökar också sårbarheten och möjligheterna för dataintrång, avlyssning och signalspaning. Användning av positionering och dataintrång har bland annat konstaterats och det finns starka indikationer på att flera länders underrättelsetjänster söker bakdörrar hos datorprogramtillverkare. De har också tillgång till avancerade trojaner för diskret informationsinhämtning i andras datorer. Men den allvarligaste sårbarheten har alltid varit, och kommer alltid att vara, den mänskliga faktorn i kombination med de tekniska möjligheterna.

4 Grunden för samhällets krisberedskap

4.1 Säkerhets- och försvarspolitiken

Enligt riksdagens beslut ska säkerhetspolitiken bevara Sveriges fred och självständighet. Målet är att i alla lägen och i former som vi själva väljer kunna trygga en handlingsfrihet att som en enskild nation eller i samverkan med andra länder utveckla samhället. Regeringen redovisar i propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) fyra slutsatser av den säkerhetspolitiska situationen:

- Den grundläggande positiva säkerhetsutvecklingen består.
- Det ligger i Sveriges intresse att även i framtiden delta civilt och militärt i internationell krishantering i samband med olika kriser och konflikter.
- Hot mot tekniska infrastruktursystem kan få mycket allvarliga konsekvenser, ytterst också av säkerhetspolitisk dignitet.
- Totalförsvarets förmåga till anpassning är en fortsatt viktig del av försvarspolitiken.

Utifrån dessa fyra slutsatser konstaterar regeringen att de säkerhetspolitiska mål som riksdagen fastställt i allt väsentligt ska ligga fast. Men säkerhetspolitiken bör kontinuerligt prövas och justeras mot omvärldsutvecklingen. Sammantaget anser regeringen därmed att samhällets robusthet, Sveriges förmåga att hantera olika former av kriser nationellt och internationellt, samt den grundläggande försvarsförmågan, är de viktigaste delarna av säkerhetspolitiken.

Försvarspolitikens huvuduppgift är att stödja det säkerhetspolitiska målet som är att bevara landets oberoende. Totalförsvarets fyra huvudmål är att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- hävda vår territoriella integritet
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Inom ramen för totalförsvarets fyra huvudmål ska det civila försvaret

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

De myndigheter som har ett särskilt ansvar för förberedelsearbetet i fred har fått ett samverkansansvar i krisberedskapsförordningen.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen och det vidgade säkerhetsbegreppet innebär att omvandlingen av det civila försvaret ska fortsätta. Resurserna ska i första hand kunna

användas för att avvärja hot som kan uppstå i nuvarande omvärldsläge. Sådana hot kan vara hot av CBRN-karaktär, informationsoperationer eller hot riktade mot den tekniska infrastrukturen. Enligt den nya inriktningen ska det civila försvarets resurser inriktas mot att efter en anpassningsperiod kunna möta mer omfattande angrepp. Samhällets robusthet och flexibilitet är grunden för förmågan att motstå angrepp i nuvarande omvärldsläge och är en nödvändig förutsättning för det civila försvarets anpassningsförmåga.

4.2 Viktiga begrepp inom samhällets krisberedskap

4.2.1 Helhetssyn

Samhällets krishanteringssystem vilar på hela samhällets resurser och på att beredskapen ska byggas underifrån. Detta innebär att utgångspunkten är den normala fredsverksamheten, som vi kompletterar med åtgärder för att öka beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället som inträffar i fredstid och för att motstå väpnat angrepp. Det innebär vidare att krishanteringssystemets aktörer aktivt bör ha en gemensam och övergripande syn på vad som ska skyddas, mot vad det ska skyddas och på vilket sätt detta ska ske.

Samhällets förmåga att hantera påfrestningar måste omfatta hela skalan av hot – från allvarliga fredstida kriser till höjd beredskap. Åtgärder för att höja samhällets förmåga utmed hela denna skala hänger ihop eftersom förmågan att hantera en fredstida kris är grunden för förmågan att hantera en situation under höjd beredskap. Det är viktigt att arbeta förebyggande, eftersom förmågan att möta och motstå väpnat angrepp huvudsakligen är baserad på anpassningsprincipen. En robusthet måste därför kontinuerligt byggas in i samhället. En annan väsentlig förutsättning för att skapa ett integrerat system som utgår från en helhetssyn, är att strukturen har ett tydligt underifrånperspektiv, och att kommunernas behov och förmåga står i fokus.

I samhällets krishanteringssystem är tre principer centrala:

- ansvarsprincipen
- likhetsprincipen
- närhetsprincipen.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär i sin tur att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.

Hoten berör i regel flera samhällssektorer. Det är därför viktigt att samhället utvecklar och förbättrar förmågan till tvärsektoriell krishantering. En förmåga att hantera kriser som berör flera sektorer innebär också att samhällets resurser utnyttjas effektivare. Men detta kräver ett flexibelt system för planering och genomförande av beredskapsåtgärder. Bland annat för att möjliggöra en sådan planering har en struktur med sex samverkansområden skapats. Dessa områden är:

- Teknisk infrastruktur
- Transporter
- Spridning av farliga ämnen
- Ekonomisk säkerhet
- Områdesvis samordning, samverkan och information
- Skydd, undsättning och vård

Ett annat viktigt instrument för en flexibel planering är de så kallade finansieringsprinciperna. De innebär att följande verksamhet kan finansieras via utgiftsområde 6:

- investeringar för att klara svåra påfrestningar på samhället i fred som samtidigt väsentligt stärker förmågan vid höjd beredskap
- övnings- och utbildningsverksamhet för samhällets krishanteringsförmåga på lokal, regional eller nationell nivå
- investeringar för höjd beredskap
- viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

Övrig verksamhet ska finansieras via de ordinarie sakanslagen eller motsvarande. En fördjupad beskrivning av finansieringsprinciperna finns i bilaga 2.

4.2.2 Sektorsansvar och geografiskt områdesansvar

Krishanteringssystemet bygger på ett sektors- och områdesansvar, där områdesansvaret är viktigast. Områdesansvaret finns på tre nivåer i samhället – lokalt, regionalt och nationellt. På lokal nivå har kommunerna områdesansvaret, på regional nivå länsstyrelserna och på nationell nivå regeringen. Krishanteringsförmågan är beroende av den fredstida verksamheten och den utgör en grund för verksamheten under höjd beredskap. Här ingår alla typer av åtgärder som berör hanteringen av krisen. Riksdagen anser att förmågan till tvärssektoriell samordning ska vara säkerställd. Den som har ett områdesansvar ska styra inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation.

Sektorsansvaret upphör aldrig att gälla, så områdesansvaret ska ses som ett stöd till sektorsansvaret när påfrestningar berör flera sektorer eller stora geografiska områden. Arbetet med områdesansvar måste därför utgå från sektorsansvaret. En förutsättning för områdesansvaret är således att alla klarar sitt verksamhets- och sektorsansvar. Sektorerna har olika uppbyggnad och företrädare på de olika nivåerna i samhället. Detta måste klargöras i samband med nätverksbyggande, inriktningar och metodstödsarbeten med mera.

I detta arbete är det också viktigt att ta upp Försvarsmaktens roll i krishanteringssystemet. Vid fredstida kriser har Försvarsmakten ett myndighetsområde (sektorn militärt försvar), bland alla andra myndighetsområden, med uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Vid höjd beredskap blir förhållandet ett annat, för då ska totalförsvaret (bestående av civil och militär verksamhet) agera i sin traditio-

nella roll. Det är i en sådan situation viktigt att resten av samhället stödjer de militära ansträngningarna.

Informationsspridning är en stor och viktig del av krishantering. Information ska utbytas inom och mellan myndigheter och andra aktörer som deltar i krishantering. Även allmänheten och massmedierna ska informeras. Lyckas aktörerna informera effektivt vid en kris är förutsättningarna goda för att de ska kunna hantera övrig verksamhet. Brister kan snabbt förvärra krisen och försvåra arbetet.

Det här är kraven på det geografiska områdesansvaret. En närmare beskrivning av vad detta innebär på regional respektive på lokal nivå finns i bilaga 1.

Den som har områdesansvar ska

- ha ett relevant nätverk
- ha tagit fram tvärssektoriella risk- och sårbarhetsanalyser
- tillsammans med berörda aktörer ha gemensam kunskap om situationen (läget)
- ha en kompetent krishanteringsorganisation för att även utöva områdesansvaret
- se till att krishanteringsförberedelserna blir enhetliga
- kunna informera berörda aktörer
- kunna samordna informationen till allmänheten
- kunna prioritera resurser vid behov och efter särskilda beslut
- verka för ett effektivt resursutnyttjande.

Enligt krisberedskapsförordningen ska alla statliga myndigheter analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana risker inom myndigheternas ansvarsområde som mycket allvarligt kan nedsätta förmågan att utföra verksamheten. Samtliga myndigheter är därför skyldiga att beakta totalförsvarets krav. Myndigheterna ska även planera för att under höjd beredskap kunna fortsätta verksamheten så långt det är möjligt med hänsyn till personaltillgång och övriga förhållanden.

Utöver det har ett antal myndigheter ett särskilt ansvar för att vidta förberedelser som behövs för att kunna möta händelser vid svåra påfrestningar på samhället i fred och inför höjd beredskap. Det är de samverkansansvariga myndigheterna som nämns i krisberedskapsförordningen.

De myndigheter som utpekats med ansvar enligt 4 § i krisberedskapsförordningen har ett särskilt ansvar för att planera den fredstida krishantering. De ska planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa sårbarheter och risker. Myndigheterna ska också samverka med andra berörda myndigheter, landsting, kommuner, näringsliv och organisationer. Dessa myndigheter bör även ta initiativ till forskning och utveckling inom verksamhetsområdet. Om en svår påfrestning inträffar ska myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, samt vidtagna och planerade åtgärder.

De samverkansansvariga myndigheterna som pekas ut i 8 § i krisberedskapsförordningen, har ett särskilt ansvar för att vidta de förberedelser som behövs inför höjd beredskap. Dessa myndigheter ska planera för att kunna anpassa sin verksamhet inför en förändrad säkerhetspolitisk situation. Myndigheterna ska därför genomföra den omvärldsbevakning, samt de risk- och sårbarhetsanalyser som behövs för att klara uppgifterna under höjd beredskap.

Samverkansansvariga myndigheter ska vid höjd beredskap, så långt som möjligt inrikta sin verksamhet på sådant som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten ska samtidigt, om möjligt, upprätthållas i normal omfattning. Vid höjd beredskap ska dessa myndigheter underrätta regeringen om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom ansvarsområdet samt om vidtagna och planerade åtgärder.

4.2.3 Samspelet mellan olika typer av krisberedskapsåtgärder

Samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga händelser kan beskrivas som summan av beredskapen mot normala störningar, beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred och beredskapen mot ett militärt väpnat angrepp från annan stat.

Beredskapen mot normala störningar omfattar de åtgärder som den verksamhetsansvarige vidtar för att hantera de störningar som normalt sett kan förväntas drabba en verksamhet. Denna beredskap utgår ifrån de grundläggande säkerhetskrav som samhället ställer på verksamheter som bedöms vara samhällsviktiga. Den beredskap som skapats på detta sätt är samtidigt en plattform för de tilläggsåtgärder som krävs för att skapa beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och mot ett militärt väpnat angrepp från en annan stat.

Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred är tilläggsåtgärderna som behövs för att hantera större och mer omfattande påfrestningar på en verksamhet. Denna beredskap tillgodoses genom att särskilda medel avdelas inom försvarsbudgeten och genom att vissa tilläggskrav ställs på verksamheter som bedöms vara särskilt utsatta eller särskilt väsentliga vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Beredskapen mot ett militärt väpnat angrepp från en annan stat utgörs av de åtgärder som måste vidtas för att kunna motstå ett väpnat angrepp. Det som behöver genomföras är åtgärder som inte hinner vidtas under en anpassningsperiod eller som måste genomföras för att behålla handlingsfriheten inför ett skärpt framtida läge. Men den långa tidsrymd som det är fråga om gör att den hittillsvarande typen av anpassningsplanering inte längre fungerar. Det är därför nödvändigt att utveckla andra metoder för att kunna anpassa beredskapen för att klara ett militärt väpnat angrepp från annan stat i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

Krisberedskapsmyndigheten vill betona att de här beredskapsåtgärderna hänger ihop. En omfattande satsning på att förstärka förmågan att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred medför att mindre resurser behöver satsas på det civila

försvaret. Omvänt medför brister i beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred att satsningarna inom det civila försvaret måste utökas. Dessa två verksamhetsområden är på många sätt kommunicerande kärl. Sambandet har förstärkts på senare år genom de förändringar av hot och risker som har skett. Effekten av dessa hotbildsförändringar är att man numera måste räkna med att omfattande och kvalificerade antagonistiska hot kan förekomma mot viktiga samhällsfunktioner i fred. Detta medför att beredskapsåtgärder som tidigare var förbehållna kriget eller förstadier till ett krig i vissa fall måste utföras redan i fred.

Man kan också konstatera att arbetet med att skapa en tillräcklig förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i samhället i fred förutsätter att den samhällsviktiga verksamheten har en grundläggande säkerhetsnivå som är anpassad till de normala störningar som kan förekomma inom dessa verksamheter. Hur högt denna säkerhetsnivå bör ligga varierar från verksamhet till verksamhet och måste avvägas mot hotbilden. Om säkerhetskraven är för lågt ställda inom vissa områden uppstår ett gap mellan förmågan att klara normala störningar och förmågan att klara svåra påfrestningar på samhället i fred. Effekten av ett sådant gap är att de insatser som genomförs vid en svår påfrestning på samhället i fred blir otillräckliga.

4.3 Viktiga komponenter i samhällets krisberedskap

4.3.1 Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt tredje paragrafen i krisberedskapsförordningen ska myndigheterna varje år analysera om det finns sårbarhet och risker inom deras ansvarområde som allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vidare ska de samverkansansvariga myndigheterna enligt fjärde paragrafen arbeta för att minska sårbarheten och riskerna inom samverkansområdena.

Resultatet av risk- och sårbarhetsanalyserna är ett viktigt underlag för det kommande arbetet med inriktningar och resursfördelning. Krisberedskapsmyndigheten har därför utvecklat en vägledning för statliga myndigheter (*KBM rekommenderar* 2003:1).

Krisberedskapsmyndigheten anser att det är av central betydelse att berörda aktörer uppfattar uppgiften att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser på samma sätt. I samverkan med de samverkansansvariga myndigheterna och de geografiskt områdesansvariga på regional nivå pågår ett gemensamt utvecklingsarbete i denna riktning.

4.3.2 Informationssäkerhet

I ett land med en stor användning av elektroniska tjänster måste också informationssäkerheten vara hög. Det gäller att upprätthålla en hög informationssäkerhet i hela samhället för att kunna förhindra och hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Utgångspunkten är att den som ansvarar för informationsbehandlingssystem även ansvarar för att systemet fungerar tillfredställande. Staten har en roll i att se till hela samhällets behov av informationssäkerhet och vidta de åtgärder som rimligen inte kan åvila den enskilde ägaren av systemet.

Möjligheten att med hjälp av modern teknik ta del av eller påverka information som är känslig och skyddsvärd har ökat under de senaste åren. För att förhindra att obehöriga får insyn i och kan påverka elektronisk kommunikation mellan aktörer i krishanteringssystemet, används signalskydd. Signalskyddet utvecklas för dagens arbetssätt som ställer krav på att ständigt vara tillgänglig för beslut samt för att ta emot information även under resa eller vistelse på annan ort. Genom att införa en kryptoplattform för mobil kommunikation blir möjligheten till signalskyddad informationshantering mer lättillgänglig och förhindrar därmed obehörig åtkomst till och påverkan av information.

Krisberedskapsmyndigheten utvecklar en helhetsbild inom informationssäkerhetsområdet genom omvärldsbevakning och med stöd av information från olika organisationer i samhället. Det är även angeläget med en satsning på forskning och studier inom området. Det är också angeläget att åstadkomma en större samordning mellan IT-säkerhet och fysisk säkerhet. På samhällsovergripande nivå går hoten och sårbarheterna över sektorsgränserna, vilket kräver bättre samarbete.

Det behövs en basnivå för säkerhet i samhällsviktiga system, oberoende av den aktuella hotbilden. Vi bör därför överväga att ålägga organisationer som driver dessa system att uppnå en sådan säkerhetsnivå. IT-säkerhetsarbetet ska integreras i varje myndighets normala verksamhet. Det är viktigt att upprätthålla en grundläggande säkerhetsnivå för samhällsviktiga IT-system och att bedriva IT-säkerhetsarbete enligt en strukturerad ledningsprocess. Samhällsviktiga aktörer ska också arbeta förebyggande med IT-säkerhetsfrågor för att säkerställa att system fungerar under både normala förhållanden och vid framtida kriser och höjd beredskap.

De flesta samhällsviktiga verksamheter är beroende av ett fungerande Internet, så det bör klassificeras som en kritisk infrastruktur och därmed prioriteras ur skyddshänseende.

Många behöver kvalificerade utbildningar för att öka säkerhetsmedvetandet och beställarkompetensen rent generellt i samhället för att därmed skapa möjligheter till en balanserad syn på informationssäkerheten.

Hot och sårbarheter som hör ihop med informationssäkerhet är till stor del gränsöverskridande, så Krisberedskapsmyndigheten prioriterar den internationella dimensionen inom informationssäkerhetsområdet.

Samhällsviktiga IT-system

Krisberedskapsförordningen ställer särskilda krav på utpekade myndigheter som ska ansvara för att dator- och kommunikationssystem uppfyller sådana säkerhetskrav att myndigheterna kan utföra sina uppgifter på ett tillfredställande sätt även under höjd beredskap.

Varje myndighet ska analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till

verksamhet inom området. Vid dessa analyser ska särskilt samhällsviktiga IT-system beaktas.

Utgångspunkten för att bedöma om ett IT-system ska betraktas som samhällsviktigt är en kartläggning av vilken verksamhet som en organisation har krav på sig att bedriva även i framtida kriser i samhället och eventuellt också vid höjd beredskap. Är sådan verksamhet beroende av ett visst IT-system för att kunna upprätthållas på avsedd nivå, kan detta IT-system anses som samhällsviktigt.

4.3.3 Det gemensamma radiokommunikationssystemet – RAKEL

Ett gemensamt radiokommunikationssystem är angeläget för att stärka medborgarnas trygghet. Det är därför viktigt att ansluta skydds- och säkerhetsmyndigheterna till RAKEL-systemet för att stärka samhällets säkerhet och beredskap.

Det är viktigt att anpassa områdes- och sektorsansvariga aktörers ledningsplatser till RAKEL-systemet och underlätta övergången till detta system för stabs- och ledningspersonal inom de berörda organisationerna. Vid nybyggnation av ledningsplatser för ledning och räddningstjänst ska man endast investera i konfiguration för radiosamband i RAKEL-systemet. Anpassningen av ledningsplatserna ska ske i takt med etapputbyggnaden av RAKEL-systemet.

Vid en händelse som kan leda till en svår påfrestning på samhället i fred kommer många aktörer och organisationer att delta i arbetet, till exempel kommunala förvaltningar, elbolag, sjukvården, polisen, militär, transportföretag. På sikt bör alla dessa vara abonnenter i RAKEL-systemet.

De aktörer som ansluter sig till RAKEL-systemet finansierar sina abonnemangs-, utrustnings- och underhållskostnader med det egna verksamhetsanslaget.

4.3.4 Tekniskt stöd och förstärkningsåtgärder

För att kunna leda arbetet under en extrem situation måste krisledningsorganisationen upprätthålla verksamheten internt och kommunicera med omvärlden. För detta krävs ett tekniskt stöd.

Ledningsplatser med god kommunikation

Aktörerna i krishanteringssystemet ska kunna leda och samordna inom sitt ansvarsområde. Denna ledning kan utövas på olika sätt beroende på händelsens karaktär och på vilken lednings- och samordningsstruktur organisationen har. Ledningsplatsen kan vara en del av en byggnad med speciell utrustning, en helt avskild del eller vara fördelad över flera utrymmen inom en byggnad. Ledningsplatsens fysiska skydd kan variera i utformning beroende på risk och hotbild. Även ledningsplatsens utrustning kan vara av olika omfattning och utformning beroende på dessa hot och risker. Gemensamt är dock att det ska finnas goda kommunikationsmöjligheter inom ledningsplatsen och med de aktörer med vilka samverkan sker. En planering bör ske utifrån den egna risk- och sårbar-

hetsanalysen. Ledningsplatsen ska bidra till att minska kommunens sårbarhet och öka den kommunala ledningsförmågan vid en extraordinär händelse.

Reservkraft för att klara elbehovet

Beroendet av el är påtagligt i dagens moderna och högteknologiska samhälle. Störningar i elförsörjningen vid olika påfrestningar eller kriser kan få stora konsekvenser. De senaste avbrotten och störningarna i elförsörjningen (i och utanför Sverige) visar även att det blir svårt för allmänheten att lösa vardagliga uppgifter.

Krisberedskapsmyndigheten arbetar med att upprätta en standard med beskrivningar för olika typer av reservkraftsaggregat. Dessa beskrivningar ska kunna vara underlag för kommuner och länsstyrelser när de ska köpa in reservkraftsaggregat.

Krisberedskapsmyndigheten samarbetar med olika myndigheter för att etablera och sedan sprida en gemensam syn på robusta el- och reservkraftssystem för viktiga samhällsfunktioner.

Signalskydd för säker kommunikation

Utvecklingen av regelverk och teknik gör det också lättare för fler att använda signalskyddet då hantering och administration blir enklare. I enlighet med den utvecklingen ska fortsatt utbildning och införande av ny signalskyddsmateriel ske, inte minst för att tillgodose kravet på mobil signalskyddad kommunikation. Användning av signalskydd ska ses som en naturlig del i det dagliga arbetet och är en av flera metoder som åstadkommer en hög informationssäkerhet och säkerställer möjligheten till säkert informationsutbyte mellan aktörerna i krishanteringssystemet.

Försvarets Telenät är ett alternativ

Försvarets telenät (FTN)⁴ är ett alternativ till det publika nätet för tele- och datakommunikation med en god robusthet och redundans. Detta nät erbjuder tjänster och kommunikationsmöjligheter för alla aktörer som är anslutna. Krisberedskapsmyndigheten samordnar de civila myndigheternas anslutning till FTN. En planering av anslutning ska ske utgående från identifierade kommunikationsbehov och i samverkan med Krisberedskapsmyndigheten. Varje myndighet måste dock själv äska medel för anslutning.

Småskalig ö-drift

Små lokala kraftverk, så kallad småskalig ö-drift, är små produktionsanläggningar som har en total sammanlagd effekt på cirka 20–50 MW. Dessa små produktionsanläggningar skiljer sig från den större ö-drift som Svenska kraftnät delvis finansierar. Effekten av den småskaliga ö-driften motsvarar i regel produktionen i en enda liten anläggning som ingår i en större ö-drift.

I spannet mellan ö-drift och dieseldrivna reservkraftaggregat finns ett utrymme för att

⁴För mer information om FTN, se *Systembeskrivning Försvarets telenät*, M7773-001001, Försvarets bok- och blankettförråd.

småskaligt driva lokala kraftstationer inom avskilda områden. Genom att vidta tekniska beredskapsåtgärder i produktionsanläggningar bidrar man till att skapa möjlighet att försörja enskilda områden med el, med hjälp av endast de produktionsanläggningar och nät som finns inom områdena, då ett stort haveri har inträffat på överliggande nät.

4.3.5 Beredskap mot spridning av kemiska, biologiska, och radioaktiva ämnen

Grunden för samhällets beredskap mot CBRN-ämnen och NBC-stridsmedel skapas genom de ordinarie rutiner, regelverk och förmågor som finns hos berörda aktörer i samhället. Om det finns en förmåga att hantera hot, incidenter och mindre händelser på lokal nivå, ökar också förmågan att hantera större och mer allvarliga C-, B-, R- och N-händelser där fler parter kan vara berörda och behovet av samverkan är stora. Genom internationella avtal, EU-rätt och andra överenskommelser har Sverige förbundit sig att genomföra ett stort antal åtgärder som påverkar vår beredskap. Vår förmåga att hantera händelser inom CBRN-området utgår därför ifrån samhällets ordinarie förmåga att hantera spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen samt de krav som omvärlden ställer på oss inom dessa områden. Nedanstående förmågor är viktiga för helheten inom CBRN-området:

- Informationsförmåga
- Förmåga att lämna expertstöd
- Laboratorieförmåga
- Gränsskyddets CBRN-förmåga
- Saneringsförmåga
- Insatsförmåga
- Transportförmåga av prover och patienter

För att kunna leda och samordna krishanteringsinsatser vid en C-, B-, R- eller N-händelse på ett effektivt sätt är det viktigt att en krisledningsorganisation finns etablerad med ett utpekat ansvar och tydliga befogenheter.

4.3.6 Krishantering inom EU och resten av världen

Sedan flera år pågår en internationalisering av totalförsvaret. Regeringen bedömer att svensk personal som deltar i den internationella verksamheten, exempelvis vid fredsfrämjande och humanitära insatser, återför erfarenheter som stärker Sveriges säkerhet, beredskap och förmåga till krishantering.

Krisberedskap och krishantering har blivit en allt viktigare del av denna internationalisering. Begreppet krishantering har numera fått flera betydelser. Det kan vara allt från hantering av större olyckor, terroristangrepp, naturkatastrofer och liknande, till insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter.

Regeringen vill att EU utvecklar sin krishanteringsförmåga och dess civila komponenter. Det är Civilkommittén som hanterar de övergripande politiska frågeställningar. Medlemsstaterna har kommit överens om att prioritera fyra civila kapacitetsområden: polis, rätts-

området, skydd och beredskap samt civil förvaltning. Relativt höga krav har ställts upp för samtliga dessa områden. EU har arbetat med att förbättra och utveckla kapaciteten, bland annat mot bakgrund av de nya medlemsländernas bidrag. EU diskuterar för närvarande om man ska frångå upplägget med prioriterade kapacitetsområden och lägga mer kraft på sammansatta "resurspaket" anpassade för olika krissituationer.

De senaste årens hot och attacker från internationell terrorism och andra typer av hot, risker och sårbarheter påverkar EU:s säkerhets- och sårbarhetsarbete. Det interna säkerhetsarbetet inom EU omfattar hela skalan från förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder till utveckling av möjligheterna att hantera krisen när den pågår och att återställa skadorna efteråt.

Det har blivit allt svårare att dra en tydlig gräns mellan sådana hot och kriser som anses ligga inom ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska arbete och hot och kriser som hanteras som en del av unionens inrikespolitiska samarbete. EU:s säkerhetsstrategi från december 2003 understryker den nära kopplingen mellan unionens externa och interna säkerhetsarbete. Strategin betonar vikten av att agera förebyggande och att militära resurser i de flesta fall är otillräckliga för att möta de hot och risker som EU:s medlemsländer står inför.

Den så kallade solidaritetsklausulen är också ett uttryck för medlemsländernas vilja att hjälpa varandra om en medlemsstat skulle drabbas av en terrorattack. Solidaritetsklausulen är baserad på att unionen måste komplettera sitt förebyggande arbete med en större operativ förmåga och nya strukturer för samordning. Därför har EU tillsatt en särskild antiterrorismsamordnare och identifierat ett stort antal civila och rättsliga områden som särskilt viktiga och i behov av skärpta säkerhetsåtgärder.

Samarbetet inom ramen för Nato/PFF är viktigt även i fortsättningen, bland annat för att skapa förtroende och utbyta erfarenheter.

De senaste tio åren har Nato prioriterat sitt arbete med civil krisberedskap (Civil Emergency Planning) där partnerländerna har tillåtits spela en större roll, till exempel inom Natos kommitté för civil krishantering (Senior Civil Emergency Planning Committee) och dess specialiserade underkommittéer (Planning Boards and Committees). Arbetet med civil krisberedskap innefattar många frågor som berör verksamhetsområdena civilt försvar och svåra påfrestningar. Det är inte längre enbart en civil stödresurs till Natos militära del. Ett prioriterat område är att skydda medlemsstaternas och partnerländernas befolkningar och samhällsviktiga infrastrukturer mot attacker med NBC-stridsmedel.

Civil-militär samverkan är också betydelsefullt, eftersom det är ett viktigt inslag för att kunna genomföra komplexa krishanteringsinsatser.

4.3.7 Näringslivssamverkan

Huvuddelen av den samhällsviktiga infrastrukturen ägs eller drivs av näringslivet. Näringslivet är även inblandat i alla delar av samhället; som leverantör av produkter och

tjänster för samhällsviktig infrastruktur och som användare av desamma. Ett hot mot samhället är därför inte minst ett hot mot näringslivet.

Med några enstaka undantag som skatter, miljöregler och koncessioner kan inte myndigheter eller kommuner styra näringslivet. Därför måste vi samarbeta med näringslivet. Men det förutsätter en gemensam syn på förhållanden och sårbarheter i samhället och en gemensam uppfattning om ömsesidigt ansvar. Det är viktigt att aktörerna i offentlig sektor förstår att näringsliv och offentlig sektor har olika roller i samhället och olika skäl för att vilja stärka samhällets säkerhet och beredskap.

Samverkansansvariga myndigheter ska planera för samarbete mellan offentlig sektor och näringslivet på alla nivåer i samhället. De offentliga aktörerna bör kunna överblicka sitt beroende av näringslivet inom respektive sektor och geografiskt område, och förmedla dessa kunskaper till övriga aktörer i krishanteringssystemet. De bör också kunna identifiera områden för samarbete och konkreta sårbarhetsminskade åtgärder för näringslivet. Återkommande utvärdering av erfarenheter är väsentligt i detta arbete.

4.3.8 Nya kunskaper inom krishanteringssystemet

Det nationella krishanteringssystemet består av flera aktörer som är inblandade i ett antal processer för ett alldeles särskilt syfte.

Systemets aktörer kan delas in i fem kategorier som finns på alla nivåer i samhället, både i institutionaliserad och icke-institutionaliserad form:

- centrala myndigheter
- länsstyrelser
- kommuner och landsting
- näringslivet
- övriga aktörer, till exempel Riksbanken, betydelsefulla medborgare eller funktioner.

De flesta aktörerna i krishanteringssystemet har någon form av ordinarie verksamhet, och de ska där ta hänsyn till krisberedskapsaspekter av olika slag. Myndigheter är skyldiga att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för sin egen verksamhet och kommunerna bör också göra det.

Utvecklingen av samhällets krishanteringsförmåga förutsätter en viss verksamhet, ett antal processer eller tillvägagångssätt som syftar till att förebygga, motverka och begränsa sårbarhet och risker. Det går att identifiera tre karaktäristiska typer av processer, vilka äger rum i olika delar av krishanteringssystemet och där dess aktörer kan ges olika stor del av ansvaret för att de verkställs. De är

- planeringsprocessen, stödprocesser och samverkansprocesser som Krisberedskapsmyndigheten har ett särskilt ansvar för
- risk- och sårbarhetsanalyser, fördjupade genomgångar, utvärderingar och uppföljningar som ska ge en bild av samhällets sårbarhet eller krishanteringsförmåga

- samverkan som äger rum mellan krishanteringssystemets aktörer oberoende av Krisberedskapsmyndigheten.

När vi på detta sätt beskriver krishanteringssystemet så ser vi ytterligare ett antal viktiga förutsättningar för dess verksamhet. I jämförelse med den civila delen av totalförsvaret består det nya krishanteringssystemet av fler aktörer med nya roller, i flera nya, annorlunda och ofta mer omfattande processer, som verkställs i enlighet med ett i grunden nytt och annorlunda syfte, utifrån en uppsättning nya, av samhällets utveckling betingade, säkerhetspolitiska förutsättningar.

Mot en sådan bakgrund är det tämligen uppenbart att vi behöver nya kunskaper inom krishanteringssystemet. Hur bör respektive aktör i det nationella krishanteringssystemet komplettera sitt sätt att tänka för att, utifrån en helhetssyn på samhällets krisberedskap, bäst bidra till att lösa uppgiften? Vilka inslag i samhällsutvecklingen bör varje enskild aktör ta fasta på för att utveckla den egna idén om vad man håller på med och varför? Vad är det mest ändamålsenliga bidraget till lösningen av uppgiften som varje aktör kan ge? Vilken samverkan mellan olika aktörer bidrar ytterligare till möjligheten att lösa uppgiften?

När vi har en uppfattning om vilka av krishanteringssystemets aktörer som kan bidra med vad, och har gjort en ansvarsfördelning, går det att koppla de övergripande frågorna till varje enskild aktörs vardagliga verksamhet. Men då måste alla kunna sin egen verksamhet och se den egna rollen i det nationella krishanteringssystemet. Vilka värden, funktioner eller skyddsvärda kapaciteter bidrar man i själva verket till att skydda? Vad ska de skyddas mot? Vilken förmåga finns att vidta åtgärder om det inträffar något oväntat, oönskat eller allvarligt trots alla ansträngningar att förebygga det?

På så sätt kan Krisberedskapsmyndigheten se tre områden⁵ där vi behöver mer kunskap:

- *Risk och sårbarhet* gäller ett antal skyddsvärda kapaciteter i samhället som Krisberedskapsmyndigheten för närvarande bedömer vara viktiga för möjligheten att upprätthålla funktioner och fullgöra uppgifterna i krishanteringssystemet.
- *Hot och hotutveckling* innefattar de hot som krishanteringssystemets aktörer ska skydda samhället mot, som terrorism, smitta, tekniska krascher, radioaktivt nedfall, naturkatastrofer, väpnat angrepp och angrepp via informationssystem.
- *Krishanteringsförmåga* gäller frågor om villkor för och effekter av krishanteringsåtgärder på lokal, regional och central nivå, nationellt och internationellt – bilateralt eller inom ramen för EU eller någon annan internationell sammanslutning.

Krishanteringssystemets aktörer ska använda kunskapen. Den ska hjälpa dem att minska samhällets sårbarhet och förbättra dess krishanteringsförmåga.

4.3.9 Frivilliga försvarsorganisationer

För att förbättra samhällets krishanteringsförmåga arbetar Krisberedskapsmyndigheten med de frivilliga försvarsorganisationerna. Arbetet går ut på att utveckla och ta till vara

⁵För mer information, se även *Strategi för forskning för samhällets krisberedskap*

organisationernas kunskap och förmåga i krishanteringssystemet. Krisberedskapsmyndigheten håller samman uppdragen som organisationerna får. För att kunna ge uppdrag krävs att det finns konkreta behov i systemet som uppdragen kan riktas mot. Identifieringen av dessa behov genomför Krisberedskapsmyndigheten i samverkan med övriga aktörer i krishanteringssystemet.

Risk- och sårbarhetsanalyser är viktiga underlag även för kompetens- och personalplanläggning. I risk- och sårbarhetsanalyserna kommer det fram vilka unika kompetenser som kan ge ett avgörande bidrag till krishanteringen.

Krisberedskapsmyndigheten skriver i rapporten *Ny inriktning för samhällets krisberedskap* (KBM dnr 0753/2003) att myndigheten mot bakgrund av den långa anpassningsperioden i dagsläget inte ser något behov av att utbilda de frivilliga försvarsorganisationerna för krigsuppgifter. Krisberedskapsmyndigheten ber också om att få i uppdrag att utreda möjligheterna att använda de frivilliga försvarsorganisationernas resurser vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Förkortningsordlista

CAPC	Civil Aviation Planning Committee
CBRN	Chemical, Biological, Radiological and Nuclear
CCPC	Civil Communications Planning Committee
CPC	Civil Protection Committee
EARP	Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet
FAPC	Food and Agricultural Planning Committee
FTN	Försvarets Telenät
IPC	Industrial Planning Committee
JMC	Joint Medical Committee
NBC	Nuclear, Biological and Chemical
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PBIST	Planning Board for Inland and Surface Transport
PBOS	Planning Board for Ocean Shipping
PFF	Partnerskap för fred
RAKEL	Radiokommunikation för effektiv ledning
SCEPC	Senior Civil Emergency Planning Committee

Ordlista

anslag 6:5 är det anslag under utgiftsområde 6 i statsbudgeten som finansierar de samverkansansvariga myndigheternas m.fl. åtgärder inom samhällets krisberedskap och det civila försvaret.

ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer.

antagonistiska hot uppstår på grund av mänskligt agerande och omfattar alltifrån organiserad brottslighet till konflikter mellan stater.

asymmetrisk attack beskriver en avsikt att undvika att möta en motståndares starka sida utan istället agera mot dennes svaga sida. Ofta används metoder som avsevärt skiljer sig från vad som förväntas.

elektroniska kommunikationer innefattar elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning.

EMP-vapen är vapen som slår ut eller förstör elektronisk utrustning genom att de skickar ut elektro-magnetiska pulser.

epizooti är en landsomfattande spridning av en smittsam djursjukdom.

finansieringsprinciperna är de styrningarna som riksdagen slagit fast för fördelningen av de pengar som finns inom anslag 6:5 (se vidare bilaga 2).

geografiskt områdesansvar har kommuner, länsstyrelser och regeringen. De ska verka för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektorieella åtgärder i en krissituation (se vidare bilaga 1).

kaskaderande störningar innebär att en störning i ett system slår ut ett annat system, som slår ut ett annat system och så vidare.

kryptoplattform är en form av teknisk lösning som kan utbyta signalskyddad information i flera olika sorters kommunikationskanaler.

likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig.

närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.

pandemi är en stor världsomfattande epidemi.

positionering innebär att någon geografiskt lägesbestämmer var en kommunicerande utrustning (till exempel en mobiltelefon) befinner sig.

sektorsansvar har många myndigheter för en särskild del av samhället eller en särskild fråga, det vill säga en sektor.

signalskydd ger möjlighet att vid informationsutbyte skydda sekretessbelagd eller känslig och skyddsvärd information så att denna ej kommer till obehörigs kännedom.

solidaritetsklausulen är ett uttryck för viljan hos medlemsländerna i EU att hjälpa varandra om en medlemsstat skulle drabbas av en terrorattack.

svår påfrestning är inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka, ett sabotage och så vidare, utan ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. En situation med en svår påfrestning kännetecknas av att den avviker från det normala, uppstår hastigt, mer eller mindre oväntat och utan förvarning, och att den hotar grundläggande värden. Tillståndet är av en sådan omfattning att det kräver snabba beslut och samordnade insatser från flera olika myndigheter och organ för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

trojan är en oönskad komponent eller program som någon har placerat i hård- eller mjukvara (illasinnad kod), *firmware* och som skenbart eller reellt utför en förväntad, önskad funktion men som även utför oönskade operationer.

utgiftsområde 6 är ett av 27 utgiftsområden i statsbudgeten. Utgiftsområdet benämns *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* och har två delar, så kallade politikområden, *Totalförsvar* och *Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar*.

verksamhetsansvar är en sammanfattande benämning på en aktörs uppgifter inom ett antal olika sektorer, till exempel vattenförsörjningen.

zoonoser är sjukdomar eller smittämnen som på ett naturligt sätt kan spridas mellan djur och människor.

ö-drift ger möjlighet till lokal elförsörjning i tekniskt begränsade "öar" vid ett elavbrott.

Bilaga 1

Geografiskt områdesansvar och kommunens roll i krishanteringssystemet

Inledning

Här utvecklar Krisberedskapsmyndigheten dels innebörden av det geografiska områdesansvaret på regional nivå, dels kommunens roll i samhällets krishanteringssystem inklusive det geografiska områdesansvaret på lokal nivå.

Beskrivningen av det geografiska områdesansvaret har tagits fram av länsstyrelserna tillsammans med Krisberedskapsmyndigheten. Innebörden av det geografiska områdesansvaret kommer att utvecklas och den här texten här ska därför ses som en allmän beskrivning av den bedömning som görs på regional nivå i dag.

I samhällets krishanteringssystem har kommunerna dels ett verksamhetsansvar, dels ett geografiskt områdesansvar. Innebörden av det lokala områdesansvaret har preciserats i förhandlingar mellan staten (Krisberedskapsmyndigheten) och Svenska kommunförbundet.

Det geografiska områdesansvaret på regional nivå

Utgångspunkterna för denna framställning är regeringens proposition *Samhällets säkerhet och beredskap* (prop. 2001/02:158) där områdesansvaret som begrepp introduceras.

Riksdagens beslut om ett nytt krishanteringssystem vilar på grundläggande principer om *närhet, likhet och ansvar*. Ansvar att hantera kriser ligger dels på sektorsansvariga myndigheter, dels på områdesansvariga myndigheter. Med område avses här ett geografiskt avgränsat område motsvarande kommun, län och riket som helhet. Kommunen, länsstyrelsen och regeringen är områdesansvarig inom sitt område. Sektorsansvariga myndigheter ska samverka med länsstyrelsen som områdesansvarig myndighet.

Områdesansvaret uttolkas också utifrån förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion samt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap (Krisberedskapsförordningen).

Den paragraf som främst beskriver områdesansvaret är 50 §, länsstyrelseinstruktionen: *"Länsstyrelsen har inom länet ett ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap enligt förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska hålla sig underrättad om händelseutvecklingen i sådana situationer och verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas."*

I förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap beskrivs de situationer där områdesansvaret för länsstyrelsen ska gälla:

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning
2. situationer som kräver brådskanie beslut och samverkan med andra samhällsorgan
3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser [...]

Områdesansvaret ska ge samverkan

Länsstyrelseinstruktionens 50 § att "verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas" är kärnan i områdesansvaret. Även ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala förhållanden ska ha motsvarande ansvar under kris- och krigsituationer, är viktig för att avgränsa områdesansvaret.

Områdesansvaret innebär inte att ta över någon annans sektors- eller områdesansvar utan i stället, i enlighet med länsstyrelseinstruktionen, om att uppmuntra samarbete, att vara den part som stödjer andra organisationer i syfte att skapa gemensamma målsättningar och inriktningar. Länsstyrelsen ska se till att beredskapsförberedelserna bedrivs med en enhetlig inriktning. Länsstyrelserna ska inom ramen för sitt områdesansvar verka för att tvärsektoriella åtgärder vidtas och samordnas vid sådana händelser som anges i förordningen (2002:472) om fredstida krishantering och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Länsstyrelsen ska därför i stor utsträckning fungera som katalysator och skapa arenor för att diskutera och etablera kontakt.

En effektiv krishantering förutsätter förebyggande arbete. Områdesansvaret innefattar därför åtgärder före, under och efter en kris.

Även om områdesansvaret främst gäller komplicerade situationer måste samverkan också enligt likhetsprincipen fungera vid mindre allvarliga situationer än de som avses i 3 § krisberedskapsförordningen.

Uppgifter utifrån det geografiska områdesansvaret

Länsstyrelsen ska samverka med och ge stöd till de organ som är primärt ansvariga för krishanteringen men inte ta över myndigheters eller organisationers ansvar. Relationen till kommunerna måste särskilt uppmärksammas, eftersom dessa, enligt närhetsprincipen och lagen om extraordinära händelser, har ett särskilt krishanteringsansvar. Följande uppgifter bedömer vi är särskilt viktiga för att länsstyrelsernas geografiska områdesansvar ska kunna utövas:

- *Att bygga och upprätthålla relevanta nätverk.* Tillgången till relevanta nätverk är en viktig förutsättning för att områdesansvaret ska kunna utövas. Dessa nätverk leder till samverkan i förebyggande arbete, planering, utbildning och övningar och bidrar till en utveckling av den regionala krishanteringsförmågan.
- *Att göra regionala risk- och sårbarhetsanalyser.* Tvärsektoriella risk- och sårbarhetsanalyser är en grund för förebyggande åtgärder och planering, utbildning, övningar och beredskap. Främst är det de sektorsansvariga som ska genomföra analys inom sina ansvarsområden. I områdesansvaret ligger sedan uppgiften att inom länet, skapa en regional bild av risker och sårbarheter. Arbetet ska bedrivas tillsammans

med kommunerna i länet, länsstyrelserna i grannlänerna, sektorsansvariga myndigheter och andra berörda organisationer.

- *Att informera.* Länsstyrelsen ska hålla sig underrättad om händelseutvecklingen genom att under en kris kontinuerligt inhämta, sammanställa, analysera och förmedla lägesinformation till alla berörda organisationer inklusive regeringen och Krisberedskapsmyndigheten. Om flera parter är berörda är det länsstyrelsens ansvar att verka för att parterna samordnar sin information. Ansvarsprincipen måste nogt beaktas så att länsstyrelsen inte går förbi den part som har det direkta ansvaret.
- *Att verka för effektivt resursutnyttjande.* I länsstyrelsernas uppgift att *verka för att nödvändig samverkan kan åstadkommas*, ligger också att bidra till att resurserna används effektivt. Länsstyrelsens möjlighet att prioritera resurser är begränsad till höjd beredskap och i fredstid till att, efter regeringsbeslut, prioritera statliga resurser. Medlet för att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande är därför samverkan, där resursutnyttjandet kan förberedas och utvecklas, bland annat genom nätverksbyggande och gemensamma utbildningar och övningar. Länsstyrelsen bör tillsammans med berörda aktörer skapa en gemensam lägesbild. Denna kan sedan bli ett bra beslutsunderlag för effektivt resursutnyttjande.
- *Att ge en enhetlig inriktning av krishanteringsförberedelserna.* Krishanteringsförberedelserna ska anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska området och syftar till att de aktörer som verkar inom området uppträder samordnat och effektivt. En helhetssyn måste präglade planeringsprocessen och det tvärsektorieella perspektivet ska lyftas fram.
- *Att stödja arbetet med kommunal krishantering.* Länsstyrelsen ska stödja kommunerna i deras uppgift som områdesansvariga. Länsstyrelsens stöd till den lokala nivån gäller också kommunernas verksamhetsansvar. Några viktiga verktyg för att åstadkomma detta är stöd i arbetet med kommunal risk och sårbarhetsanalys, utbildning och övningar samt att länsstyrelsen skapar ett regionalt råd för extraordinära händelser och svåra påfrestningar.
- *Att följa upp beredskapsförberedelserna.* Länsstyrelsen ska varje år följa upp beredskapsförberedelserna på lokal nivå och rapportera vilka beredskapsförberedelser som vidtagits samt bedöma effekten av dem.

Kommunens roll i samhällets krishanteringssystem

Lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting gäller från och med den 1 januari 2003. Den reglerar den verksamhet som kommuner och landsting bedriver. Bland annat ska det finnas en plan som fastställs varje ny mandatperiod för hur man ska hantera extraordinära händelser och det ska finnas en krisledningsnämnd som kan fullgöra uppgifter under en sådan händelse.

Innebörden av det lokala områdesansvaret har preciserats i förhandlingar mellan staten och Svenska kommunförbundet. Man ska skilja på kommunens egen verksamhet genom beslut i den lagreglerade krisledningsnämnden och utövandet av områdesansvaret som kommer att beröra flera olika aktörer på lokal nivå.

Kommunerna har en avgörande roll i samhällets krishantering. Det är svårt att tänka sig en allvarlig kris som inte berör en eller flera kommuner. Krishanteringen ska naturligtvis skötas av den del av samhället som står närmast invånarna i den dagliga tillvaron och som normalt bistår dem med omsorg, säkerhet och välfärd. Beredskapen mot kriser ska därför utformas med samhällets normala fredsverksamhet som utgångspunkt, och förmågan på lokal nivå är grunden för beredskapen. Den förmågan ska kunna kompletteras med åtgärder på regional och central nivå när det behövs.

Vad innebär det för kommunen att den har denna speciella ställning i samhällets krishanteringssystem? Vilken förmåga ska en kommun ha för att klara kraven på en säker kommun med god kompetens att hantera kriser? Hur ska kommunerna förbereda sig?

Det finns två olika utgångspunkter för att beskriva kraven på kommunen i samhällets krishanteringssystem. Det första är den nivå på kommunens olika verksamheter som kommunfullmäktige fastställt och som alltid bör kunna genomföras oavsett krisens karaktär och omfattning. Kommunen har detta ansvar genom speciallagstiftning på en rad olika områden och genom egna åtaganden för kommuninvånarna.

Den andra utgångspunkten har att göra med samhällets krishanteringssystem, där de olika delarna är beroende av varandra och måste samarbeta. Staten bör se till att krishanteringssystemets olika delar passar ihop och att helheten svarar mot de krav som ställs på systemet.

Mål för kommunernas krishantering

Kraven på kommunerna i samhällets krishanteringssystem kan mot denna bakgrund sammanfattas i följande mål:

- Kommunerna har god kunskap om risker och sårbarheter som kan påverka deras verksamhet. Konsekvenserna för den egna verksamheten har analyserats. Kommunerna har en plan för hur risker och sårbarhet ska undanröjas eller minskas. Kommunerna har också en plan för hur den ska hantera konsekvenserna av en extraordinär händelse.
- Kommunerna har god förmåga att hantera en extraordinär händelse, det vill säga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa samhällsviktig verksamhet som måste upprätthållas och att ge invånare och medier tillräcklig och korrekt information om händelsen.
- Kommunerna verkar för samordning av krishanteringen i det förberedande arbetet och i det akuta skedet, med berörda organisationer inom kommunernas geografiska område. Kommunerna har en samlad bild av risker, sårbarhet och förberedelser för krishanteringen inom detta område. Kommunerna kan vid behov och om så är lämpligt samordna kontakterna med till exempel länsstyrelsen eller centrala myndigheter.

De här målen ska länsstyrelserna kunna använda för att följa upp kommunernas krishanteringsförmåga efter en inledande uppbyggnadsperiod.

För att kunna motsvara kraven måste kommunerna arbeta effektivt och fortlöpande med säkerhet, beredskap och krishantering. Stora delar av detta är kommunernas egen

angelägenhet och bör i första hand hanteras av kommunerna själva. I andra delar är det fråga om en process med kommunerna och staten som samspelande aktörer. Statens uppgift i detta sammanhang är att stödja, samordna och följa upp.

En förutsättning för att kommunerna ska kunna klara målen är att staten bistår med kompetensutveckling av nyckelpersoner och att varje kommun har personer som kan samordna krishanteringsarbetet.

I vissa avseenden har staten ett intresse av att påverka kommunen. Genom lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting har staten redan gjort ingrepp i kommunens rätt att självständigt utforma sin krishanteringsförmåga genom bestämmelser om planering och om krisledningsnämnd.

Här definierar och beskriver Krisberedskapsmyndigheten ett antal funktioner och uppgifter som är särskilt viktiga för kommunens roll i krishanteringssystemet. Redovisningen avgränsas till sådant som staten och kommunerna bedöms ha ett gemensamt intresse av att utveckla i samhällets krishanteringssystem. Dessa "strategiska uppgifter" är

- det geografiska områdesansvaret
- planering
- risk- och sårbarhetsanalyser
- övning
- uppföljning och rapportering.

Krishanteringssystemets utformning påverkar också kommunernas beredskapsförberedelser enligt lagen om civilt försvar. Parterna har utrett kommunernas uppgifter för höjd beredskap (promemoria 2003-03-12).

Det geografiska områdesansvaret

Det reviderade krishanteringssystemet bygger på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar. Sektorsansvaret utgår från ett trettio-tal myndigheter, vars verksamhet har särskilt stor betydelse i samband med svåra påfrestningar och andra kriser.

För kommunens del kan det vara lämpligt att tala om verksamhetsansvar som en sammanfattande benämning på kommunernas uppgifter inom dessa sektorer. Uppgifterna regleras i ett stort antal speciallagar.

Det är verksamhetsansvaret som är utgångspunkten för kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem. Det betyder att kommunernas ansvar för olika samhällsviktiga uppgifter under normala förhållanden också gäller under störda förhållanden. Kommunerna måste alltså hålla igång oundgänglig verksamhet oavsett krisens omfattning och karaktär. Kommunerna ska också kunna tillgodose de särskilda behov av information och stöd till enskilda, som krisen skapar. För att klara sitt verksamhetsansvar måste kommunerna ha en organisation för krishantering, planer, förberedda lokaler med mera, och upprätthålla krishanteringsförmågan genom utbildning och övning.

Samhällets krishanteringsförmåga ska enligt riksdagen och regeringen förbättras framför allt genom att samarbetet mellan olika sektorer utvecklas. Därför finns det på lokal, regional och nationell nivå ett *geografiskt områdesansvar* som stöd till sektorsansvaret. Detta ska utövas av kommunerna, länsstyrelserna och regeringen.

Områdesansvaret beskrivs i propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2002/02:10) som "att det inom ett geografiskt område finns ett organ som verkar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation".

Områdesansvaret är inte likadant på de tre nivåerna. I kommunens områdesansvar så saknas det precisering utöver propositionens allmänna definition. Därför måste det ske en fortsatt utveckling och precisering av kommunernas områdesansvar.

Till att börja med innebär områdesansvaret *inte* att kommunerna tar över något verksamhetsansvar från någon annan aktör. Områdesansvaret bygger på att berörda aktörer av egen vilja samordnar krishanteringen i det geografiska området.

Vid de flesta svårare kriser i fred berörs kommunerna och en rad andra aktörer som verkar inom kommunerna geografiska område. Det är statliga myndigheter, landstinget, trossamfund, företag och ett antal olika organisationer. Dessa, de lokala krisaktörerna, hanterar samma kris i kommunerna men har olika uppgifter. Varje aktör agerar självständigt och leder sin egen verksamhet. Samtidigt är de lokala krisaktörerna beroende av varandra.

För att de ska kunna hantera krisen som helhet på ett effektivt sätt krävs samordning. Aktörerna måste försäkra sig om att de har samma uppfattning om vad som har hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning de bör ha för sina åtgärder och hur de ska prioritera. Aktörerna är beroende av information från varandra, och de måste var överens om vilken information de ska förmedla till allmänheten och medierna. Områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att få till stånd denna samordning.

Områdesansvaret är en viktig del i den akuta krishanteringen när en extraordinär händelse har inträffat. Det innebär också förberedelser och planering som är nödvändiga för att den akuta krishanteringen ska fungera. Förberedelserna, som till stor del är informationsutbyte och samråd, bör formaliseras genom ett forum för regelbundna kontakter mellan de lokala krisaktörerna. Kommunerna ska hålla ihop detta fortlöpande samarbete. En tänkbar benämning på ett sådant forum kan vara krishanteringsråd. Ett sjuttioal kommuner har redan någon form av råd för utbyte av information och samordning av förberedelser för krishantering.

Krishanteringsrådet bör vara kommunernas och övriga lokala krisaktörers forum för samordning både i det akuta skedet och i planeringen.

Kommunerna ska också kunna rapportera all verksamhet i samband med krisen som uppstår inom kommunernas geografiska område, i första hand länsstyrelsen. Omvänt

ska länsstyrelsen kunna vända sig till kommunen för att nå alla aktörer i kommunen med information från den regionala eller centrala nivån.

En svårighet med områdesansvaret på den lokala nivån är att vissa viktiga verksamheter inte finns representerade i kommunerna på ett sådant sätt att man kan delta i samordningen. Det gäller kanske främst statlig verksamhet. Kontakterna med dessa aktörer får då ske genom länsstyrelsen. Länsstyrelsen får i sin tur förmedla nödvändig information till krishanteringsråden (motsvarande).

Områdesansvaret finns redan som en uppgift för kommunerna när det gäller beredskapsförberedelser för höjd beredskap. Kommunerna ska enligt lagen om civilt försvar "verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamhet som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer till stånd mellan dem".

Motsvarande uppgift har kommunerna under höjd beredskap.

Områdesansvaret i samband med kriser i fred bör ha samma innehåll som det ansvar kommunerna redan har under höjd beredskap.

Sammanfattningsvis innebär kommunens geografiska områdesansvar att kommunerna ska

- analysera sådana risker och sådan sårbarhet i kommunens geografiska område som kan leda till en extraordinär händelse och göra denna analys känd för berörda aktörer
- sammankalla ett krishanteringsråd med representanter för de lokala krisaktörerna
- samordna de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse
- samordna de lokala krisaktörernas åtgärder vid en extraordinär händelse
- samordna informationen till allmänheten och medierna vid en extraordinär händelse
- kunna lämna en samlad information till länsstyrelsen om läget i kommunerna i fråga om risker och sårbarhet och om de lokala krisaktörernas förberedelser för hanteringen av en extraordinär händelse
- kunna ge länsstyrelsen en samlad rapport om läget i kommunerna vid en extraordinär händelse och om de lokala krisaktörernas åtgärder med anledning av händelsen.

När hanteringen av en extraordinär händelse slutförts bör kommunerna utvärdera den eller medverka vid utvärderingen som en annan aktör gör.

Kommunernas områdesansvar vid höjd beredskap är som nämnts ovan lagreglerat. På samma sätt föreslår Krisberedskapsmyndigheten att områdesansvaret för extraordinära händelser regleras i lag. Det bör ske genom ett tillägg i lagen om extraordinära händelser i fred hos kommuner och landsting.

Områdesansvaret i fred är en ny uppgift för kommunerna, som kommer att utföras på

uppdrag av staten. Det bör därmed vara statens sak att bistå kommunerna med utvecklingen av områdesansvaret på den lokala nivån. Länsstyrelsen bör i samverkan med Krisberedskapsmyndigheten ge information och övningsstöd till kommunerna och utbilda förtroendevalda och andra nyckelpersoner. Utbildningen bör bland annat ta upp krishanteringssystemet i allmänhet, områdesansvaret och ledningsmetoder.

Bilaga 2

Finansieringsprinciper

Finansieringsprinciper för samhällets säkerhets- och beredskapsarbete

Vid planering av samhällets säkerhets- och beredskapsarbete bör finansieringsprinciperna för Utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* beaktas. Dessa principer redogörs för nedan.

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

- investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred som samtidigt i hög grad stärker förmågan vid höjd beredskap,
- övnings- och utbildningsverksamhet som syftar till att ge samhället tillräcklig kris- och hanteringsförmåga på lokal, regional och nationell nivå för såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap,
- investeringar för höjd beredskap, samt
- viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet.

Åtgärder inom verksamhetsområdet svåra påfrestningar ska liksom i dag i huvudsak finansieras över andra utgiftsområden om inte investeringen avser de områden som anges ovan.

Principer för statliga åtgärder och finansiering

Statens ansvar inom kris- och hanteringsområdet avser åtgärder som är specifikt inriktade på extrema händelser med låg sannolikhet och med mycket allvarliga och långtgående konsekvenser. Administrativa beredskapskostnader, kostnader för planering, utbildning av egen personal för kris- och krigsorganisation, övningsverksamhet med mera ska finansieras av den verksamhetsansvarige. Detta innebär för statliga myndigheter att de finansierar åtgärderna över sina förvaltningsanslag eller motsvarande.

Planering, utbildning och övning som är av större omfattning och som inte enbart berör den egna verksamheten utan syftar till samverkan mellan olika verksamheter och till att få kris- och hanteringsystemet att fungera bör dock inte alltid finansieras av den verksamhetsansvarige. Detta gäller planering samt utbildnings- och övningsverksamhet som berör flera samverkansområden eller flera myndigheter och aktörer inom ett samverkansområde och som syftar till hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred eller väpnat angrepp.

Staten ska även bidra till åtgärder som syftar till att ge samhället erforderlig kris- och hanteringsförmåga på lokal, regional och nationell nivå för såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap.

Åtgärder som syftar till att förbättra basförmågan, det vill säga grundläggande åtgärder för att skydda sig mot konsekvenser av olyckor och kriser, ska finansieras av den verksamhetsansvarige. Exempel på sådan verksamhet är informationssäkerhetsåtgärder som syftar till att skydda användaren mot IT-relaterade hot som sker isolerat. Exempel på andra åtgärder som inkluderas i basförmågan är åtgärder för att hantera störningar i infrastrukturen vid snöoväder eller stormar samt begränsade och kortvariga avbrott eller andra driftstörningar vid tekniska eller andra problem.

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

Investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred som samtidigt väsentligt stärker förmågan vid höjd beredskap, ska kunna finansieras inom utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*.

Statliga myndigheters investeringar avseende svåra påfrestningar på samhället i fred vilka inte direkt stärker förmågan vid höjd beredskap, ska däremot även fortsättningsvis finansieras över dessa myndigheters respektive förvaltningsanslag eller motsvarande och därmed belasta andra utgiftsområden.

Vissa åtgärder för fredstida kriser får finansieras inom utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*. Det gäller exempelvis kunskapscentrum inom ämnesområdet katastrofmedicin inom hälso- och sjukvården. Dessutom ska bidrag för kommunal teknisk försörjning avseende svåra påfrestningar på samhället i fred och för höjd beredskap finansieras över utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*. Även i fortsättningen ska finansieringen delas mellan stat, landsting och kommun.

Organisationsstöd och uppdragsersättning till frivilliga försvarsorganisationer för uppgifter under höjd beredskap och för viss verksamhet under svåra påfrestningar på samhället i fred ska finansieras över utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*.

Åtgärder för samhällets krishanteringsförmåga på lokal, regional eller nationell nivå

Planerings-, utbildnings- samt övningsverksamhet av mer omfattande karaktär som syftar till hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred eller höjd beredskap, ska kunna finansieras inom utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*. Exempel på övningar kan vara sådana som berör flera samverkansområden eller flera myndigheter och aktörer inom ett samverkansområde. Utbildnings- och övningsverksamhet som syftar till hantering av olyckor av lägre dignitet än vad som nu nämnts ska dock finansieras av den verksamhetsansvariges förvaltningsanslag eller motsvarande.

Områdesansvaret gäller såväl vid svåra påfrestningar på samhället i fred som vid höjd beredskap och är en förutsättning för att helhetssynen ska kunna få genomslag i det nya krishanteringssystemet. Att stötta områdesansvaret på lokal och regional nivå hör till de åtgärder som syftar till att ge samhället erforderlig krishanteringsförmåga för att klara såväl svåra påfrestningar på samhället i fred som höjd beredskap.

Forskning och utveckling, omvärldsanalyser för höjd beredskap och svåra påfrestningar på samhället i fred samt risk- och sårbarhetsanalyser som berör flera samverkansområden ska också kunna finansieras över utgiftsområde 6, *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*.

Investeringar för höjd beredskap

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

Viss internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet

Utgiftsområdet ska kunna finansiera åtgärder som avser Sveriges möjligheter att med civila resurser stötta andra länder vilka befinner sig i tillstånd av svår påfrestning på samhället i fred. Det ska då endast avse insatser i länder som inte kategoriseras som biståndsmottagande länder av Sida. Här avses akuta operativa insatser, där beslut tas av regeringen. Särskilda medel avsätts genom regeringens försorg och utbetalas till berörd myndighet i samband med insats.

Bilaga 3

Omvärldsexempel

Krisberedskapsmyndigheten arbetade under hösten 2002 och 2003 fram sex omvärldsexempel som beskriver ett händelseförlopp under en viss tidsrymd. Underlaget har under 2003 och 2004 ytterligare bearbetats tillsammans med myndigheterna i samverkansområdena. Utifrån den öppna delen av grundscenarierna har myndigheterna bedömt konsekvenserna och i en hemlig del beskrivit dessa för olika samhällssektorer.

Vad är ett omvärldsexempel?

Ett omvärldsexempel är en skildring av ett eller flera händelseförlopp som bedöms kunna inträffa. Beskrivningen av bakgrunden och orsaker till händelserna behöver däremot inte vara grundade på någon bedömning av hur hög sannolikheten är att de kommer att inträffa.

Alla omvärldsexempel är sådana som de samverkansansvariga myndigheterna har bedömt skulle ge allvarliga samhällskonsekvenser och upphov till svåra påfrestningar på samhället. Exempelen bedöms uppfylla kraven på att vara ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser omfattar flera delar av samhället. Tillstånden skulle leda till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och kräver att flera olika myndigheter och organ samordnar sina insatser för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Användningsområde

De redovisade beskrivningarna kan användas för utbildning och övning inom ramen för samhällets säkerhet och beredskap. Redovisade situationer kan också användas för att pröva och bedöma den verkliga beredskapen på respektive område och därmed avslöja brister och sårbarheter som bör åtgärdas. Det finns en geografisk koppling inom respektive omvärldsexempel. Men varianter av dessa kan beröra andra geografiska delar av Sverige och alla bedöms åtminstone indirekt få stora konsekvenser även utanför de primära områdena.

Omvärldsexempel A: Långvarig effektbrist i elförsörjningen på grund av väderstörningar

Det allvarligaste hotet mot elförsörjningen i fredstid är extrema väderförhållanden och sabotage mot vitala delar i elsystemet. Elavbrott kan leda till stora konsekvenser i samhället.

Den händelseutveckling som beskrivs i detta omvärldsexempel har sin grund i en isstorm som drabbade Mellansverige i oktober 1921 samt i de oväder som drabbade Kanada och Frankrike i slutet av 1990-talet. De tekniska effekterna av ovädet 1921 har Svenska kraftnät räknat om till dagens elsystem och bedömt konsekvenserna utifrån de dimensioneringar för islaster och vindtryck som tillämpas för det svenska elnätet.

En utförligare beskrivning av omvärldsexemplet finns i *Samhällets krisberedskap 2005 Planeringsinriktning*.

Omvärldsexempel B: Terroristangrepp med biologiska stridsmedel

Det finns personer, organisationer och stater som har intresse av att få tillgång till NBC-stridsmedel. Motiven för att anskaffa NBC-stridsmedel varierar. Stater kan uppleva att de får respekt genom att förfoga över dessa. Men det finns också icke-statliga aktörer som vill få tillgång till dessa för att uppnå politiska eller andra syften.

Händelseutveckling som beskrivs i detta omvärldsexempel har sin grund i de smittkoppepidemier som brutit på olika ställen i världen. De sista kända fallen av smittkoppor upptäcktes under senare delen av sjuttioalet och de flesta länder har slutat att vaccinera mot smittkoppor. Stammar av smittkoppsvirus finns både på amerikanska och ryska laboratorier.

En utförligare beskrivning av omvärldsexemplet finns i *Samhällets krisberedskap 2005 Planeringsinriktning*.

Omvärldsexempel C: IT-attack med oklart ursprung mot de finansiella systemen

Vårt beroende av IT-system ökar allt mer för varje år. Internet och andra informationsnätverk bidrar till att utveckla samhället, men ju mer beroende vi blir av dessa system desto mer ökar sårbarheten även här. Virus har de senaste åren fått spridning via Internet och orsakat skador med stora ekonomiska konsekvenser.

En utförligare beskrivning av omvärldsexemplet finns i *Samhällets krisberedskap 2005 Planeringsinriktning*.

Omvärldsexempel D: Radiologisk olycka eller Dirty Bomb?

Radiologiskt material produceras både nationellt och internationellt. Olika typer av radiologiska källor finns till exempel inom sjukvården, forskningen och verkstadsindustrin. Nästan dagligen går nationella eller internationella obehövade transporter av radiologiskt material per tåg, bil, båt eller flyg. På senare tid har även radiologiska källor upptäckts i transporter med metallskrot.

Sverige är en förhållandevis stor producent av nukleära och radioaktiva ämnen. Genom Sveriges användning av kärnkraft bildas också högaktivt avfall som måste tas om hand och bevakas under lång tid till dess avfallet slutligen kan deponeras i berggrunden. Det kan inte uteslutas att en aktör eller en terrororganisation kan försöka tillskansa sig nukleära eller radioaktiva ämnen ur den svenska produktionen eller användningen.

Händelseutveckling i Bryssel den 10–15 augusti

Nära Europaparlamentet startar på förmiddagen den 10 augusti en mycket intensiv lastbilsbrand i samband med en trafikolycka mellan en lastbil och en buss med ungdomar. Byggnaden som lastbilen stannat vid fattar eld och branden riskerar att sprida sig till

intelligande fastigheter. Rökutvecklingen är stor och lastbilen är övertänd inom loppet av ett par minuter. När den belgiska räddningstjänsten kommer till undsättning och börjar bekämpa branden uppstår en våldsam explosion. Ett hundratal nyfikna åskådare, däribland turister, tjänstemän och parlamentsledamöter, följer räddningsarbetet på behörigt avstånd men tvingas ta skydd när branden i lastbilen får ett explosionsliknande förlopp.

Många personer på olycksplatsen är allvarligt skadade och ambulanserna går i skytteltrafik till de större sjukhusens akutintag i Brysselområdet. Ett fåtal personer har omkommit till följd av de skador de ådragit sig i trafikolyckan. Två brandmän omkommer när de ska släcka den brinnande lastbilen. Räddningsarbetet, undersökningen av olycksplatsen och borttransporterandet av fordon, dröjer till tidigt på morgonen den 11 augusti.

Räddningschefen svarar på mediernas frågor vid en presskonferens under sen eftermiddag samma dag som olyckan sker. Händelsen får stor internationell uppmärksamhet eftersom Bryssel fungerar som ett nav i det europeiska politiska samarbetet.

Den 12 augusti börjar den personal ur räddningstjänsten, ambulanssjukvården och polisen som varit på olycksplatsen att få fläckvisa rodnader och i många fall sår på olika ställen av kroppen. Några av de som var nära explosionen har fått sårskador i ansiktet. Av de personer som var inblandade i olyckan har ett femtiotal skadade lagts in på olika sjukhus runt om i Bryssel. Polisen har fortfarande svårt att få en klar bild över vad som orsakade olyckan.

Under förmiddagen den 14 augusti upptäcker belgiska myndigheter att stora mängder strontium-90 har spridits vid olyckan. Det senaste dygnet har ett antal personer (skadade, brandmän, poliser) som varit inblandade i olyckan utvecklat såriga brännskador.

Rykten om att det funnits någon form av radioaktivt material med joniserande strålning på olycksplatsen börjar ta fart. Under eftermiddagen strömmar fler och fler människor till sjukhusens akutmottagningar med liknande symtom. På akutintagen och stora delar av sjukhusen finns betastrålande radioaktiva partiklar. Partiklarna har spridits med hjälp av människor som haft dem på sig och kanske varit nära olycksplatsen, ambulanser som anlänt från olycksplatsen eller människor som fått partiklarna som nedfall i håret. På samma sätt har de radioaktiva partiklarna hamnat i polisbilar, brandbilar och på brandstationer.

Klockan 15.00 på eftermiddagen den 14 augusti meddelar myndigheterna i etermedierna att ett radioaktivt ämne spridits vid olyckan i närheten av Europaparlamentet. Allmänheten i Bryssel uppmanas att stanna inomhus eftersom Association Belge de Radioprotection och räddningstjänsten arbetar med att undersöka och avgränsa det förorenade området. Händelsen blir toppnyhet i hela Europa och stora delar av övriga världen. Ett tjugotal reportrar per redaktion i samtliga länder arbetar med det inträffade. SVT rensar tablån och fyller SVT24:s debattsoffor med experter. På en amerikansk tidnings webb-

plats ställs frågan om det var terrorister inblandade och vilka som egentligen var målet för terrordådet. Spekulationer startar om spridningsrisk, om det var ett attentat och i så fall, om det kommer fler i andra länder.

På sjukhusen i Bryssel kvällen den 14 augusti råder en kaotisk situation där akutintag, stora delar av sjukhusen och personalen är smittade av det radioaktiva ämne som kommit i omlopp i sjukvårdskedjan. Ungefär 30 personer, de flesta ur räddningstjänsten och polisen, är mycket allvarligt strålskadade och ytterligare ungefär 500 personer har symptom på vad som befaras vara strålskador. Myndigheterna uppskattar att ungefär 10 000⁶ människor som befaras att de är strålskadade har tagit sig till akutintag och sjukvårdsinrättningar i främst Bryssel men även på andra ställen i Belgien. Under kvällen och natten rapporteras enstaka misstänkta fall från London, Paris, Berlin, Oslo och Stockholm, mest turister, EU-tjänstemän och EU-parlamentariker som vistats nära olycksplatsen och sedan rest hem till bostaden i hemlandet.

Massmediernas tryck på de belgiska myndigheterna och EU-administrationen är enormt. Man spekulerar om det är en olycka eller en terrorattack med kopplingar till de fredsoperationer EU genomför i Regionien. Svenska myndigheters experter utsätts för ett stort tryck från mediernas och allmänhetens sida. När nyheten blir känd i Sverige medverkar flera svenska myndighetsrepresentanter i mediernas kvällssändningar.

Den belgiska polisen arbetar intensivt med att försöka fastställa om händelsen var en olycka eller om det var en attack. Polisen har under de gångna dygnet inte kunnat utsluta att det var en attack riktad mot EU-etablissemang.

Vid mätningar finner de belgiska myndigheterna att ett mycket stort område i anslutning till Europaparlamentet samt den väg som lastbilen forslats bort är förorenade med ett betastrålende radioaktivt ämne. Det förorenade området är ungefär en kvadratkilometer stort med Europaparlamentet i kvadratens ena hörn. Samtliga byggnader inom detta område är förorenade utvändigt och till viss del även invändigt. Analyser visar att den joniserande strålningen kommer från lastbilen och att det rör sig om strontium-90. Det radioaktiva ämnet är nu i omlopp ute i det belgiska samhället och de belgiska myndigheterna väddar om internationell hjälp. Mycket stora resurser behövs för att sanera området kring olycksplatsen och många av de vägar som använts för att transportera bort fordon från olycksplatsen. Många byggnader, inklusive Europaparlamentets byggnad behöver saneras för att kunna användas igen.

Den belgiska säkerhetspolisen konstaterar sent på kvällen den 14 augusti att lastbilen med strontium-90 med största sannolikhet ingått i en förberedelse inför en attack som gått överstyr. Informationen sprids ut till berörda myndigheter i Europa under natten.

Belgien skickar på natten till den 15 augusti en förfrågan om katastrofhjälp till EU-kommissionens gemenskapsmekanism för räddningstjänstsamarbete. Den kompetens som

⁶Vid cesiumolyckan 1987 i Goiânia, Brasilien, kom ungefär 100 000 människor för att kontrollera sig. 5 000 av dessa återkom upprepade gånger för att försäkra sig om att de var "rena". Ungefär 300 befanns smittade med radioaktivitet.

främst efterfrågas är experter, saneringsresurser och sjukvårdskompetens. Bryssel är en stad i chock, inga människor rör sig ute på gatorna, ett fåtal är på sina arbeten och de offentliga platserna är spöklikt tomma. Den belgiska regeringen bedömer att saneringen kommer att bli dyr och ta lång tid.

Händelseutveckling i Sverige den 14 till 16 augusti

Händelserna i Bryssel har debatterats hårt i de svenska medierna sedan de inträffade. De myndigheter som varit inblandade i debatten är framför allt Statens Strålskyddsinstitut, Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, landstingen samt Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Allmänheten är rädd för att partiklar av strontium-90 skulle kunna dyka upp även i Sverige – kanske på flygplan, järnvägsstationer, flygplatser eller allmänna platser.

Den svenska säkerhetspolisen (Säpo) arbetar intensivt med att försöka spåra de strålkärlor som varit på avvägar sedan länge. Samarbetet med myndigheter i länderna runt Östersjön har intensifierats sedan den belgiska säkerhetspolisen gått ut med information om "olyckan". Säpo anser att det under en tid funnits ett hot mot Sverige som transitland för material med joniserande strålning och att det inte går att utesluta att attentat har förberetts inom Sveriges gränser.

Under förmiddagen den 15 augusti får tiotalet hamnarbetare i Göteborgs hamn magkrämpor, kräks och många andra hamnarbetare upplever ett dåligt allmäntillstånd. Räddningstjänst och sjukvårdsresurser dirigeras till containerhamnen i Göteborgs hamn. Det finns en rädsla av att ha utsatts för någon form av radioaktivitet. Räddningstjänsten finner vid sina mätningar inget som kan sättas i samband med "kräksjukan" i Göteborgs hamn.

I Stockholm utför räddningstjänst och tulltjänstemän liknande mätningar inom hamnområdena och på anlöpande gods. Under eftermiddagen den 15 augusti finner tulltjänstemännen i Stockholms frihamn en container med kraftigt förhöjda värden av gammastrålning. Containern står i anslutning till en lagerbyggnad inne på området och man spärrar av ett stort område eftersom det inte går att utesluta brand och explosionsrisk. Vid närmare undersökningar under kvällen så finner man att containern är riggad med någon form av sprängmedel och sofistikerad utlösninganordning.

Massmedierna riktar sin uppmärksamhet mot Regeringskansliet och Krisberedskapsmyndigheten. Trycket intensifieras ytterligare av en liknande situation i Göteborg.

I anslutning till centralstationen i Göteborg har polisen spärrat av ett område eftersom ett bombhot framförts under kvällen den 15 augusti. En behållare har hittats i en utländskregistrerad bil som står vid gångtunneln mellan varuhuskomplexet Östra Nordstaden och centralstationen. Vid mätningar av joniserande strålning finner polis och räddningstjänst, precis som i Stockholm, kraftigt förhöjda värden kring behållaren men även på några andra ställen inne på centralstationen och i varuhuset Östra Nordstaden.

15 personer som under morgonen den 15 augusti rest med fartyget Stena Danica söker sig under eftermiddagen till sjukvårdsinrättningar i främst Göteborgsområdet. De flesta uppvisar symtom på att ha utsatts för joniserande strålning. Ett 100-tal personer söker sig till sjukhus runt om i landet på grund av oro över att ha vistats på dessa platser. Sjöfartsverket tar färjan ur trafik så fort sambandet upptäcks.

Polisens nationella insatsstyrka slår till mot en lagerlokal på Hisingen i Göteborg och griper ett antal personer under kvällen den 16 augusti. Händelserna får enorm uppmärksamhet både nationellt och internationellt.

Säpo och andra länders säkerhetspolis har under de gångna dygnet funnit att de antagonistiska händelserna med största sannolikhet kan kopplas till konflikter i Regionien. Säpo har via säkerhetspolisen i London fått verifierat att en "laddad" behållare med pellets av iridium-192 har bytts ut till en tom behållare. Den "laddade" behållaren som sändes från Studsvik till det Londonbaserade företaget för tre dagar sedan måste ha bytts ut under transporten.

I samråd med Strålskyddsinstitutet tas beslut om att börja söka efter ytterligare depåer av radiologiska ämnen och om förening skett i anslutning till viktigare byggnader, vägar och postterminaler.

Svenska medier ställer frågorna: Hur kunde detta ske? Vad gör myndigheterna? Vilken beredskap har vi? Finns det risk för ytterligare fall? Hur kan man skydda sig?

Omvärldsexempel E: Spridning av mul- och klövsjuka i södra Sverige

Mul- och klövsjuka är en allvarlig och smittsam djursjukdom som kan drabba alla klövbärande djur som kor, grisar, får, getter, rådjur, älgar och vildsvin. Men sjukdomen drabbar inte människor. De djur som drabbas blir mycket sjuka, med hög feber, blåsor i munnen och mellan klövarna samt kraftigt nedsatt produktion (till exempel mjölk). Mul- och klövsjuka kan även förlöpa med mer diffusa symptom framför allt hos får och get, men även svin.

Unga djur kan dö av sjukdomen, men äldre djur tillfrisknar oftast även om de aldrig kommer upp till sin tidigare produktionsnivå. Sjukdomen är mycket smittsam och virus kan spridas med smittade djur, finnas i till exempel mjölk, kött och gödsel och i vissa fall även spridas med vinden.

På grund av att sjukdomen är lätt att föra med sig och ger stora hälsomässiga och ekonomiska konsekvenser finns strikta EG-direktiv som medlemsstaterna ska följa när det gäller bekämpningsåtgärder och handelsrestriktioner. Under utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien 2001 avlivades cirka fyra miljoner djur av smittskyddsskäl och mellan två och åtta miljoner av djurskyddsskäl.

En djupare beskrivning av problemen kring mul- och klövsjuka finns i Jordbruksverkets projekt *Större utbrott av smittsamma djursjukdomar (STUDS)*.

Händelseutveckling i oktober

Den 3 oktober upptäckts mul- och klövsjuka på en gård med mjölkkor i Skåne. Gården har köpt ett par tillväxtgrisar från en närliggande gård för att föda upp. Grisarna har stått i en box i ett hörn av ladugården.

På den närliggande gården finns en svinbesättning med suggor, smågrisar och slaktsvin. Djurägaren har varit deprimerad en tid på grund av ekonomiska problem, och har inte haft den sedvanliga kontrollen på djuren. De har därför varit sjuka en dryg vecka och utsöndrat virus i cirka 12 dagar innan sjukdomen upptäcktes.

Djurägaren har under dessa 12 dagar sålt enstaka tillväxtgrisar till grannar och vänner samt haft kontakt med en suggpool. Smittspårningen har inte kunnat visa hur smittan kom till djurägarens gård. Gården ligger i ett djurtätt område på Österlen och smittan har spridits från gården. En djurtransportör har hämtat djur på gårdar där smitta funnits för att transportera dem till ett slakteri. Transportören har omedvetet spritt virus till flera gårdar längs transportrutten. Även minst en foderfirma har fört med sig smitta när den levererat foder till gårdarna. De smittade djurbesättningarna avlivas tämligen omgående efter det att smittan har konstaterats på de två gårdarna. Målet är att smittade djur ska avlivas inom 24 timmar och misstänkt smittade besättningar avlivas inom 48 timmar.

Den 17 oktober har sjukdomen konstaterats på ett 40-tal gårdar. De flesta gårdarna ligger på Österlen, men ett tiotal ligger i ett band upp mot Helsingborg. Enstaka smittade gårdar har också konstaterats i Hallands län och i Kalmar län. På flera av gårdarna i Skåne samt på en av dem i Kalmar län är smittvägen inte identifierad. Smittspårningen har visat att det framför allt är kontakter och transporter som bidrar till smittspridningen. Men det finns starka misstankar om att smittan kan ha spridits med vinden i några fall.

Till att börja med arbetar Jordbruksverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, länsstyrelsen i Skåne och Svenska djurhälsovården tätt tillsammans för att komma överens om lämpliga strategier. De har dagliga telefonmöten för att diskutera principiella frågor. Nu ser alla dessa myndigheter att ytterligare aktörer behöver involveras för att de beslut som fattas ska vara möjliga att verkställa.

Skyddsområden har upprättats kring de flesta av de smittade gårdarna, och kommer att upprättas kring alla smittade gårdar. Det är främst bristen på personal som medför att arbetet med att sätta upp skyltar tar tid. Skyddsområdets radie är tre kilometer och inom skyddsområdet gäller bland annat följande:

1. Alla gårdar med mottagliga djur ska identifieras. Antalet gårdar ska rapporteras till EU. Det finns register med anläggningarnas adresser och i vissa län har länsstyrelsen register med geografiska koordinater.
2. Alla gårdar med mottagliga djur ska besökas av veterinär som undersöker och eventuellt tar prov på misstänkta djurbesättningar.
3. Mottagliga djur och produkter från mottagliga djur får inte transporteras.

4. Det är förbjudet att besöka anläggningar med mottagliga djur. Detta gäller också om till exempel en ridskola har får eller grisar. Många djurparker och 4H-gårdar har mottagliga djur.
5. Produkter från mottagliga djur ska märkas på ett speciellt sätt och får inte säljas utanför landets gränser.
6. Anslag ska sättas upp vid områdets gränser.

Fordon som besöker en anläggning med mottagliga djur i ett skyddsområde ska få hjul och stänkskydd rengjorda. Det utfärdade besöksförbudet påverkar bland annat företag med djurkontakter, djurparker, ridskolor, hästtävlingar, mjölktransportörer, fodertransportörer och reparatörer som ska laga utrustning på anläggningar.

Märknings- och försäljningsreglerna påverkar livsmedelsproducerande företag, slakterier och mejerier. Hästar som befinner sig på anläggningar med smittade eller misstänkta smittade djur får inte flyttas därifrån. Undantag kan göras för hästar som behöver akut medicinsk vård. Före flyttningen ska hästen ryktas och behandlas med desinfektionsmedel, och den får bara flyttas till en djurklinik eller liknande anläggning där det inte finns mottagliga djur.

Utöver skyddsområdet upprättas övervakningsområden med en radie om minst tio kilometer kring varje smittad gård. De flesta av reglerna som gäller i skyddsområdet gäller även i övervakningsområdet, men möjligheterna att bevilja dispenser är större.

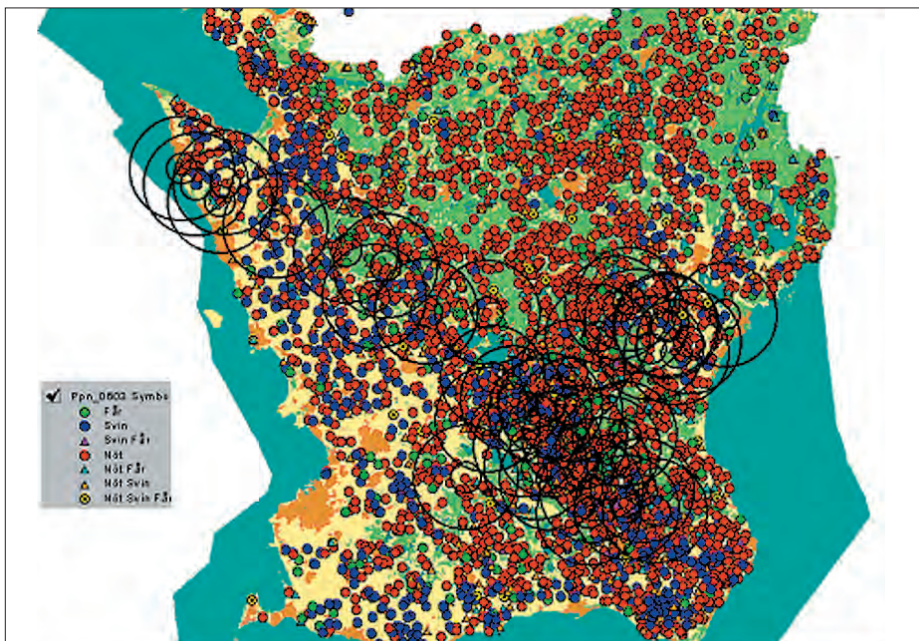


Bild 1 Övervakningsområden (10 km) vid smittade gårdar i Skåne.

Ett förbud mot transport inom landet och utförsel ur landet av mottagliga djur och produkter som kan föra med sig smitta infördes den 3 oktober. Många produkter kan bära med sig smittämne och därigenom sprida smitta till andra djur. Det är främst mjölk och kött, men också hö och gödsel. För produkter från smittade djur är kraven högt ställda på att de återtas och destrueras eller behandlas så att smittämnet avdödas.

Den 10 oktober beslutade Jordbruksverket att upprätta en central i Sjöbo för arbetsledning ute på fältet. Det tog knappt en vecka att få den att fungera tillfredsställande. Även vissa beslut som kräver kännedom om förhållanden på gårdarna fattas i denna ledningscentral, till exempel avlivning av djurskyddsskäl.

Den 14 oktober fattar Jordbruksverket beslut om avlivning av misstänkt smittade djurbesättningar i större omfattning än tidigare. Detta är ett mycket tidsödande arbete eftersom det finns för få värderingsmän och för lite personal för att utföra avlivningen. På ett flertal gårdar uppstår tumult när myndigheternas representanter dyker upp eftersom detta är en psykiskt svår situation för den djurägare vars djur är drabbade.

Den 16 oktober blir två personer ur en avlivningsgrupp svårt misshandlade av ilska djurägare. Veterinärer, avlivare och värderingsmän kräver polisskydd för att genomföra besök hos smittade och misstänkt smittade djurbesättningar. Två djurägare har tagit livet av sig själva efter det att de satt eld på sina gårdar.

Samma vecka kommer rapporter från Danmark att det konstaterats mul- och klövsjuka på både Själland och Jylland. Efter någon vecka har de danska myndigheterna konstaterat att ett 30-tal gårdar har smittade djur

Polis och länsstyrelse i drabbade svenska områden konstaterar att medierna inte respekterar avspärningarna omkring smittade gårdar. Detta kan bidra till smittspridningen och försvåra sjukdomsbekämpningen.

I de fall där möjligheten finns att transportera avlivade djur till en steriliseringsanläggning genomförs detta. Men denna möjlighet är mycket begränsad, både ur kapacitets- och transportsynpunkt, och i de flesta fall tvingas Jordbruksverket fatta beslut om att gräva ned djurkropparna vid den smittade gården. De veterinärer som Jordbruksverket utsett beslutar om lämplig plats efter samråd med kommunen, som har miljöansvaret. Veterinären har i de flesta fall inga kunskaper om de miljökonsekvenser som kan uppstå.

Den 21 oktober släpper djurrättsaktivister ut djur från en smittad besättning i Skåne för att de ska undgå avlivning. Aktivisterna meddelar att ytterligare "fritagningar" kommer att genomföras.

Den 27 oktober har Jordbruksverket bekräftat smitta på ungefär 40 gårdar i Skåne län, ett 30-tal gårdar i Hallands Län samt att ett mindre antal i Kalmar län. Inblandade aktörer anser att situationen i framför allt Skåne och Halland är utom kontroll.

Medierna följer händelserna intensivt och ger bakgrund, beskrivningar och fakta om mul- och klövsjukan. Många reportage handlar om hur man kan skydda sig och hur det kunde gå så här illa. Flera bönder uttrycker att de känner sig utsatta, utpekade och drabbade.

Jordbruksverket måste i stor omfattning besluta om avlivning av djurskyddsskäl. Eftersom djuren inom skydds- övervaknings- och restriktionsområden inte får förflyttas som vanligt störs de normala rutinerna och djurskyddsproblem uppstår framför allt på grund av överbeläggning. I regel får djurtransportfordon bara hämta djur från en besättning och ska därefter tömmas och rengöras innan de får besöka nästa besättning. Detta omöjliggör effektiva hämtningsrundor. Djur som inte kan köras till slakteri blir kvar i sina stallar, och lämnar inte plats för nya djur som borde flyttas dit. Dessutom fortsätter många av djuren att växa och därmed ökar problemen med djurhållningen. För svinhållning är marginalerna mycket små innan djurskyddsproblem på grund av överbeläggning uppstår.

En demonstration med ett tusental militanta djurrättsaktivister urartar i Malmö. Trots omfattande polisinsats drabbas länsstyrelsen och området kring Gustavs Adolfs torg av omfattande skadegörelse. Polisen bedömer att ett hundratal av aktivisterna är "tillresta" från bland annat Danmark. Aktivistgruppen Djurens kampgrupp meddelar via medierna och sin webbplats att ytterligare demonstrationer ska genomföras. Nästa demonstration planeras i Helsingborg den 25 oktober. Aktivisterna uppmanar likasinnade i andra länder att ansluta sig till demonstrationen och kampen mot "mördarna".

Omvärldsexempel F: Drivmedelsblockader i Europa som följd av revolt i Regionien

I en internationaliserad ekonomi ökar risken för att Sverige ska drabbas av konsekvenserna av avlägsna kriser, svallvågor som i en mer avskärmad ekonomi inte hade berört vårt land. Den ökade internationaliseringen innebär även en ökad risk för att mer eller mindre välorganiserade protestaktioner sprider sig mellan stater. Drivmedelssektorn har redan känt av båda dessa företeelser. Under hösten 2000 utsattes hamnar, oljedepåer och vägar i främst Storbritannien och Frankrike för framgångsrika blockader. Eftersom samhället är så starkt beroende av drivmedel kan även mindre aktioner mot depåer och raffinaderier få mycket stora konsekvenser.

Händelseutveckling i Regionien och Europa

Regionien är världens största oljeproducent med tolv procent av världproduktionen. De senaste åren har den regionska regimen pressats allt hårdare av både interna och externa grupperingar. Både intellektuella och bredare lager av befolkningen har blivit alltmer högljudda i sin kritik av arbetslöshet, korruption och avsaknaden av yttrandefrihet. Oppositionen domineras dels av religiösa grupperingar, dels av förespråkare för en demokrati som tar hänsyn till religiös lag. Pressade av den växande oppositionen annonserar det regionska kungahuset under hösten att lokalval ska hållas i landet. Detta är första gången i landets historia som någon form av folkvald representation ska väljas.

Valet störs av omfattande våldshandlingar mellan islamister, demokratianhängare och säkerhetsstyrkorna. Då rösträkningen börjar cirkulerar redan rykten om valfusk. Efter tre

dagar förklarar regimen valresultatet ogiltigt på grund av oegentligheter i vallokalerna. Detta tolkas av bedömare både inom och utom landet som att valresultatet gick emot det regionska kungahuset. Religiösa grupper, som är bättre organiserade än demokrati-
anhängarna, inleder en kampanj med bilbomber, dödsskjutningar och självmordsbom-
bare. Hos både allmänhet och det regionska säkerhetsetablissemanget finns en utbredd
sympati för de religiösa grupperingarnas strävan vilket gör att riksdagens och regering-
ens försök till motåtgärder blir splittrade och ineffektiva. Tio dagar efter valet utbryter
regelrätta gatustrider i huvudstaden. Under de följande dagarna sprider sig dessa till
andra städer och vad som ser ut att vara en islamistisk revolt tar form.

Marknaden reagerar på händelseutvecklingen i Regionien och redan innan revolten
bryter ut har priserna stigit kraftigt vilket leder till protestaktioner i bland annat vissa
europeiska länder.

Ingen av parterna i den regionska konflikten spränger oljekällor eller raffinaderier under
striderna. Båda är medvetna om de skulle få det oerhört mycket svårare att upprätta
en framgångsrik regim om landets enda inkomstkälla slogs ut. Även om oljekällor och
anläggningar därför inte är direkta mål för striderna så stängs samtliga leveranser ned
under stridigheterna.

Även om effekterna av att den regionska oljan faller bort från marknaden delvis redan
diskonterats genom prishöjningarna, så tredubblas priset på råolja över en natt då den
regionska oljan de facto inte längre når världsmarknaden. Trots att Regionien är en stor
oljeproducent (tolv procent av världspridktionen) så innebär inte stoppandet av de
regionska oljeleveranserna att det uppstår någon akut brist som måste hanteras med
statliga och överstatliga åtgärder, i stället är det marknadens lagar som styr. Den in-
dustrialiserade världen kan betala ett högre pris för att säkra sina oljeleveranser, vilket
gör att det först är tredje världen, främst Afrika, som drabbas och därefter länder med
mindre utvecklad ekonomi, till exempel delar av Latinamerika och Östeuropa. I dessa
länder drabbas kollektivtrafik och lastbilstransporter och privatpersoner tvingas lämna
bilarna hemma.

Men även om den regionska oljans bortfall från världsmarknaden inte innebär någon
bristsituation i de rika delarna av världen så får prisökningarna konsekvenser. I Sverige
höjer Preem och Shell priset på bensin till 15 kronor per liter. Både privatpersoner och
transportföretag känner av de ökade kostnaderna. I Europa fokuseras vreden över de
ökade kostnaderna på både de egna ländernas beskattning av drivmedel och på oljebo-
lagens prissättning. Drivmedelsprotester bryter först ut i Frankrike följt av Storbritannien
och Belgien, men snart sprider sig missnöjet över Europa. De första dagarna av protester
ser det ut som om Sverige ska klara sig undan men sedan inleds blockader även i Sverige.

Händelseutveckling i Sverige 5–8 februari

Den 5 februari inleds protesterna med att ett antal mindre åkerier blockerar tillfartsvä-
garna till Sveriges största raffinaderi – Scanraff vid Brofjorden – med hjälp av lastbilar
och anläggningsmaskiner. Ett tiotal fiskebåtar har i en separat aktion gått in i olje-

hamnen och blockerar trafiken där. Aktionerna får enormt genomslag i medierna och dominerar dagens nyhetssändningar.

Den 6 februari blockerar protesterande tillfartsvägarna till Shells raffinaderi i Göteborg. Samtidigt sprider sig protesterna till flera andra hamnar och oljedepåer i Sverige. Under dagen stoppas 50–75 procent av drivmedelstransporterna från depåer i Göteborg, Stockholm, Malmö, Sundsvall, Luleå och Holmsund utanför Umeå.

Huvuddelen av de åkare som deltar i protesterna kommer från små- eller familjeföretag. De stora åkerierna ställer sig utanför blockaderna, men många av deras tankbilsförare sjukskriver sig som en solidaritetsaktion med de åkare som protesterar. Protesterna mot de höga drivmedelspriserna tar sig även uttryck i att lastbilar och traktorer snigelkör på motorvägarna medan taxibilar genomför liknande aktioner i de centrala delarna av storstäderna.

Sverige köper mest olja från Nordsjön, Ryssland och Iran, och importerar i princip inte någon regionsk olja. Men genom att depåer och raffinaderier blockeras kan landet inte förses med drivmedel. Sverige har 90-dagars drivmedelsreserv –dels enligt det avtal som finns med International Energy Agency, dels enligt EU:s oljelagringsdirektiv. Den finns lagrad i landets drivmedelsdepåer och kan i detta läge därför inte bidra till att upprätthålla drivmedelsförsörjningen.

Den 7 februari börjar bilägare hamstra drivmedel och vissa bensinstationer töms. Läget är värst i storstäderna och i delar av Norrland. Samma dag deklarerar posten att den inte längre kan garantera att brev kommer att kunna levereras till adressaten inom ett dygn.

Landets biobränsleverk håller ett par dagars lager men det anländer under normala förhållanden en lastbilstransport med biobränsle var tionde minut. De senaste dagarnas drivmedelsbrist leder till att dessa transporter minskas i omfattning eller helt avbryts och bränslereserverna börjar nu ta slut. Flera svenska städer står därför utan fjärrvärme. En liknande situation, men av betydligt mindre omfattning, drabbar de av landets villaägare som under dessa dagar skulle ha fyllt på sin eldningsolja. De kan inte värma sina hus.

Den 8 februari står 90 procent av Sveriges bensinstationer utan drivmedel. Livsmedel som normalt levereras dagligen kan nu inte levereras lika ofta. Detta gör att det börjar se tomt ut i vissa affärer vilket sätter igång en våg av hamstring av livsmedel som ytterligare förvärrar situationen i butikerna. Medierna fortsätter att underblåser krisstämningarna.

Bilaga 4

Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap

Svensk författningssamling

Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap;

SFS 2002:472

Utkom från trycket
den 11 juni 2002

utfärdad den 23 maj 2002.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter som dels reglerar fredstida krishantering, dels ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Bestämmelserna i denna förordning skall tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning.

2 § Bestämmelserna i 3–12 och 22 §§ gäller för statliga myndigheter under regeringen, med undantag av Regeringskansliet och Försvarsmakten, samt för de allmänna försäkringskassorna.

Fredstida krishantering

Risk- och sårbarhetsanalys

3 § Varje myndighet skall i syfte att stärka sin krishanteringsförmåga årligen analysera om det finns sådan sårbarhet och sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan,
3. situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen skall lämnas till Regeringskansliet vid samma tidpunkt som gäller för inlämnande av årsredovisningen.

Särskilt ansvar för fredstida krishantering

4 § Myndigheterna som anges i bilagan till denna förordning skall planera och vidta förberedelser för att förebygga, motverka och begränsa identifierad sårbarhet och risker inom de samverkansområden som anges i bilagan.

Myndigheterna skall därvid särskilt

1. samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvarig myndighet,
2. samverka med övriga statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda,
3. beakta behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser och annan kunskapsinhämtning, och
4. beakta säkerhetskraven för de tekniska system som är nödvändiga för att de skall kunna utföra sitt arbete.

5 § Myndigheter med ansvar enligt 4 § skall, när en situation av den omfattning som avses i 3 § uppstår, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Beredskapsplanering och åtgärder vid höjd beredskap

Myndigheternas beredskapsplanering

6 § Varje myndighet skall i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I myndigheternas planering för totalförsvaret skall ingå att myndigheten under höjd beredskap skall fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt.

Myndigheternas planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

7 § Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten.

Personal som är krigsplacerad vid myndigheten med stöd av anställningsavtalet och personal som kan komma att beordras att tjänstgöra hos någon annan myndighet än den där den är anställd, skall genom myndighetens försorg ges skriftligt besked om sin krigsplacering eller avsedda tjänstgöring. Beskedet skall innehålla uppgift om inställelseplats.

Särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap

8 § Av bilagan till denna förordning framgår vilka myndigheter som har ett ansvar att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter). Dessa myndigheter skall särskilt

1. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,

2. genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten skall klara sina uppgifter vid höjd beredskap,

3. ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation,

4. av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.

9 § De bevakningsansvariga myndigheterna skall vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten skall om möjligt upprätthållas i normal omfattning.

10 § Vid höjd beredskap skall de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

11 § En bevakningsansvarig myndighet ansvarar för att dator- och kommunikationssystem uppfyller sådana säkerhetskrav att myndighetens uppgifter kan utföras på ett tillfredsställande sätt även under höjd beredskap.

12 § En bevakningsansvarig myndighet som tilldelats signalskyddssystem skall under kontorstid kunna ta emot och sända krypterade meddelanden. Vid höjd beredskap skall myndigheten kunna ta emot och sända krypterade meddelanden även under icke kontorstid.

13 § Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvårshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets pliktverk och Fortifikationsverket skall lämna Försvarmakten det underlag som den behöver för att kunna fullgöra sin informationsskyldighet enligt 8 § förordningen (2000: 555) med instruktion för Försvarmakten.

Hur beslut om höjd beredskap tillkännages

14 § Att beredskapen i Sverige höjts till skärpt eller högsta beredskap tillkännages, förutom på det sätt som föreskrivs i 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, i ljudradion och televisionen. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen besluta att detta skall tillkännages även genom beredskapslarm.

15 § Beredskapslarm ges på anläggningar för utomhusalarmering genom trettio sekunder långa signaler med femton sekunders uppehåll mellan signalerna under sammanlagt fem minuter.

Åtgärder vid höjd beredskap

16 § När beredskapen höjts, skall Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid beredskapslarm skall hela Försvarsmakten krigsorganiseras.

17 § När beredskapen höjts, skall de bevakningsansvariga myndigheterna vidta åtgärder enligt 9–13 §§.

I lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1995:128) om civilt försvar finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och landsting skall vidta vid höjd beredskap. Vid högsta beredskap skall kommuner och landsting övergå till krigsorganisation.

Vid beredskapslarm skall kommuner och landsting samt de trossamfund och andra enskilda organisationer och de näringsidkare som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig övergå till krigsorganisation.

18 § Vid beredskapslarm skall följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,
- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstväng,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m. och
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapslarm medför vidare att 56–63 §§ förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion omedelbart skall tillämpas.

19 § Vid beredskapslarm skall

1. motorreparationstjänsten börja sin verksamhet enligt förordningen (2000:754) om motorreparationstjänsten och

2. byggnads- och reparationsberedskapen börja sin verksamhet enligt förordningen (1989:205) om byggnads- och reparationsberedskapen.

20 § Beredskapslarm innebär föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Beredskapslarm innebär vidare föreskrift enligt 1 § förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten.

Beredskapslarm innebär även förordnande enligt 2 § lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg samt förordnande enligt 4 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300).

21 § Beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. Beredskapslarm innebär också att egendom som tagits ut i fredstid med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov omedelbart skall tillhandahållas i enlighet med tidigare lämnade uttagningsbesked.

Verkställighetsföreskrifter

22 § Krisberedskapsmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av 6–12 §§ utom i fråga om Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002, då beredskapsförordningen (1993:242) upphör att gälla.

På regeringens vägnar

BJÖRN VON SYDOW

Ingvar Åkesson
(Försvarsdepartementet)

Förteckning över samverkansområden och myndigheter som har särskilt ansvar inom områdena

Samverkansområden	Myndigheter med särskilda uppgifter inom samverkansområdena	Myndighet med ansvar enligt 4 §	Myndighet med ansvar enligt 8 §
Teknisk infrastruktur	Affärsverket svenska kraftnät	x	x
	Elsäkerhetsverket	x	x
	Krisberedskapsmyndigheten	x	x
	Livsmedelsverket	x	x
	Post- och telestyrelsen	x	x
	Statens energimyndighet	x	x
	Statens kärnkraftinspektion	x	x
Transporter	Banverket	x	x
	Luftfartsverket	x	x
	Sjöfartsverket	x	x
	Vägverket	x	x
Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen	Kustbevakningen	x	x
	Livsmedelsverket	x	x
	Rikspolisstyrelsen	x	x
	Smittskyddsinstitutet	x	x
	Socialstyrelsen	x	x
	Statens jordbruksverk	x	x
	Statens kärnkraftinspektion	x	x
	Statens räddningsverk	x	x
	Statens strålskyddsinstitut	x	x
	Statens veterinärmedicinska anstalt	x	x
	Tullverket	x	x

SFS 2002:472

Samverkans- områden	Myndigheter med sär- skilda uppgifter inom samverkansområdena	Myndighet med ansvar enligt 4 §	Myndighet med ansvar enligt 8 §
Ekonomisk säkerhet	Arbetsmarknadsstyrelsen		x
	Ekonomistyrningsverket	x	x
	Finansinspektionen	x	x
	Riksförsäkringsverket	x	x
	Riksgäldskontoret	x	x
	Riksskatteverket	x	x
	Statens energimyndighet	x	x
	Statens jordbruksverk	x	x
	Tullverket	x	x
Verket för näringslivs- utveckling	x	x	
Områdesvis sam- ordning, samver- kan och informa- tion	Ekonomistyrningsverket	x	x
	Krisberedskapsmyndig- heten	x	x
	Lantmäteriverket	x	x
	Länsstyrelserna	x	x
	Riksskatteverket	x	x
	Statistiska centralbyrån	x	x
	Styrelsen för psykologiskt försvar	x	x
Skydd, undsätt- ning och vård	Kustbevakningen	x	x
	Luftfartsverket	x	x
	Migrationsverket	x	x
	Rikspolisstyrelsen	x	x
	Sjöfartsverket	x	x
	Socialstyrelsen	x	x
	Statens räddningsverk	x	x
	Statens strålskyddsinstitut	x	x
	Tullverket	x	x

Förordning om ändring i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap;

utfärdad den 28 november 2002.

Regeringen föreskriver att 18 § förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap skall ha följande lydelse.

18 § Vid beredskapslarm skall följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
- kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
- lagen (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.,
- krigshandelslagen (1964:19),
- förfogandelagen (1978:262),
- ransoneringslagen (1978:268),
- lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
- arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
- lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
- prisregleringslagen (1989:978),
- förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
- förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
- lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring,
- lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m. och
- lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapslarm medför vidare att 54–59 §§ förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion omedelbart skall tillämpas.

SFS 2002:917

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

På regeringens vägnar

LENI BJÖRKLUND

Ingvar Åkesson
(Försvarsdepartementet)

Svensk författningssamling

Förordning om ändring i förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap;

SFS 2003:1037

Utkom från trycket
den 10 december 2003

utfärdad den 27 november 2003.

Regeringen föreskriver att i bilagan till förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap ordet ”Riksskatteverket” skall bytas ut mot ”Skatteverket”.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2004.

På regeringens vägnar

LENI BJÖRKLUND

Helena Lindberg
(Försvarsdepartementet)

Svensk författningssamling

SFS 2002:833

Utkom från trycket
den 3 december 2002

Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting;

utfärdad den 21 november 2002.

Enligt riksdagens beslut¹ föreskrivs följande.

1 § Denna lag reglerar kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid.

Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

Vid höjd beredskap skall i stället lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och lagen (1994:1720) om civilt försvar tillämpas.

Plan för hanteringen av extraordinära händelser

2 § Kommuner och landsting skall för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur de skall hantera extraordinära händelser.

Krisledningsnämnd

3 § I kommuner och landsting skall det finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser (krisledningsnämnd). Närmare bestämmelser om krisledningsnämnden finns i denna lag. I övrigt tillämpas kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

Krisledningsnämndens verksamhet

4 § Ordföranden i krisledningsnämnden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden skall träda i funktion.

Ordföranden eller, om han eller hon har förhinder, vice ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall därefter snarast anmälas till nämnden.

¹ Prop. 2001/02:184, bet. 2002/03:KU11, rskr. 2002/03:10.

5 § Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.

När förhållandena medger det skall krisledningsnämnden besluta att de uppgifter som nämnden har övertagit från andra nämnder skall återgå till ordinarie nämnd.

6 § Krisledningsnämndens beslut skall anmälas vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för denna.

7 § Fullmäktige får besluta att krisledningsnämndens verksamhet skall upphöra. Om fullmäktige fattar ett sådant beslut återgår de verksamhetsområden som krisledningsnämnden har övertagit till ordinarie nämnd.

Bistånd mellan kommuner och landsting

8 § Kommuner och landsting får på begäran bistå andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse. Om bistånd har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skäligen ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

När en enskild persons vistelse i en kommun är föranledd av en extraordinär händelse, har vistelsekommunen rätt till ersättning från den kommun som drabbats av den extraordinära händelsen.

Stöd till enskild

9 § Kommuner och landsting får under en extraordinär händelse lämna begränsat ekonomiskt stöd till en enskild som drabbats av händelsen.

Hälso- och sjukvård

10 § Bestämmelser om kommuners och landstings möjlighet att bistå annan kommun eller annat landsting med hälso- och sjukvårdsresurser vid extraordinär händelse finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

På regeringens vägnar

GÖRAN PERSSON

LARS-ERIK LÖVDÉN
(Justitiedepartementet)

Bilaga 6

Hemlig

Separat tryck och utskick.

ISSN: 1651-9299
ISBN: 91-85053-57-0

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599

101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00

Fax 08-593 710 01

[kbm@krisberedskaps
myndigheten.se](mailto:kbm@krisberedskapsmyndigheten.se)

[www.krisberedskaps
myndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)