

Antagonistiska hot mot transporter av farligt gods

Hot, skydd och förmåga



MSB:s kontaktpersoner:
Johanna Enberg, 010-240 40 55

Publikationsnummer MSB204 - oktober 2010
ISBN 978-91-7383-100-0

Innehåll

Innehåll	2
Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1 Syfte och avgränsningar.....	4
1.2 Metod och genomförande	5
1.3 Begrepp och definitioner.....	6
2. Dagens skydd för transporter av farligt gods.....	8
2.1 Antagonistiska hot.....	8
2.2 Det förebyggande arbetet.....	11
2.3 Samverkan kring förebyggande arbete.....	15
2.4 Förmågan att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods	18
3. Slutsatser och förslag	24
3.1 Behov av sårbarhetsanalyser	24
3.2 Tillträdesskydd och säkerhetsprovning	25
3.3 Larmkedjor.....	26
3.4 Samverkansbehov	26
4. Referenser	27
Bilaga 1 – Grundläggande lagar och regler gällande transporter av farligt gods	29
Bilaga 2 – Indikatorer på krisberedskapsförmåga	31
Bilaga 3 – Förkortningar	32

Sammanfattning

Riksrevisionen har i rapporten Skyddet för farligt gods (RiR 2008:29) från december 2008 granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har skapat tillräckliga förutsättningar för att farligt gods ska skyddas mot antagonistiska hot. I den rapporten har Riksrevisionen rekommenderat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att behandla antagonistiska hot mot farligt gods i sina årliga analyser av samhällets krisberedskap.

Syftet med denna rapport är att behandla olika typer av antagonistiska hot mot transporter av farligt gods, övergripande redogöra för hur det förebyggande arbetet på området ser ut samt bedöma vilken förmåga som samhället har att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods.

Även om hotbilden mot Sverige vad gäller terrorhot mot transport av farligt gods är låg, så är det viktigt att vara medveten om att detta snabbt kan förändras. Det är svårt att få en överblick över de sårbarheter som finns kring transporter av farligt gods och därmed de åtgärder som behövs eftersom denna information saknas i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.

MSB bedömer att samhällets förmåga att motstå och hantera ett antagonistiskt hot mot transporter av farligt gods i dagsläget är bristfällig.

I syfte att förbättra förmågan föreslår MSB följande åtgärder:

- att MSB, Transportstyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket och polismyndigheterna tillsammans stödjer transportbranschen för att öka branschens och myndigheternas kunskap om hur man kan arbeta förebyggande gällande antagonistiska hot, främst stödler,
- att ovanstående myndigheter, liksom Kustbevakningen och Strålsäkerhetsmyndigheten, samt andra myndigheter som på olika sätt ansvarar för området transporter av farligt gods ska frågor om hot, risker och sårbarheter inom området i sina risk- och sårbarhetsanalyser,
- att myndigheter och privata aktörer inom transportområdet i sina sårbarhetsanalyser fokuserar på tillträdesbegränsningar kring transporter samt informationssäkerheten på området,
- att larmkedjor och informationsspridning på området övas, både inom och mellan myndigheter och gentemot näringslivet och
- att samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för skydd, tillsyn av skyddsarbete, hotbilder samt privata aktörer i branschen prioriteras och uppmuntras av alla inblandade aktörer.

1. Inledning

MSB ska enligt sin instruktion i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen. MSB har även till uppgift att följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete.

Riksrevisionen har i rapporten Skyddet för farligt gods (RiR 2008:29) från december 2008 granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har skapat tillräckliga förutsättningar för att farligt gods ska skyddas mot antagonistiska hot. I denna rapport har Riksrevisionen rekommenderat MSB att behandla antagonistiska hot mot farligt gods i sina årliga analyser av samhällets krisberedskap.

MSB har med anledning av Riksrevisionens rekommendation beslutat att göra en genomgång av antagonistiska hot mot transporter av farligt gods och skyddet av transporter av farligt gods.

1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med denna rapport är att behandla olika typer av antagonistiska hot mot transporter av farligt gods, övergripande redogöra för hur det förebyggande arbetet på området ser ut samt bedöma vilken förmåga som samhället har att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods.

MSB har valt att avgränsa genomgången till just skyddet av transporter av farligt gods mot antagonistiska hot. I detta ingår att vara medveten om vilka potentiella hot som finns mot transporterna, att förebygga att hoten bli verklighet i form av exempelvis terroristattacker eller stölder, att kunna hantera ett hot när det uppkommer och att vidta åtgärder för att skydda sina anläggningar och sin verksamhet. MSB inkluderar därmed inte hanteringen och efterbearbetningen av en inträffad attack i den här rapporten.

Området transport av farligt gods berör inte bara den renodlade transportnäringen, utan även på de delar av industrin som avsänder eller tar emot farligt gods. I den här rapporten har MSB dock valt att fokusera på transporterna, men i de fallen det är uppenbart relevant kommer MSB även att beröra den delen av transportkedjan som involverar avsändare och mottagare av farligt gods.

Det privata näringslivet behandlas i rapporten, men endast utifrån uppgifter lämnade av de myndigheter som deltagit i arbetet med rapporten samt de uppgifter som MSB har funnit i andra skriftliga källor.

Riksrevisionens granskning avsåg endast knutpunkter vid transporter av farligt gods, inte när transporterna är på väg i luften, till sjöss, på järnväg eller på landsväg. MSB har inte gjort den avgränsningen i den här rapporten.

MSB behandlar inte behov av förändringar av ansvarsfördelning och regelverk i den här rapporten utan hänvisar till Riksrevisionens rapport på området.

1.2 Metod och genomförande

MSB gör i denna rapport en genomgång av olika typer av antagonistiska hot mot transporter av farligt gods, det förebyggande arbetet kring detta samt en bedömning av samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods. Förmågebedömningar är en metod som MSB (och tidigare Krisberedskapsmyndigheten) arbetar med för att kunna bedöma samhällets krisberedskapsförmåga. Detta görs både generellt samt inom olika specifika områden, exempelvis elavbrott eller epizootier (utbrott av smittsamma djursjukdomar).¹

Rapporten bygger på information utifrån intervjuer, risk- och sårbarhetsanalyser inklusive förmågebedömningar samt andra rapporter i ämnet. Näringsdepartementet skickade den 9 juli 2009 Riksrevisionens rapport på remiss (N2008/8857/TR) till ett antal myndigheter och de lämnade in sina yttranden den 9 oktober. MSB har i arbetet med den här rapporten tagit del av myndigheternas remissvar till Näringsdepartementet.

MSB har i arbetet med denna rapport intervjuat en extern referensgrupp bestående av ett antal personer vid följande myndigheter som också har getts möjlighet att lämna synpunkter avseende anteckningar från de genomförda intervjuerna och på ett utkast av rapporten:

- Banverket
- Kustbevakningen
- Rikspolisstyrelsen (RPS), där även Rikskriminalpolisen (RKP) ingår
- Sjöfartsverket
- Strålsäkerhetsmyndigheten
- Säkerhetspolisen (SÄPO)
- Transportstyrelsen
- Vägverket

¹ Se bland annat Krisberedskapsmyndigheten - *Klarar vi krisen? – Samhällets krisberedskapsförmåga 2007* (KBM:s temaserie 2008:2) eller MSB – *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008* (MSB Publikationsnr 0034-09).

Rapporten är framtagen av enheten för strategisk analys på MSB. Inom MSB finns även enheter som arbetar med normgivning respektive tillsyn gällande skyddet för transporter av farligt gods. Dessa två enheter har intervjuats och getts möjlighet att lämna synpunkter på samma villkor som ovanstående myndigheter.²

1.3 Begrepp och definitioner

Nedan redovisas innebörden i olika begrepp och definitioner som används i rapporten. För en genomgång av lagstiftningen på området, se bilaga 1 samt Riksrevisionens rapport *Skyddet för farligt gods* (RiR 2008:29).

1.3.1 Skydd av transporter

Enligt 6 § i lagen (2006:263) om transporter av farligt gods avser begreppet ”transportskydd” *de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att obehörigt förfarande med det farliga godset vid transport på land orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.*

Därutöver finns också lagar och regler om luftfarts-, sjöfarts- och hamnskydd som omfattar transporter av farligt gods, se bilaga 1.

1.3.2 Transporter med farligt gods

Farligt gods är ämnen och föremål som på grund av sina kemiska eller fysikaliska egenskaper kan orsaka skador på liv, hälsa, miljö eller egendom vid transport.³ Farligt gods kan till exempel ha explosiva, brandfarliga, giftiga, radioaktiva eller frätande egenskaper. Som exempel på farligt gods kan nämnas bensin, gasol, svavelsyra, arsenik, fyrverkerier, sprayburkar, och vattenförorenande ämnen.

Med transport av farligt gods avses förflyttning av farligt gods med transportmedel samt sådan lastning, lossning, förvaring och annan hantering av det farliga godset som utgör ett led i förflyttningen.⁴

1.3.3 Antagonistiska hot

Enligt vad MSB har erfarit i arbetet med denna rapport finns ingen etablerad definition av antagonistiska hot. MSB har därför utgått från nedanstående definition, vilket också är den definition som framkommit i dialogen med andra myndigheter under arbetet med den här rapporten.

² I de fall texten refererar till de enheter som arbetar med normering och tillsyn anges detta specifikt i rapporten. I övrigt avses med MSB den enhet som arbetar med analys och utvärderingar.

³ Transport av farligt gods – väg och järnväg 2009–2010, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, s. 7.

⁴ 3 §, lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Antagonistiska hot kan ses som avsiktligt illvilliga och illegala hot. De kan utgå från terrorister, irreguljära förband och organiserad brottslighet.

Antagonistiska hot omfattar därmed inte bara hot om terrorism, utan även hot om sabotage och stöld. Det avgörande är medvetenheten hos den som utför eller avser att utföra en handling. Det kan handla om att skada någon utan att själv göra någon vinning, men det kan också handla om att skada någon för politisk eller ekonomisk vinning. Antagonistiska handlingar mot transporter av farligt gods kan avse antingen att direkt orsaka skada alternativt stöld av farligt gods med avsikt att använda det vid ett senare tillfälle.

1.3.4 Skydd för transporter och att förebygga olyckor

Med begreppet *skydd* menas flera olika saker. Vanligast avses den del som handlar om att förebygga och skydda mot antagonistiska handlingar, t.ex. stöld, våld och terrorism (*security*). Inom transporter av farligt gods talar man om transportskydd, luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd. Med dessa begrepp avses det arbete som handlar om att förebygga och skydda mot antagonistiska handlingar, t.ex. stöld, våld och terrorism (*security*). Det är även den definitionen som MSB avser när denna rapport använder begreppet *skydd* om inget annat anges.

Gränsen mellan exempelvis transportskydd och det olycksförebyggande arbetet (*safety*) kan ibland vara otydlig, dvs. åtgärder som görs i syfte att förebygga olyckor kan också förebygga antagonistiska handlingar, främst olika former av stöld. Dagens skydd för transporter av farligt gods handlar i stor utsträckning om frågor som rör det olycksförebyggande arbetet. De myndigheter som ansvarar för dessa frågor är dock inte alltid desamma som ansvarar för transportskydd, luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd inom samma område.

2. Dagens skydd för transporter av farligt gods

I detta kapitel går MSB igenom vilka typer av antagonistiska hot som finns mot transporter av farligt gods, hur det förebyggande arbetet ser ut samt vilken förmåga samhället har att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods.

Ett logistiksystem behöver vara både robust och motståndskraftigt. Det bör vara tillräckligt robust för att kunna hantera små risker med hög sannolikhet och mindre konsekvenser så att verksamheten i systemet aldrig hotas. Det behöver också vara motståndskraftigt för att kunna anpassa sig, improvisera och övervinna störningar.⁵

Eftersom farligt gods alltid finns i någon form omkring oss så är det ingen som riktigt vågar påstå att en terrorattack med hjälp av farligt gods helt kan uteslutas. Det man kan göra är att försvåra för antagonisterna att utföra sådana attacker.⁶

2.1 Antagonistiska hot

Med utgångspunkt i lagstiftningen och den bakomliggande propositionen avseende skydd av transporter med farligt gods bedömer MSB att det framförallt är två aspekter som är viktiga för hotbilden: terroristhotet och stöldhotet.

2.1.1 Terroristhotet

Säkerhetspolisen är den myndighet i Sverige som har bäst förutsättningar att bedöma terroristhotet, dvs. individers och grupperns planer på att genomföra terrorattentat, mot Sverige. Säkerhetspolisen bedömer att denna hotbild är låg i Sverige och mot svenska intressen i andra länder.⁷ Därmed kan det också konstateras att hotbilden är låg när det gäller terroristattentat i Sverige som inbegriper transporter av farligt gods.

Det bör också framhållas att hotbilden snabbt kan förändras. Det kan därför inte uteslutas att det i framtiden inträffar situationer som kan leda till en skärpning av hotbilden. Sveriges medverkan i internationella militära insatser utomlands, offentliga politiska ställningstaganden i frågor som rör politik,

⁵ Ekwall D., *Managing the risks for antagonistic threats against the transport network*, doktorsavhandling, Chalmers Tekniska Högskola, 2009.

⁶ *Transport av farligt gods – litteraturstudie*, CRISMART, 2007.

⁷ *Säkerhetspolisen 2008* s. 20.

religion eller utländska förhållanden eller enskilda personers agerande är exempel på aktiviteter som kan användas som skäl av terrorister för att uttala hot mot Sverige.

Händelserna i samband med protesterna mot karikatyrteckningarna av profeten Muhammed både i början av år 2006, då den svenska ambassaden i Damaskus eldhärjades, och vid hoten mot konstnären Lars Vilks i början av år 2010 visar att svenska intressen kan drabbas även om Sverige inte är det egentliga målet. Sverige skulle också kunna påverkas av attacker riktade mot mål i vår geografiska närhet. Stora evenemang som politiska toppmöten och idrottstävlingar skulle också kunna hotas av terrorattentat. Att planerna på och genomförandet av terrorattacker i dessa fall också kan innefatta farligt gods är inte osannolikt. Att sådana attacker kan leda till mycket stora konsekvenser för samhället när det gäller antal döda och skadade, miljö, egendom samt möjligheterna att upprätthålla samhällsviktig verksamhet står utom allt tvivel.⁸

2.1.2 Stöldhotet

Inte heller när det gäller stöldhotet finns det en tydlig hotbild när det gäller transporter av farligt gods. Stölder av farligt gods är relativt ovanliga i Sverige. I flera av de dokumenterade fallen har syftet inte heller varit att stjäla det farliga godset, utan har istället skett mer eller mindre av misstag och ofta har de inblandade inte varit medvetna om vad det är för typ av material som de stulit. Att sådana stölder trots allt förekommit visar dock att det är möjligt att på illegal väg komma över farligt gods i Sverige.⁹ Det är dock viktigt att understryka att stöld inte enbart omfattar stöld av gods, utan även stöld av information om gods, transportvägar osv.

För vägtransporter har skyddsfrågor blivit aktuella först på senare år när stölder från transporter har blivit ett växande problem. Detta problem har enligt polisen inte spridit sig till transporter av farligt gods ännu, med undantag av dieselstölder. Tjuvarna intresserar sig främst för gods med högt ekonomiskt värde som är lätt att omsätta i pengar, men det finns i dag risk för att misstag från deras sida innebär att de istället för kapitalvaror får med sig farligt gods. Det vanligaste tillvägagångssättet för tjuvarna att komma åt godset är att skära upp kapell, gå in i olåsta fordon eller bryta plomberingar.¹⁰

Det finns tre faktorer som gör att sannolikheten är hög för att vägtransporterna kan vara särskilt utsatta när det gäller antagonistiska hot. För det första är tunga fordon på landsväg vanligt förekommande och går lätt att köra iväg med till olika destinationer. För det andra krävs det inget avancerat tekniskt kunnande för att bryta sig in i, starta och köra en lastbil. För de tredje är

⁸ Jfr KBM: CBRN – Ämnen och hotbilder (KBM dnr 1174/2006)

⁹ KBM: CBRN – Ämnen och hotbilder (KBM dnr 1174/2006)

¹⁰ Polisens rapport om transportsäkerhet 2008, Polisen i Västra Götaland och Skåne

transporter med farligt gods tydligt märkta med symboler för olika ämnen, vilket gör det lätt för en antagonist att välja ut en transport med ett lämpligt ämne.¹¹

Sårbarheten för järnvägstransporter ligger främst i stöld av styckegods ur vagnar eller attentat utefter banan. Stöld av större mängder last kräver särskilda omlastningsanordningar och är därför svårare att åstadkomma. Sårbarheten ligger därför i tillgängligheten på bangårdar samt utefter spåren under transport.¹²

När det gäller lufttransporter respektive sjötransporter är sannolikheten för stölder betydligt lägre än för landtransporter. Riskerna är störst vid terminalerna, men särskilt för luftfarten så är kontrollerna så omfattande att de ger en viss avskräckande eller försvårande effekt.¹³

2.1.3 Slutsatser kring antagonistiska hot i dag och i framtiden

Även om hotbilden mot Sverige och svenska intressen vad gäller terrorhot mot transporter av farligt gods är låg, så är det viktigt att vara medveten om att detta snabbt kan förändras. Det är därför angeläget att återkommande analysera hot, risker och sårbarheter inom området. MSB anser att det inte kan uteslutas att terrorister och andra kriminella aktörer kommer att intressera sig för farligt gods i sina aktiviteter i framtiden. Hotet avseende attacker med farligt gods kan därför inte ignoreras.

Det är viktigt att komma ihåg risken för att farligt gods kan föras in illegalt i Sverige via transporter som passerar våra gränser. Sverige har också ett ansvar enligt den internationella regleringen för transporter av farligt gods gentemot andra länder att efter bästa förmåga förhindra att farligt gods förs ut ur Sverige odeklarerat eller på andra sätt bidrar till en ökad hotbild i andra länder.

Risken att bli upptäckt vid stöld är av stor betydelse. En låg upptäcktsrisk kan ge större incitament att chansa eller ta medvetna risker. Det är idag en mycket liten del av alla transporter som kontrolleras. Det finns idag ingen reglering av i vilken omfattning kontroll och tillsyn ska ske.

Stöldproblematiken inom landtransporter generellt är ett problem som skulle kunna sprida sig till transporter av farligt gods. För att förekomma det hotet krävs att aktörerna inom transportbranschen som helhet arbetar med att förebygga stölder. På så vis kan även stöldhotet mot transporter av farligt gods minska.

¹¹ *Farligt gods som hot mot samhället*, FOI Memo 779, februari 2004.

¹² *Farligt gods som hot mot samhället*, FOI Memo 779, februari 2004.

¹³ *Farligt gods som hot mot samhället*, FOI Memo 779, februari 2004.

2.2 Det förebyggande arbetet

Inom området transporter av farligt gods har fokus länge legat på det olycksförebyggande arbetet, det vill säga att transporten ska ske på ett säkert sätt gällande förpackning och lastsäkring, att föraren ska ha utbildning kring att hantera godset och så vidare. Tanken att någon utomstående skulle vilja komma åt godset och hur man arbetar med sådant skydd har blivit aktuell först på senare år, bland annat efter terrorattackerna den 11 september 2001 i New York och Washington DC. Det fanns emellertid även skyddsregler tidigare, bl.a. kopplat till övervakning.

För luftfart, sjöfart och hamnar har arbetet med skyddsfrågor fokuserat på både skyddet av personer och gods. Transporter av farligt gods har utgjort en mycket liten del av ett större arbete. Kännetecknande för dessa branscher är att det internationella flödet kan kontrolleras genom flygplatser och hamnar. Den omfattande kontrollen av passagerare och gods inom luftfarten har enligt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) en viss avskräckande effekt, men den utesluter inte illvilligt beteende.¹⁴

Vägverket, Banverket och Kustbevakningen behandlar i viss utsträckning antagonistiska hot mot transporter av farligt gods i sina risk- och sårbarhetsanalyser för 2009. I dessa fall handlar det främst om hot och risker kopplade till grov organiserad brottslighet, inte uttalat mot terrorism.

2.2.1 Stöldskydd

Vid tillsynsbesök hos väg- och järnvägstransportörer ställer MSB:s tillsynsenhet ibland frågor kring om det förekommer stölder. Syftet är att diskutera om man har full kontroll över godset och förmåga att agera om godset kommer i orätta händer. Att be företagen att utgå från en hotbild vid planeringen av skyddsåtgärder kan enligt MSB:s tillsynsenhet verka hämmande när företagen ska upprätta skyddsplaner. En hotbild relateras av företagen till terrorism, vilket kan te sig verklighetsfrämmande och därmed bidra till minskad motivering till att göra skyddsplaner och att arbeta förebyggande.¹⁵

Detta bekräftas också av Vägverket, som anser att det är den grova kriminaliteten som utgör det största problemet för branschen och vägtransportsektorn. Detta gör det också lättare att motivera arbete med skyddsfrågor inom transportbranschen och med transportköparna i näringslivet i sin helhet, istället för att tala om hotbilder tillsammans med terrorism där det inte finns någon hotbild i dagsläget.¹⁶

¹⁴ *Farligt gods som hot mot samhället*, FOI Memo 779, februari 2004.

¹⁵ Intervju med MSB:s enhet för tillsyn, 2009-11-18.

¹⁶ Intervju med Vägverket, 2009-11-19.

Både Vägverket och Banverket arbetar med ett ökat stöldskydd inom sina respektive områden, men för att underlätta detta arbete så finns behov av lagändringar. Både Vägverket och Banverket påtalar detta i sina respektive remissvar gällande Riksrevisionens rapport om transporter av farligt gods. Vägverket påtalar behovet av att se över säkerhetsskyddslagen för att öka möjligheterna att ge det farliga godset ökat skydd vid anläggningar och uppställningsplatser.¹⁷ Banverket lyfter i sitt remissvar liknande frågor kring behovet av en översyn av järnvägslagen för att kunna medge en högre skydds nivå för både infrastruktur och verksamhet.¹⁸

Ett exempel på problematik kring det förebyggande arbetet är bangårdar. Brister i skyddet på bangårdarna, främst de större rangerbangårdarna, är dessutom något som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport. Bristerna kännetecknas bland annat av den mängd stölder som sker, främst från uppställda vagnar på rangerbangårdar och terminaler.¹⁹

Banverket arbetar i dagsläget med olika projekt gällande bland annat skyddsplaner för bangårdar, övervakning samt nödlägesplanering. En svårighet i arbetet har dock varit vem som ansvarar för finansieringen av skyddsåtgärderna för rangerbangårdarna, Banverket eller rangerbangårdens operatör? Driften av rangerbangårdar i Sverige är inte upphandlad, med undantag i Hallsberg där Green Cargo (tidigare SJ Gods) driver verksamheten. Green Cargo driver även andra bangårdar och rangerbangårdar, men utifrån hävd, inte upphandling.²⁰ Bristen på tydliga avtal kan medföra att ansvaret för finansieringen av olika åtgärder är oklar.

MSB:s tillsynsenhet kan bekräfta att det finns svårigheter med genomförandet av skyddsåtgärder på rangerbangårdarna.²¹

Transportköpare har inget ansvar kring skyddet för godstransporter, men inom branschen pågår arbete för att öka transportköparnas benägenhet att efterfråga och betala för bättre skydd hos transportörerna, bland annat för att ge det egna varumärket ett gott renommé.²² Detta bekräftas också i en rapport från järnvägstransportören CargoNet.²³

¹⁷ Yttrande från Vägverket, *Riksrevisionens rapport (RiR 2008:29) Skyddet farligt gods*, SA 80A 2009:29172.

¹⁸ Banverket, *Remissvar: Skyddet för farligt gods*, FO9-9547/AL20.

¹⁹ *Skyddet för farligt gods*, Riksrevisionen, RiR 2008:29.

²⁰ Intervju med Banverket, 2009-11-10.

²¹ Intervju med MSB:s enhet för tillsyn, 2009-11-18.

²² Intervju med Vägverket, 2009-11-18.

²³ *9804 Samverkan inifrån – en kamp mot stöld av gods från yrkesmässig transport*, CargoNet, 2007.

Ett stort problem gällande stölder från väg- och järnvägstransporter är också att företagen inte anmäler alla stölder som inträffar. Transportbranschen kännetecknas av en mycket hög nivå av konkurrens och en aktör med många stöldanmälningar riskerar att tappa förtroende hos sina kunder. Företagen har heller inte alltid incitament att anmäla stölder på grund av att lastens värde understiger gränsen för självrisk i företagets försäkring.²⁴ Detta gör att det är svårt att få en överblick över hur stort problemet med godsstölder egentligen är, vilket i sin tur bidrar till att det är svårt för bland annat polisen att dimensionera sina åtgärder på området.

2.2.2 Tillgång på information

I några tidigare studier²⁵ konstateras att problemet med insiderinformation inte bör underskattas. Information inifrån olika företag kring när och var transporter sker samt med vilken last är mycket värdefull. Detta gör att säkerhetstänkandet och informationsrutinerna hos de aktörer som arbetar med godstransporter blir oerhört viktigt för att kunna förebygga stölder och andra angrepp mot transporter av farligt gods.

Vägverket och dess verksamhetsområde kännetecknas av stor öppenhet, vilket också innebär att stora nationella databaser är sökbara för allmänheten via Vägverkets hemsida. Öppenheten har enligt Vägverket varit en stor fördel i arbetet gentemot allmänheten och branschen, men innebär nu frågeställningar kring informationssäkerhet och behov av sekretess i vissa frågor.²⁶

Banverket anger i sitt remissvar till Näringsdepartementet angående Riksrevisionens rapport att informationssäkerheten kring järnvägstransporterna kan förbättras genom ett lagstöd för att trafikledningen ska kunna prioritera trafik. Detta skulle enligt Banverket minimera stopp för tågmöten. Banverket anser därutöver att det finns ett behov av att kunna censurera publik tåglägespresentation.

RPS och SÄPO anser att det finns ett behov av en högre medvetenhet kring skyddsfrågor hos både offentliga och privata aktörer inom transportkedjan. Detta innebär bland annat att oftare göra säkerhetsprövningar, liksom uppföljning av sådana, av sin personal för att undvika insiderproblematik.²⁷ Alla arbetsgivare kan göra säkerhetsprövningar av sin personal, en sådan medför inte automatiskt en registerkontroll för vilket det finns restriktioner. En

²⁴ Falfoul & Sylejmani, *Vägen till säkra godsflöden – en fallstudie i hur godsflöden ska skyddas mot angrepp*, Kandidatuppsats på uppdrag av Polismyndigheten i Västra Götaland, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2009.

²⁵ Ekwall, D. (2007) *Antagonistic gateways in the transport network in a supply chain perspective*, Chalmers Tekniska Högskola samt *9804 Samverkan inifrån – en kamp mot stöld av gods från yrkesmässig transport*, CargoNet, 2007.

²⁶ Intervju med Vägverket 2009-11-18.

²⁷ Intervju med RPS och SÄPO 2009-11-09.

säkerhetsprövning kan däremot innehålla analyser i varierande omfattning av offentligt material kring den anställde.

2.2.3 Hotbilder och sårbarhetsanalyser

Aktuella hotbilder tas fram av SÄPO utifrån hot mot rikets säkerhet samt terrorism med fokus på vad exempelvis olika politiska extremrörelser planerar. Rikskriminalpolisen bevakar även organiserad brottslighet. Slutligen kan den lokala polisen ta fram hotbilder utifrån de lokala aktörer som finns i respektive län. I alla dessa fall ingår transporter av farligt gods endast om polisen uppfattar att olika antagonistiska aktörer planerar handlingar som berör sådana transporter. En hotbild kräver dock kunskap för att tolka och applicera på den egna verksamheten. För att kunna vidta åtgärder utifrån hotbilden krävs också att någon form av analys och planering är gjord kring vilka åtgärder som krävs för olika situationer.

De myndigheter som har involverats i arbetet med den här rapporten gör egna risk- och sårbarhetsanalyser enligt 9 § i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Det är dock inte alla av dessa myndigheter som behandlar sårbarheten inom transportbranschen gällande skyddsfrågor i sina risk- och sårbarhetsanalyser. Ingen av myndigheterna behandlar i sina risk- och sårbarhetsanalyser hur man förebygger stölder inom området eller hur myndigheten alternativt andra aktörer inom verksamhetsområdet tar emot och hanterar en uppkommen hotbild. Undantaget för detta är luftfartsskyddet och sjöfartsskyddet där kontakter mellan RKP och Transportstyrelsen vid en hotbild finns reglerat i lag.

2.2.4 Slutsatser kring det förebyggande arbetet

Det är svårt att på ett smidigt sätt få en överblick över de sårbarheter som finns kring transporter av farligt gods och därmed de åtgärder som behövs samt redan genomförs eftersom en sådan redovisning i dagsläget saknas i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser. Ett exempel på behov av åtgärder som är identifierade är ändrad lagstiftning för att åstadkomma bättre förutsättningar för att öka det fysiska skyddet för landtransporter, vilket lyfts av Banverket respektive Vägverket i sina remissvar till Näringsdepartementet angående Riskrevisionens rapport.

MSB drar slutsatsen att frånvaron av en vad man anser som relevant hotbild, liksom det pressade ekonomiska läget inom transportbranschen och faktumet att fokus traditionellt har legat på det olycksförebyggande arbetet har gjort att transportörerna inte prioriterar skyddet för transporterna i tillräckligt stor utsträckning.

Det finns istället en förväntan hos transportbranschen om att få ta del av hotbilder från SÄPO eller andra myndigheter för att kunna dimensionera skyddsarbetet. Kunskapen kring vad sådana hotbilder skulle kunna innehålla och i vilket syfte de vanligtvis tas fram verkar enligt vad MSB erfar vara alltför låg, liksom kunskapen kring var sårbarheterna finns i den egna verksamheten. MSB drar slutsatsen att kunskapen hos olika aktörer är alltför låg gällande

kopplingen mellan kravet på att få ta del av hotbilder jämfört med behovet av en egen sårbarhetsanalys med tillhörande planering för att kunna agera utifrån en hotbild.

Bättre sårbarhetsanalyser från transportbranschen och berörda myndigheter skulle även kunna ge exempelvis SÄPO och RKP ett bättre underlag i att bedöma vilka hot som skulle kunna få allvarliga konsekvenser utifrån hur branschens sårbarheter ser ut. För att transportörerna ska kunna göra sårbarhetsanalyser krävs ett aktivt pådrivande och stödjande arbete från flera myndigheter, såsom MSB, olika polismyndigheter och trafikmyndigheter.

2.3 Samverkan kring förebyggande arbete

Genom samverkan kan olika aktörer identifiera och diskutera gemensamma problem, liksom lösningar för sådana problem. Samverkan är därmed en grundsten i ett effektivt förebyggande arbete.

2.3.1 Samverkan mellan myndigheter

Under 2009 har flera förändringar skett i myndighetsstrukturen som påverkar samverkan kring transporter av farligt gods. Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Vägtrafikinspektionen och vägtrafikregistret utgör från och med 1 januari 2009 den nya myndigheten Transportstyrelsen. Samtidigt har Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar lagts ner och istället har MSB bildats. Den 1 april 2010 har dessutom Vägverket, Banverket och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) lagts ner samt mindre delar av Sjöfartsverket, Transportstyrelsen förts över och utgör beståndsdelar i Trafikverket. Detta får naturligtvis effekter för hur myndigheterna arbetar med samverkan kring transporter av farligt gods.

I förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap finns regleringar kring vilket ansvar olika myndigheter har gällande samhällets krisberedskap. Ett antal myndigheter ska samverka inom ramen för så kallade samverkansområden. De myndigheter som ansvarar för transporter av farligt gods deltar i följande samverkansområden:

- Skydd, undsättning och vård: här ingår bland annat Transportstyrelsen, MSB, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och RPS.
- Farliga ämnen: här ingår bland annat Kustbevakningen, RPS, MSB och Strålsäkerhetsmyndigheten.
- Transporter: här ingår bland annat Transportstyrelsen, Trafikverket (tidigare Banverket och Vägverket) och Sjöfartsverket.

SÄPO är sammankallande för myndigheterna i Samverkansrådet mot terrorism. I detta råd ingår ett antal myndigheter som arbetar med det förebyggande arbetet kring terrorism. De myndigheter som ingår samt har kopplingar till transporter av farligt gods är MSB, RPS, SÄPO,

Strålsäkerhetsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Åklagarmyndigheten (om det händer något) samt Försvarsmakten (som transportör av farligt gods). Nationellt Centrum för terrorhotsbedömningar som består av MUST, SÄPO och Försvarets radioanstalt är en permanent arbetsgrupp inom ramen för samverkansrådet.

Räddningsverket hade ett samordningsuppdrag som benämndes SAMTILL. Inom SAMTILL diskuterades behov av samordning av tillsyn på en mer detaljerad nivå gällande främst normering, dock inte transportskydd. De myndigheter som var involverade var, förutom Statens räddningsverk, delar av nuvarande Transportstyrelsen, RPS, Kustbevakningen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Enligt MSB:s tillsynsenhet kommer arbetet inom SAMTILL fortsätta med syftet att öka samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna inom området transporter av farligt gods för att effektivisera tillsynsverksamheten. Arbetet inom SAMTILL kommer att innefatta en kartläggning av vilken statistik som respektive myndighet innehar, skapar eller samlar in, med syfte att i förlängningen kunna ge en nationell bild av tillsynens resultat samt regelefterlevnaden på området.²⁸

MSB:s normeringsfunktion har även för avsikt att återstarta arbetsgruppen för transportskydd. Denna grupp har bestått av MSB, RPS, RKP, SÄPO, Banverket och Vägverket. Syftet med gruppens arbete har bland annat varit att diskutera hotbild, larmkedjor och förebyggande åtgärder samt att öka medvetenheten hos aktörerna. MSB har gått ut med en kallelse för ett nytt möte i denna grupp under våren.²⁹

MSB och Transportstyrelsen har utvecklat samarbetsformer bland annat i syfte att uppfylla kravet i 19 § i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods gällande samordning mellan transportlagen.³⁰

Transportstyrelsen samverkar även med SÄPO utifrån säkerhetsskyddslagstiftningen samt med RPS gällande luftfarts-, sjöfarts- och hamnskydd och förhöjd hotbild.³¹

Samverkan kring transporter av farligt gods på kärnkraftsområdet sker vid varje enskilt tillfälle då det är aktuellt mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och polisen (RKP, SÄPO, länspolis och nationella insatsstyrkan). Strålsäkerhetsmyndighetens roll är att ta fram underlag kring vad som kan inträffa och vilka konsekvenser detta kan få. Polisen ansvarar för en aktuell hotbild. Strålsäkerhetsmyndigheten samverkar även med Tullverket respektive kärnkraftlänen. Samverkan underlättas enligt Strålsäkerhetsmyndigheten av

²⁸ Intervju med MSB:s enhet för tillsyn, 2009-11-18.

²⁹ Intervju med MSB:s enhet för farliga ämnen, 2009-11-23.

³⁰ Intervju med MSB:s enhet för farliga ämnen, 2009-11-23.

³¹ Intervju med Transportstyrelsen, 2009-11-13.

att ansvarsfördelningen vid en kärnkraftolycka är väl reglerad i lagar och förordningar. Strålsäkerhetsmyndigheten har dock ingen samverkan med Banverket eller Vägverket. Samverkan med Sjöfartsverket sker i vissa frågor, dock inte gällande skydd för transporter.³²

2.3.2 Samverkan mellan myndigheter och näringslivet

Den samverkan som finns mellan myndigheter och transportbranschen har tre olika ursprung. I det första fallet är det branschen själva som tagit initiativet i samband med ökade godsstölder. De andra två formerna av samverkan kommer sig dels av informationsbehov inom tillsyns- och normeringsfrågor och dels av det sektorsansvar som transportmyndigheterna har. Det senare fallet gällde främst Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket. Mer samarbete med SÄPO inom ramen för arbetet i dessa samverkansgrupper bör enligt Vägverket vara en möjlighet för att driva på skyddsarbetet.³³

När det gäller trafiksäkerhet är även försäkringsbranschen en aktör och viktig samarbetspartner för Vägverket. Ett arbete pågår kring system för att premiera högre trafiksäkerhet kring fordon förare och företag. Själva godset försäkras dock på ett annat sätt, vilket gör det svårare att arbeta gentemot de som äger godset med detta instrument.³⁴

Transportbranschen har tidigare uppvakttat Justitiedepartementet kring problemen med stölder. Detta resulterade i ett möte på RPS initiativ. Branschen fortsatte arbetet och ett gemensamt möte på området hölls senast i mars 2009.³⁵

2.3.3 Slutsatser kring samverkan

Samverkan sker både i etablerade organ, såsom samverkansområden och samverkansrådet mot terrorism, liksom i specifika frågor, såsom tillsyn och transporter av farligt gods på kärnkraftsområdet. Många samverkansformer har dock mest varit fokuserade på att diskutera det olycksförebyggande arbetet.

Näringslivet har tagit initiativ till samverkan kring skyddsfrågor, främst mot bakgrund av problematiken kring godsstölder. Arbetet utifrån detta initiativ har dock inte hunnit så långt att det går att se några konkreta resultat ännu.

De sektorsansvariga trafikmyndigheterna, främst Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket, har inom ramen för sitt sektorsansvar en dialog med näringslivet. Detta samarbete borde kunna utvecklas gällande skyddsfrågor och även involvera andra myndigheter i större utsträckning.

³² Intervju med Strålsäkerhetsmyndigheten, 2009-10-20.

³³ Intervju med Vägverket, 2009-11-19.

³⁴ Intervju med Vägverket, 2009-11-19.

³⁵ Intervju med MSB:s enhet för farliga ämnen, 2009-11-23.

Det finns exempelvis önskemål från näringslivet kring mer samarbete med SÄPO och andra delar av polisen. Förväntningarna på ett sådant samarbete verkar, utifrån vad MSB har uppfattat, till viss del bygga på missuppfattningar kring vad ett sådant samarbete kan resultera i, bland annat gällande spridningen av hotbilder. Det är dock viktigt att komma tillrätta med sådana missuppfattningar, liksom att öka kunskapen hos alla aktörer kring vad var och en ansvarar för och arbetar med.

2.4 Förmågan att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods

MSB har gjort en bedömning av samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods. Förmågan att motstå ett antagonistiskt hot bedöms utifrån den skydds nivå som transporterna har i dagsläget. Gällande förmågan att hantera antagonistiska hot så har MSB fokuserat på förmågan att upptäcka och förmedla en hotbild till berörda aktörer för att dessa sedan ska kunna vidta åtgärder för att skydda sina anläggningar och sin verksamhet.

MSB bedömer förmågan utifrån ett antal utvalda indikatorer som är framtagna för att bedöma krisberedskapsförmåga. Detaljer kring indikatorerna återfinns i bilaga 2. Indikatorerna *Leda, samverka och informera* respektive *Larm* ingick i den förmågebedömning som alla myndigheter som intervjuats för den här rapporten skulle svara på enligt ett regeringsuppdrag, förutom SÄPO. Förmågebedömningarna lämnades in som en del av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser i mitten av november 2009. RPS lämnade dock endast in sin risk- och sårbarhetsanalys, men ingen förmågebedömning utan hänvisade till det man lämnade in i november 2008.

Krisberedskapsförmåga bedöms utifrån skalan:

- god förmåga
- god förmåga, men med vissa brister
- bristfällig förmåga
- mycket bristfällig/ingen förmåga

2.4.1 Skyddet för transporter av farligt gods

Det är svårt att skilja på hur transporter av farligt gods skyddas jämfört med transporter av gods i allmänhet. Inom luftfarten och sjöfarten gäller andra principer än för landtransporter eftersom man inom luftfart och sjöfart har tagit ett samlat grepp om skyddet för såväl personer som gods. Båda transportslagen kännetecknas också av att transporterna ofta är internationella. Luftfarten har i allmänhet höga skydds krav, vilket bidrar till en hög skydds nivå för farligt gods.

Inom sjöfarten finns rapporteringssystem som omfattar transporter av farligt gods, men det är transportörerna som själva står för rapporteringen. Tillsyn

finns, men utifrån de mängder gods som trafikerar Sveriges hamnar är det i praktiken omöjligt att kontrollera att regelverket efterlevs fullt ut. Det fysiska skyddet i hamnarna håller en viss nivå, men det är därmed inte tydligt att denna nivå är tillräcklig för att förebygga exempelvis stölder.

För landtransporternas del är godsstölder en del av vardagen. Brister finns både gällande fysiskt stöldskydd samt arbete kring informationssäkerhet, vilket redovisats i kapitel 2.2.

2.4.2 Leda, samverka och informera

Krisledning och samverkan vid en kris är något som myndigheterna som berörs i den här rapporten ska ha en funktion för. Detta kommer också att vara nödvändigt i de fall det uppstår en hotbild kring transporter av farligt gods som myndigheterna behöver hantera. I vilken utsträckning som myndigheterna har utbildad och övad personal för att bemanna sin krisledning varierar. Informationen till allmänheten och media ingår som en del av indikatorn och uppges också fungera tillfredsställande.

Vid hanteringen av kriser handlar arbetet ofta om att olika aktörer genom samverkan ska kunna ta fram en gemensam lägesbild och förmedla information till allmänheten. Detta är också de områden som vid övningar och verkliga händelser är svårt att klara av. I fallet med antagonistiska hot mot transporter av farligt gods handlar det dessutom inte om en inträffad händelse utan om att genomföra åtgärder för att undvika en händelse. Detta är något som myndigheterna mycket sällan, om ens någonsin, övar.

2.4.3 Larm

Flera myndigheter, bland annat de som har intervjuats inom ramen för den här rapporten, har en skyldighet att ha en Tjänsteman i Beredskap (TiB) dygnet runt. TiB:s roll är att vara myndighetens kontaktpunkt för olika typer av larm och för att kunna larma andra aktörer. TiB är ofta den instans som vid varje tillfälle informerar ledningen i myndighetens beredskapsorganisation.

Näringslivet har sällan en TiB på exakt samma sätt som myndigheterna, men har ofta en larmberedskap i någon form. Hur långt ut i olika verksamheter denna larmkedja sträcker sig är dock oklart.

I fallet med antagonistiska hot förmedlas en hotbild från SÄPO alternativt RKP. Innehållet i en sådan hotbild är anpassad för mottagaren, men kräver också kunskap av mottagaren kring hur hotbilden ska tolkas för att kunna appliceras på den egna verksamheten. SÄPO kan även besvara enskilda frågor, men de måste då vara mycket specifika, dvs. frågeställaren måste veta exakt vad det är man vill veta. Därutöver tillkommer sekretesskrav utifrån informationens karaktär. Att information skulle vara viktigt endast på grund av att den är hemligstämplad verkar dock vara en vanlig missuppfattning. MSB har i anslutning till sitt samordningsuppdrag vid kriser en etablerad kontakt med SÄPO och kompetens att vid de tillfällen där sådana förekommer bedöma de hotbilder som SÄPO levererar.

Transportbranschen och de delar av industrin som avsänder och mottar kemikalier är stora och heterogena branscher. Detta påverkar vilken information som kan spridas och hur den sprids. Exakt hur hotbilder ska kunna spridas när sådana uppstår finns det i dagsläget inga kompletta rutiner för. Flera aktörer, både privata och offentliga, saknar kunskap om vad en specifik hotbild från RKP eller SÄPO innehåller för typ av information, hur den kan användas och vilken kunskap som krävs för att den ska kunna användas inom den egna verksamheten.

Ett konkret exempel är samverkan kring transport av kärnavfall från Studsvik till Sellafield. Då visste Strålsäkerhetsmyndigheten och polisen i förväg att transporten skulle ske och att man var tvungen att förbereda sig ifall något skulle hända. Strålsäkerhetsmyndigheten uppger att om något skulle inträffa när man inte är förberedd är förmågan att motstå och hantera händelsen förmodligen väldigt liten.³⁶ Detta är också ett bevis för att förmågan att kunna agera om ett hot uppstår ökar om man i förväg har gjort en sårbarhetsanalys. Det går inte att förbereda sig för allt, men att ha gjort en sårbarhetsanalys och veta hur man ska agera om något händer underlättar arbetet väsentligt.

2.4.4 Omvärldsbevakning

SÄPO och andra delar av polisväsendet ansvarar för omvärldsbevakning kring potentiella hotbilder utifrån olika antagonister. Fokus ligger då på olika grupperingar och personer, inte på farligt gods. MSB kan inte bedöma SÄPO:s förmåga i det fallet på grund av brist på underlag, men konstaterar att SÄPO bedriver arbete på området som kan resultera i att olika hotbilder tas fram. SÄPO har också delat med sig av information kring sådana hotbilder.

Inom flera olika verksamheter finns det databaser för uppgiftslämning, tillsyn eller incidentrapportering. I de flesta fall görs inga regelbundna analyser av innehållet i dessa system utifrån perspektivet att förebygga antagonistiska hot och handlingar. Exempel på detta är IAEA:s databas gällande illicit trafficking dvs. smuggling av radioaktiva och nukleära ämnen. Strålsäkerhetsmyndigheten har en skyldighet att rapportera till den databasen vid behov. FOI har vid vissa tillfällen analyserat databasens innehåll på uppdrag av Strålsäkerhetsmyndigheten.³⁷

I syfte att effektivisera sjötrafikövervakningen, särskilt för fartyg med farligt eller förorenande gods, har EU upprättat ett centralt informationssystem, SafeSeaNet (SSN), dit varje medlemsland ska överföra information från sina nationella system. Varje medlemsland har dessutom skyldighet att informera (notifiera) indexdatabasen när informationen förändras samt utlämna information på informationsförfrågningar från den.

³⁶ Intervju med Strålsäkerhetsmyndigheten, 2009-10-20.

³⁷ Intervju med Strålsäkerhetsmyndigheten, 2009-10-20.

I Sverige är det Sjöfartsverket som har ansvaret för att samla in och distribuera informationen och för detta ändamål har verket utvecklat ett eget nationellt datasystem, Fartygsrapporteringsystemet (FRS). Sjöfartsverket ska fullgöra de uppgifter som Sverige i egenskap av medlemsstat har ålagts enligt det s.k. övervakningsdirektivet³⁸ och även ansvara för att de uppgifter som enligt direktivet ankommer på en behörig myndighet, hamnmyndighet eller landcentral fullgörs.³⁹ Sjöfartsverket ansvarar för att tillhandahålla systemet och Transportstyrelsen ska se till att fartygen rapporterar in information i systemet.

Till SSN ska varje medlemsstat även vidarebefordra information angående incidenter som inträffat i landets territorialvatten. Sjöfartsverket ska under 2010 ta fram rutiner och processer för att komma igång med incidentrapporteringen. Tanken är att Sjöfartsverket ska samla information om olyckor, misstanke om avvikelser och mindre incidenter från myndigheter såsom Transportstyrelsen och Kustbevakningen, och i en förlängning även från Tullverket och Polisen. Sådan information ska sedan skickas vidare till det europeiska systemet SSN, i syfte att varna andra medlemsstater.⁴⁰

MSB har även en rapporteringsskyldighet enligt förordningen om transporter av farligt gods att rapportera allvarliga eller upprepade överträdelser till andra länder samt vidarebefordra rapporter om svåra olyckor och tillbud bland annat till EU. Tillsynsmyndigheterna ska förse MSB med uppgifter om överträdelser som kommit till tillsynsmyndigheternas kännedom. När det gäller överträdelser har någon sådan rapportering hittills inte skett. Gällande olycks- och tillbudsrapporteringen har detta skett i ett par enstaka fall de senaste fem åren. Enligt den delen av MSB som arbetar med normering så finns det inga tydliga nivåer för när rapportering ska ske samt om rapporteringsplikten omfattar antagonistiska hot och tillbud. Sådana händelser anser man istället ska rapporteras inom gängse polisiära samarbeten. Inom EU bedrivs ett arbete att ytterligare klarlägga förhållanden om transportskydd och detta kan resultera i att rapporteringsskyldigheter belyses.

2.4.5 Regelverk

Reglerna kring transporter av farligt gods är omfattande. Ursprunget är internationella överenskommelser samt regler från EU som på olika sätt är implementerade i eller direkt gällande som svensk lagstiftning. Ett antal olika myndigheter är inblandade i hur regleringarna verkställs i Sverige.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/59/EG av den 27 juni 2002 om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen.

³⁹ EU-direktivet har införlivats i svensk lagstiftning genom Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2005:19) om anmälningsplikt, informationsskyldighet och rapporteringsskyldighet i vissa fall (rapporteringsföreskriften).

⁴⁰ Intervju med Sjöfartsverket, 2009-11-11.

Regelverket tillämpas av transportbranschen utifrån myndigheternas normering och tillsyn. Eftersom fokus tidigare främst har legat på olycksförebyggande arbete, inte på skyddsfrågor, har både tillsyn och förebyggande arbete inte kommit så långt ännu gällande skyddsaspekterna kring transporter av farligt gods. Reglerna om transportskydd för landtransporter är dessutom mycket generellt hållna vilket medför begränsningar för vilka åtgärder som kan krävas vid tillsynen.

2.4.6 Praktisk erfarenhet

Som tidigare konstaterats i kapitel 2.1 har vi i Sverige inte haft några specifika händelser där transporter av farligt gods har hotats av terrorister. Däremot har det förekommit olyckor, vilket visar på de omfattande konsekvenser som en inträffad händelse kan få, exempelvis i form av evakueringsbehov vid gasutsläpp etc för att skydda människors liv och hälsa. I kapitel 2.1 har vi också kunnat konstatera att ett visst antagonistiskt hot hela tiden föreligger mot godstransporter i form av stölder, men att det än så länge inte berört transporter av farligt gods.

Larmkedjor kring antagonistiska hot mot farligt gods har aldrig övats specifikt. Myndigheterna övar larm generellt i fler sammanhang, men det är sällan som näringslivet deltar i någon större utsträckning i sådana övningar.

Samverkansövningen 2007 (SAMÖ 2007)⁴¹ behandlade inte transporter av farligt gods, men hade fokus på terroristattentat och därmed bland annat larmkedjor mellan olika myndigheter gällande hotbilder. En av lärdomarna från övningen var att flera aktörer, såväl myndigheter som kommuner och landsting samt näringsliv, hade behov av att få ta del av viss information för att skydda egna anläggningar och höja sin beredskap. I vissa fall fick dessa aktörer ta del av sådan information när de efterfrågade den. I fall gällande näringslivet, exempelvis SOS Alarm AB, var detta inte möjligt. Konsekvensen av att berörda aktörer inte hade tillgång till sådan information var att dessa aktörer saknade förutsättningar att agera och höja sin beredskap innan något inträffat.⁴²

2.4.7 Slutsatser kring samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods

MSB anser att nivån på skyddet för transporter av farligt gods är bristfällig. Inom luftfarten finns en generellt hög skyddsnivå, men det gör också att det finns risk att det farliga godset inte särbehandlas i den mån det är nödvändigt, även om det finns krav på det. Inom sjöfarten finns system för skyddet, men de

⁴¹ De myndigheter som har involverats i denna rapport och som också deltog i underrättelsefasen i SAMÖ 2007 var RPS, RKP och SÄPO. Därutöver deltog också MUST, FRA och delar av Regeringskansliet.

⁴² Utvärdering av Samverkansövning 2007, Krisberedskapsmyndigheten.

stora godsvolymer och hamnarnas stora yta gör det enligt MSB:s bedömning att det finns anledning att befara att det finns brister i skyddet. Inom landtransporter står det utom allt tvivel att skyddet är bristfälligt, om inte mycket bristfälligt.

Myndigheterna är generellt väl övade när det gäller larm via TiB, men hur larmkedjor ska fungera vid en aktuell hotbild gentemot transporter av farligt gods är inte klarlagt. Därutöver är det mycket osäkert i vilken utsträckning som sådan information går att förmedla till berörda aktörer inom näringslivet liksom vilken förmåga näringslivet har att tolka och använda sig av sådan information.

Det enda område där det finns dokumentation på att detta till viss del fungerar är kärnkraftsområdet. Även där konstaterar man dock att förmågan är mycket begränsad om hotbildslarmet kommer med kort varsel. Ju bättre förberedelser kring potentiell sårbarhet desto lättare blir det att agera utifrån en hotbild. Det finns dock begränsningar i hur snabbt det går att agera.

Det verkar inte finnas några rutiner för att löpande bevaka de informationssystem som finns för transporter av farligt gods. Inom sjöfartssektorn pågår dock ett arbete för att förbättra den förmågan.

Det har inte genomförts några övningar gällande omvärldsbevakning, samverkan och larmkedjor gällande antagonistiska hot mot transporter av farligt gods. SAMÖ 2007 visade dock på problem baserade på bristande tillgång till information för vissa aktörer, bland annat näringslivet.

Utifrån principerna i metoden för förmågebedömning gör MSB den slutliga bedömningen att samhällets förmåga att motstå och hantera antagonistiska hot mot transporter av farligt gods i dag är bristfällig.

3. Slutsatser och förslag

Utifrån MSB:s metod för förmågebedömning anser MSB att samhällets förmåga att motstå och hantera ett antagonistiskt hot mot transporter av farligt gods i dagsläget är bristfällig. Åtgärder för att öka skyddet bör kunna öka svårigheterna för antagonister att slå till spontant. För att åstadkomma detta behövs både ett ökat skyddsarbete inom flera områden, men också stimulans i form av stöd och information. Transportörer, transportköpare och försäkringsbolagen bör satsa på ett ökat säkerhetsmedvetande.

Tills för några år sedan fokuserade man inom transportområdet i stor utsträckning endast på det olycksförebyggande arbetet. Det är först på senare år som skyddsaspekter har kommit i fokus. Detta har bidragit till att både myndigheterna och branschen endast har kommit en bit på väg gällande samverkan och förebyggande åtgärder på området. Det går inte att utesluta att förändringar i myndighetsstrukturer också kan bidra till att förbättringar inom området försenas. Mycket kvarstår att göra även om det i dagsläget inte finns någon hotbild mot transporter av farligt gods från olika antagonister. En ökad medvetenhet inom transportområdet om behovet av ett säkerhetstänkande bortom olycksförebyggande arbete bör vara ett övergripande mål.

Ett problem är givetvis att det är en relativt liten risk att bli upptäckt vid stöld. Det finns ingen reglering av hur ofta tillsyn av transport av farligt gods ska ske och inga krav på vilken nivå av brister som är acceptabla. Att öka tillsynen kräver betydligt mer resurser och detta blir en avvägning för myndigheterna och ytterst för regeringen.

3.1 Behov av sårbarhetsanalyser

Transportbranschen efterfrågar i dag att få ta del av hotbilder från SÄPO, främst för att kunna dimensionera sitt skydd. En förutsättning för att sådana hotbilder ska kunna användas, oavsett aktör, är att aktören har gjort en sårbarhetsanalys som gör att man vet var verksamhetens sårbarheter finns och hur man ska agera då ett hot uppstår. En hotbild från SÄPO eller RKP är dessutom utformad utifrån mottagarens behov, dvs. mottagaren måste specifikt kunna fråga efter rätt information och sedan kunna tolka den informationen utifrån verksamhetens sårbarheter för att veta vilka åtgärder som behöver genomföras. SÄPO och RKP har dock i sin tur inte i tillräckligt stor utsträckning informerat transportbranschen om hur de arbetar och hur transportbranschen eventuellt skulle kunna bidra med, såväl som ta del av, resultatet av det arbetet.

Det förebyggande arbetet inom transportbranschen, främst gällande landtransporter, hämmas i dag av kunskapsbrister, men även ekonomiska faktorer spelar en stor roll. Både näringslivet och myndigheterna har

information gällande godsflöden och inträffade händelser som sammantaget skulle kunna ge ett bra underlag för att analysera sårbarheter och därmed också ge underlag för vilka förebyggande åtgärder som är aktuella för att förbättra det allmänna skyddet för transporter och därmed även transporter av farligt gods. Här skulle såväl myndigheter som privata aktörer också kunna analysera de ekonomiska förutsättningarna för förebyggande åtgärder.

Det är också viktigt att inom området mycket tydligare peka ut myndigheters ansvar kontra branschens ansvar och då i olika skeden som t.ex. före, under och efter en antagonistisk händelse eller hot i förhållande till bl.a. tillverkning, lagring och förvaring, transport samt annan hantering.

MSB föreslår att MSB, Transportstyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket och polismyndigheterna tillsammans stödjer transportbranschen för att öka branschens och myndigheternas kunskap om hur man kan arbeta förebyggande gällande antagonistiska hot, främst stöld. Det är viktigt att myndigheterna är tydliga med vilket ansvar som transportörer och andra aktörer har att analysera sina sårbarheter. Därutöver behöver privata aktörer stöd från myndigheterna kring hur de kan göra sådana analyser och därmed få underlag för såväl förebyggande åtgärder som planer för hur ett uppkommet hot bör hanteras. Som stöd i detta arbete kan information med råd, förslag samt olika krav- och skyddsnivåer gemensamt tas fram av myndigheter och branschen.

MSB föreslår att ovanstående myndigheter, liksom Kustbevakningen och Strålsäkerhetsmyndigheten, samt andra myndigheter som på olika sätt ansvarar för området transporter av farligt gods, ska beakta frågor om hot, risker och sårbarheter kring skyddet för transporter av farligt gods i sina risk- och sårbarhetsanalyser utifrån respektive myndighets verksamhets- och ansvarsområde. Detta skulle också underlätta såväl transportbranschens som polisens fortsatta arbete på området i och med att bättre underlag finns att tillgå kring aktuella hot, risker och sårbarheter samt behov av förebyggande åtgärder.

3.2 Tillträdesskydd och säkerhetsprövning

Stöldproblematiken inom främst godstransporter på väg och järnväg visar på hur tillgängliga transporterna är. Detta beror främst på att transporterna inte har en tillräckligt bra tillträdesbegränsning och att informationen kring transporterna inte skyddas i den utsträckning som är motiverat. Branschen har även problem med insiders, vilket skulle kunna begränsas med exempelvis ett större mått av säkerhetsprövning vid anställning. Sammantaget riskerar denna problematik att sprida sig till transporter av farligt gods.

MSB föreslår att myndigheter och privata aktörer inom transportområdet i sina sårbarhetsanalyser fokuserar på tillträdesbegränsningar kring transporterna samt informationssäkerheten på området.

3.3 Larmkedjor

För att förbättra förmågan att hantera ett uppkommet hot krävs förbättrade larmkedjor. Även om hotbilden i dag är låg kan detta ändras med kort varsel. Alla inblandade aktörer bör då vara förberedda på att agera snabbt. Övningar på detta område är i dag mycket sällsynta.

MSB föreslår att larmkedjor och informationsspridning på området övas, både inom och mellan myndigheter och gentemot näringslivet. Alla aktörer har ett ansvar att vara förberedda och därmed öva inför verkliga händelser, i det här fallet att förmedla aktuella hotbilder och agera utifrån dem.

3.4 Samverkansbehov

En ökad insikt i vilka åtgärder som behövs och vad de skulle kunna åstadkomma i kombination med kunskap kring olika aktörers roller och ansvar lägger grunden för ett bättre förebyggande arbete kring skydd för transporter av farligt gods. Sådan samverkan finns redan i olika former, men de behöver systematiseras och samordnas på ett bättre sätt än i dag. Dagens samverkansformer bygger ofta på det olycksförebyggande arbetet kring transporter – här behöver skyddsfrågorna lyftas på ett bättre sätt.

MSB föreslår att samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för skydd, tillsyn av skyddsarbete, hotbilder samt privata aktörer i branschen prioriteras och uppmuntras av alla inblandade aktörer. Alla aktörer har lika stort ansvar i att skaffa sig kunskap om egna och andra aktörers behov och förutsättningar på området.

4. Referenser

CargoNet, *9804 Samverkan inifrån – en kamp mot stöld av gods från yrkesmässig transport*, 2007.

CRISMART, *Transport av farligt gods – litteraturstudie*, 2007.

Ekwall D., *Managing the risks for antagonistic threats against the transport network*, doktorsavhandling, Chalmers Tekniska Högskola, 2009.

Ekwall, D., *Antagonistic gateways in the transport network in a supply chain perspective*, Chalmers Tekniska Högskola, 2007.

Falfoul & Sylejmani, *Vägen till säkra godsflöden – en fallstudie i hur godsflöden ska skyddas mot angrepp*, Kandidatuppsats på uppdrag av Polismyndigheten i Västra Götaland, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2009.

FOI, *Farligt gods som hot mot samhället*, FOI Memo 779, februari 2004.

Krisberedskapsmyndigheten, *CBRN – Ämnen och hotbilder* (KBM dnr 1174/2006).

Krisberedskapsmyndigheten, *Klarar vi krisen? – Samhällets krisberedskapsförmåga 2007* (KBM:s temaserie 2008:2).

Krisberedskapsmyndigheten, *Utvärdering av Samverkansövning 2007*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – *Samhällets krisberedskapsförmåga 2008* (MSB Publikationsnr 0034-09).

Polisen i Västra Götaland och Skåne, *Polisens rapport om transportsäkerhet 2008*

Riksrevisionen, *Skyddet för farligt gods*, RiR 2008:29.

Säkerhetspolisen 2008 (årsredovisning)

Intervjuer med sakkunniga från:

- Banverket
- Kustbevakningen
- de delar av MSB som arbetar med normgivning respektive tillsyn gällande skyddet för transporter av farligt gods.
- Rikspolisstyrelsen (RPS), där även Rikskriminalpolisen (RKP) ingår
- Sjöfartsverket
- Strålsäkerhetsmyndigheten

- Säkerhetspolisen (SÄPO)
- Transportstyrelsen
- Vägverket

Remissvar från ovanstående myndigheter gällande Näringsdepartementet remiss angående Riksrevisionens rapport *Skyddet för farligt gods* (RiR 2008:29), (N2008/8857/TR).

Risk- och sårbarhetsanalyser och förmågebedömningar från ovanstående myndigheter för åren 2008 och 2009.

Bilaga 1 – Grundläggande lagar och regler gällande transporter av farligt gods

Riksrevisionen har i sin rapport utförligt gått igenom den svenska regleringen av transporter av farligt gods. Nedan följer en kort summering av området för förståelse. För mer detaljerade beskrivningar hänvisar MSB till Riksrevisionens rapport.

FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) har en expertgrupp (the Committee of Experts on the transport of Dangerous Goods) som arbetar med att utveckla det internationella regelverket kring transporter av farligt gods. Kommittén ger ut UN Recommendations/Model regulations som utgör utgångspunkten för all reglering för transporter av farligt gods. Dessa revideras vartannat år. Sverige finns representerade i kommittén sedan 1986, i dag genom MSB.

För varje transportslag så har de ansvariga internationella organisationerna tagit fram särskilda regler

- Luftfarten: ICAO har tagit fram ICAO-TI⁴³ utifrån Chicagokonventionen. Sverige har ingen representant i ICAO:s Dangerous Goods Panel. IATA har tagit fram bestämmelser som bygger på ICAO-TI, men dessa får inte vara mindre strikta än ICAO-TI.
- Sjöfarten: IMO har tagit fram IMDG-koden⁴⁴. Sveriges representant i processen är Transportstyrelsen.
- Väg och järnväg: ECE har tagit fram ADR⁴⁵ för väg och OCTI har tagit fram RID⁴⁶ för järnväg. ECE och OCTI arbetar tillsammans för att harmonisera regleringen på området så långt det är möjligt. Sverige är representerat i processen av MSB.

Det finns EG-förordningar som behandlar luftfarts-, sjöfarts- och hamnskydd, men dessa innehåller ingen särskild reglering kring farligt gods. Dessa EG-förordningar kompletteras med svenska lagar och förordningar. EU har också beslutat ett direktiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/65/EG om ökat hamnskydd. Direktivet har införts i svensk rätt genom ovan nämnda lag respektive förordning om hamnskydd.

⁴³ International Civil Aviation Organization – Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air

⁴⁴ International Maritime Dangerous Goods Code

⁴⁵ Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route

⁴⁶ Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses

Den lagstiftning som främst är aktuell i Sverige gällande transporter av farligt gods är:

- Lagen (2006:263) respektive förordningen (2006:311) om transporter av farligt gods (som behandlar landtransporter),
- Lagarna om luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd med tillhörande förordningar⁴⁷,
- EU:s förordningar om luftfartsskydd⁴⁸ och sjöfartsskydd⁴⁹.

För väg och järnväg finns de internationella överenskommelserna i EG-direktiv som är implementerade i svensk lagstiftning. Detta görs av MSB genom att ge ut föreskrifter om transporter på väg och i terräng, ADR-S och för järnväg, RID-S.

Därutöver tillkommer regler som strålskyddslagen, miljöbalken, arbetsmiljölagen och lagen om skydd mot olyckor. Annan lagstiftning av betydelse är t.ex. säkerhetsskyddslagen, krisberedskapsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

⁴⁷ Lag (2004:1100) respektive förordning (2004:1101) om luftfartsskydd, lag (2004:487) respektive förordning (2004:283) om sjöfartsskydd, lag (2006:1209) respektive förordning (2006:1213) om hamnskydd.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten.

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets förordning nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

Bilaga 2 – Indikatorer på krisberedskapsförmåga

Leda, samverka och informera

- Det finns en aktuell krisledningsplan som är känd i organisationen
- Det finns en krisledningsorganisation som utbildas och övas regelbundet
- Krisledningen disponerar nödvändiga resurser i form av lokaler, tekniska system för bl.a. kommunikation och lägesbild och kan verka dygnet runt under minst en veckas tid
- Det finns ett nätverk för samverkan och samverkansövningar genomförs regelbundet
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för information till allmänhet och media samt för intern information

Larm

- Det finns övade larmrutiner
- Det finns en utbildad och övad tjänsteman i beredskap (TiB) som är bemannad 24h/dygn 365 dagar/år

Omvärldsbevakning

- Det finns en omvärldsbevakning som tidigt kan varna för allvarliga kriser
- Det finns rutiner och tekniskt stöd för att snabbt sprida information till den egna organisationen och andra aktörer

Regelverk

- Det finns legalt stöd för hur myndigheten/sektorn ska hantera scenariot
- Det finns riktlinjer och policys för hur myndigheten/sektorn ska hantera scenariot
- Det finns avtal som gäller vid scenariot
- Ansvarsfördelningen mellan myndigheter är klargjord

Praktisk erfarenhet

- Upplevd skarp händelse hade beröringspunkter med det beskrivna scenariot
- Genomförd övning hade beröringspunkter med det beskrivna scenariot

Bilaga 3 – Förkortningar

ADR - europeiskt regelverk för vägtransporter av farligt gods

CBRN – Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen

ECE – ansvarigt europeiskt organ för vägtransporter av farligt gods

FRS – Fartygsrapporteringssystemet

IAEA – Internationella atomenergiorganet

IATA – Internationella organisationen för flygbolag

ICAO – Internationella organisationen för lufttransporter

ICAO-TI – Internationellt regelverk för flygtransporter av farligt gods

IMDG-koden – Regelverk för sjötransporter av farligt gods

IMO – Internationella organisationen för sjötransporter

OCTI – ansvarigt europeiskt organ för järnvägstransporter av farligt gods

RID - europeiskt regelverk för järnvägstransporter av farligt gods

SAMTILL – samverkansorgan för myndigheter med ansvar för tillsyn av transporter av farligt gods

SSN – SafeSeaNet, europeiskt system för rapportering kring sjötransporter

TiB – Tjänsteman i beredskap