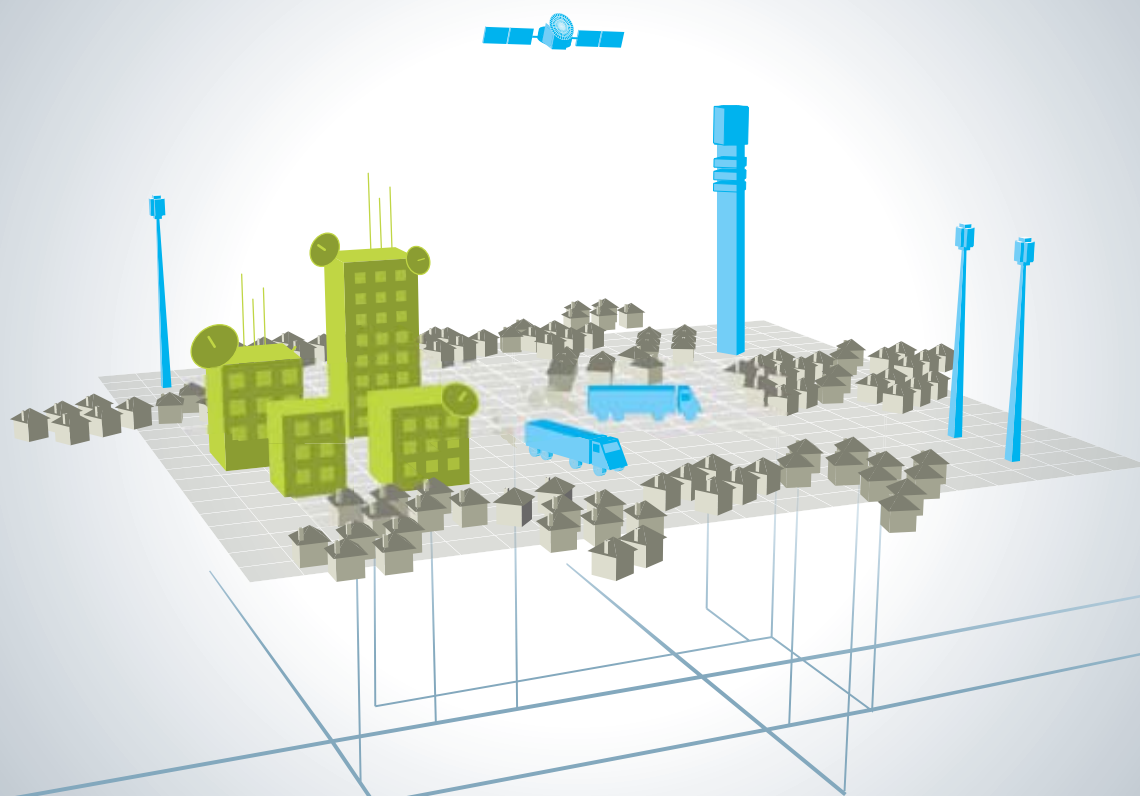


Styrelsen för psykologiskt försvar

RISK- OCH SÅRBARHETSANALYS AV MEDISEKTORN 2008



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	5
Den samhällsviktiga mediesektorn	5
SPFs risk- och sårbarhetsanalys 2008.....	5
Inledning	7
Uppdraget	7
Fokus och avgränsningar.....	7
Genomförande av SPFs risk- och sårbarhetsanalyser.....	8
Den samhällsviktiga mediesektorn	11
Mediesektorn i ett krisberedskapsperspektiv	12
Varnings- och informationssystem för allmänheten	13
Förutsättningar för svensk medieberedskap	17
Legala förutsättningar	17
Sändningstillstånd för radio och TV.....	18
Förutsättningar för mediesektorns elförsörjning	19
Förändrade förutsättningar för svensk medieberedskap	19
Medieberedskap som verksamhetsområde	25
Verksamhetsområdet medieberedskap	25
Privat-offentlig samverkan i Mediernas beredskapsråd.....	26
En internationell utblick.....	26
Översikt av hot och risker	29
Analyserade hot och risker	29
En samlad bild.....	32
Sårbarhetsanalys	37
Elavbrott.....	37
Avbrott i elektroniska kommunikationer	41
Informationsoperationer och dataintrång	43
Naturkatastrof	44
Pandemi.....	47
Brand	48
Sabotage.....	48
Hot mot journalister.....	49
Insiderbrott	51

Samverkan och krisledningsförmåga	53
Ökat intresse för samverkan	53
Medieföretagens förbättrade krisledningsförmåga	53
SPFs aktiviteter inom området medieberedskap	55
Genomförda aktiviteter under 2008	55
SPFs studier i medieberedskap	57
Aktörer med närliggande ansvarsområden	58
Behov av åtgärder	61
Behov av aktiviteter framöver	62
Medieföretagens identifierade behov av åtgärder	63
Bilaga 1 – Branschbeskrivning	65
Radio	65
TV	65
Webbmedier	68
Tidningar	68
Nyhetsbyråer	69

Förord

För att en god krisberedskap ska kunna upprätthållas måste medborgarna hållas informerade om vad som händer och samtidigt kunna nås av de råd, rekommendationer, anvisningar och direktiv som myndigheterna utfärdar. En förutsättning för detta är att massmedierna - radio, television, tidningar, nyhetsbyråer och webbmedier - kan fungera som förmedlare av nyheter, debatt och myndighetsbesked. Medierna är med andra ord viktiga stödfunktioner till svensk krisberedskap - och i händelse av krig också helt avgörande för rikets psykologiska försvar.

Från SPFs utgångspunkt handlar en av de viktigaste frågorna om vilka massmedialt förmedlade informationer, budskap och besked som medborgarna fäster störst tilltro till i ett kris-, katastrof- eller krigsläge. Studier som gjorts visar att människor i en hotfull eller pressad situation i första hand vänder sig till invanda och närliggande källor för att få besked om hur situationen bör hanteras. Men i en tid av explosionsartad och fragmentarisk utveckling av mediesektorn (såväl teknik som ägande) måste det understrykas att frågan om "invanda och närliggande" källor inte längre går att besvara entydigt. Marknadsandelarna fluktuerar oavbrutet, särskilt gäller detta tittartidsandelarna inom televisionen. Med andra ord måste en robust svensk medieberedskap bygga på medverkan från såväl programbolagen inom public service som de privat ägda bolagen.

Mediernas beredskapsråd är den centrala delen av svensk medieberedskap och har till ändamål att slå vakt om de demokratiska grundvärdena. Viktigast av dessa är den fria nyhetsförmedlingen, rätten till sann och fullständig information och fri opinionsbildning.

För att medieberedskap och hållbar mediedistribution ska kunna verka vid svåra påfrestningar på samhället behövs en oavbruten dialog och planläggning mellan staten och medieföretagen.

Denna gränslinje som alltid måste finnas mellan stat och medieföretag rörande kris- och katastrofrutin är dock av frivillig och därmed också känslig natur ("den tredje statsmakten") och bygger helt på en förtroendefull samverkan mellan det allmänna och det privata.

Mediernas beredskapsplanering är (med undantag av public service-bolagen) ett frivilligt åtagande från medieföretagens sida. Samarbetet mellan staten och medieföretagen måste därför ske med beaktande av att staten inte har några lednings-, styrnings- eller tillsynsbefogenheter när det gäller medieföretagens beredskapsplanering. Ett undantag är dock programbolagen inom public servicesektorn vilka enligt avtal ska samråda med SPF och som när högsta beredskap råder ska utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen.

Den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som från årsskiftet övertar verksamhetsområdet medieberedskap har i fortsättningen ansvaret att förvalta det växande engagemanget för samverkan och krisledning inom mediebranschen.

Mats Ekdahl
Generaldirektör
Styrelsen för psykologiskt försvar
Ordförande Mediernas beredskapsråd

Sammanfattning

I föreliggande rapport presenterar Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) det huvudsakliga resultatet av myndighetens risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn som genomförts under 2008.

Den samhällsviktiga mediesektorn

Nyhetsmedierna är de viktigaste förmedlarna av nyheter och samhällsinformation i samhället. SPF bedömer att massmedierna bedriver samhällsviktig verksamhet ur flera perspektiv, såväl under normala förhållanden som vid extraordinära händelser. Ur ett demokratiskt perspektiv är medierna nödvändiga som en daglig källa för vår omvärldsbevakning, för det fria ordet och för opinionsbildningen. Att allmänheten förväntar sig ständig tillgång till sina ordinarie informationsskällor märks så fort ett avbrott inträffar. Generellt vidtar de drabbade medieföretagen omgående åtgärder för att återställa informationsflödet. De oväntade störningar och avbrott som vid några tillfällen drabbat radio- och tv-sändningar i Sverige har aldrig fått sådan omfattning att det kan liknas vid extraordinära händelser.

Medierna ingår även i samhällets varnings-, larm- och informationssystem. Utifrån ett beredskapsperspektiv menar SPF därför att delar av mediesektorn är mycket viktiga för alarmering och krishantering vid extraordinära händelser, både för att sprida information och för beslutsfattandet i samhället i stort. Viktigt meddelande till allmänheten (VMA), myndighetsmeddelanden samt kärnkraftslarm är exempel på viktiga informationssystem som på olika sätt är beroende av fungerande mediekkanaler.

I ett vidare krisledningsperspektiv är medierna också nödvändiga för att kunna hantera en redan inträffad kris i samhället med så små skadeverkningar som möjligt. Vid kriser och katastrofer är kravet på snabb, saklig och trovärdig information särskilt påtagligt. Att allmänheten kan nås av nyheter och samhällsinformation kan vara av avgörande betydelse för hur människor klarar av att hantera extraordinära händelser. Oro, kanske panik, måste ersättas med adekvat kunskap, råd och direkta anvisningar. Genom sin snabbhet och stora spridningsförmåga är medierna då nödvändiga informationskanaler.

SPFs risk- och sårbarhetsanalys 2008

Risk- och sårbarhetsanalysen har i första hand utgått ifrån de hot och risker som kan tänkas påverka medieföretagens möjligheter att bedriva sin verksamhet vid extraordinära händelser i samhället. Resonemang har förts utifrån följande hotbilder: elavbrott, avbrott i elektroniska kommunikationer, informationsoperationer/dataintrång, naturkatastrofer, pandemi, brand, sabotage, hot mot journalister och insiderbrott. Redovisningen innehåller dessutom en översiktlig beskrivning av mediesektorn samt en introduktion till området medieberedskap.

Elavbrott, avbrott i elektroniska kommunikationer och hot mot journalister är de tre hot som större medieföretag upplever är mest sannolika att de ska inträffa. Samtidigt är elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer de händelser (efter brand) som anses medföra de allvarligaste konsekvenserna. Detta sammantaget innebär att de större medieföretagen bedömer att

elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer utgör de största riskerna för mediesektorns förmåga. Denna bild har bekräftats vid upprepade tillfällen av de medieföretag som SPF samverkar med.

Denna risk- och sårbarhetsanalys hålls genomgående på en så generell och övergripande nivå att enskilda medieföretags avgörande sårbarheter inte kan identifieras. Analysen har visat att det finns betydande skillnader i sårbarhet för de analyserade hotbilderna mellan olika medieföretag. Skillnaderna beror i stor utsträckning på hur pass omfattande beredskapsåtgärder de vidtagit, men det beror även på förhållanden som ligger utanför medieföretagens kontroll. Att bedöma mediesektorns samlade förmåga i olika situationer är naturligtvis svårt på grund av sektorns stora omfattning och komplexitet.

Erfarenheter från inträffade kriser i Sverige visar att det krävs extrema och/eller långvariga påfrestningar på samhället för att mediesektorn ska förlora sin förmåga att förmedla nyheter och information, både från och till ett drabbat område. SPF kan därför inte se något rimligt scenario där hela mediesektorn helt skulle upphöra att fungera. Sektorn har dock inte alltid lyckats upprätthålla samma mångfald i medieutbudet som under normala förhållanden, och i vissa akuta situationer har flera mediekanaler tillfälligt slutat fungera.

Den samlade bilden från stormarna Gudrun 2005 och Per 2007 visar att nyheter och samhällsinformation i huvudsak nådde ut till de drabbade hushållen. Medieföretagen kunde arbeta planenligt trots problemen som uppstod i samband med stormarna. Ingen av stormarna var så extrem eller långvarig att den inverkade negativt på mediesektorns förmåga i stort.

SPF ser sammantaget en positiv utveckling inom medieföretagens grundläggande krisledningsförmåga, mycket tack vare företagets ökade medvetenhet om hot mot det egna företagets verksamhet. Allt fler medieföretag skapar beredskaps- och omlokaliseringsplaner och instiftar permanenta krisledningsgrupper, ofta på ledningsnivå.

SPF upplever också att intresset för samverkan har ökat bland medieföretagen. Nya kontaktnät och samverkansformer har etablerats i spåren av stormarna. Medieföretagen ställer sig positiva till såväl branschinternt samarbete som privat-offentlig samverkan. Samarbetet inom Mediernas beredskapsråd är i detta avseende av avgörande betydelse. Den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som från årsskiftet övertar verksamhetsområdet medieberedskap har i fortsättningen ansvaret att förvalta detta växande engagemang för samverkan och krisledning inom mediebranschen.

Inledning

Uppdraget

Enligt krisberedskapsförordningen¹ ska Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) i syfte att stärka samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom mediesektorn som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Analysen ska särskilt beakta:

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska årligen värdera och sammanställa resultatet av risk- och sårbarhetsanalysen i en redovisning som lämnas till Regeringskansliet, med kopia till Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Redovisningen ska innefatta myndighetens planerade åtgärder samt bedömning av behov av ytterligare åtgärder.

Fokus och avgränsningar

Mediesektorns stora omfattning och komplexitet gör det svårt att bedöma sektorns förmåga i olika situationer. En överhängande risk är att generaliserade bedömningar innebär sådana förenklingar att resultatet blir missvisande. Därför väljer SPF hellre att föra ett beskrivande resonemang utifrån relevanta hotbilder än att ange konkreta samlade bedömningar och behov av åtgärder. I första hand fokuserar SPF analysen på medieföretagens möjligheter att verka under extraordinära händelser i samhället, särskilt de medier som har störst betydelse vid kriser och katastrofer: radio, TV, nyhetsbyråer, dagliga tidningar samt webbmedier.

Analysen utgår från vad som kan kallas *nyhetsprocessen*, det vill säga verksamheter och aktiviteter för *insamling, bearbetning, distribution och mottagning av nyheter* och annan medierapportering. SPF har att analysera och bedöma mediesektorns samlade förmåga att upprätthålla nyhetsprocessens hela kedja vid olika extraordinära händelser i samhället. För att varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation ska nå hushållen krävs att allt från insamling, via bearbetning och distribution, till mottagning fungerar. Samtidigt kan vart och ett av nyhetsprocessens steg inkludera en mängd olika aktörer och tekniska lösningar.

Här kan distributionen av ett tv-program tjäna som exempel. Låt säga att ett tv-program sänds från ett programbolag utomlands via satellit till Sverige.

¹ Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Signalerna tas emot vid Kaknästornet i Stockholm och sänds vidare i Teracom's marknät via radiolänk ut i Sverige. I Dalarna tar ett flerfamiljshus emot signalerna med en takantenn och vidare sänder dem i sitt lokala kabel-tv-nät till fastighetens alla hushåll. Detta tv-program har således distribuerats via satellit, maknät och kabel innan det når hushållen. Om någon av de inblandade aktörernas förmåga reduceras, minskar sannolikt även möjligheten för fastighetens hushåll att se tv-programmet.

Av de producerande medieföretagen fokuserar SPF i första hand analysen på företag med redaktionell verksamhet och/eller de som producerar direkt-sända nyheter och samhällsinformation.

Det bör noteras att den största delen av verksamheten inom mediesektorn drivs av privata aktörer. SPF bedriver arbetet inom området medieberedskap utifrån de förutsättningar som gäller för privat-offentlig samverkan. SPF har inga formella befogenheter att begära in underlag från medieaktörerna utan arbetet bygger på gemensamma intressen och respekt för varandras uppgifter.

I detta dokument redovisas enbart uppgifter som SPF bedömer vara öppna, vilket innebär att dokumentet kan spridas utan restriktioner. Sårbarhetsanalysen hålls genomgående på en så generell och övergripande nivå att enskilda medieföretags avgörande sårbarheter inte framkommer. Risker och sårbarheter beskrivs i många sammanhang i termer av svagheter eller bristande förmåga. För att få en samlad bild av hur sårbara medieföretagen är för de utvalda hotbilderna redovisar SPF även förhållanden som påvisar robusthet och anpassningsförmåga.

Genomförande av SPFs risk- och sårbarhetsanalyser

SPF presenterar här en samlad risk- och sårbarhetsanalys av den svenska mediesektorn för tredje året i rad. Även om mediebranschen är i ständig förändring så ändras inte den övergripande bilden av svensk medieberedskap årligen. SPF har därför valt att genomföra sina årliga risk- och sårbarhetsanalyser av mediesektorn på följande sätt. Varannan redovisning innehåller en heltäckande analys av identifierade hot, risker och sårbarheter inom mediesektorn och varannan belyser närmare vissa utvalda områden. Syftet med detta upplägg är att på lång sikt skapa en större förståelse för och kunskap om varje enskild risk och mediesektorns samlade förmåga att bemöta dessa risker.

2006 års risk- och sårbarhetsanalys, den första någonsin, var en övergripande sårbarhetsanalys av centrala hot och risker. 2007 års risk- och sårbarhetsanalys fokuserade istället särskilt på utförliga analyser av vissa utvalda hot och analysområden². Föreliggande rapport utgår från tidigare analyser och väver in SPFs samlade kunskap inom området medieberedskap till ännu en övergripande, heltäckande risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn.

För att komplettera det kunskapsunderlag som finns på SPF har myndigheten anlitat Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) under 2006 och AB Stelacon under 2007 för att bidra med ytterligare underlag till risk- och sårbarhetsanalyserna. Projektgrupperna inom både FOI och Stelacon har baserat sina respektive analyser på litteraturstudier samt djupintervjuer med centrala aktörer inom mediesektorn. Tillsammans med SPF har de även organiserat workshops med experter inom medieområdet för att kommunicera, värdera, vidareutveckla och förankra framtagna underlag.

² SPFs risk- och sårbarhetsanalyser av mediesektorn 2006 och 2007 finns att ladda ner från myndighetens webbsida: www.psyodef.se/medieberedskap

SPF har vid två tillfällen, 2004 och 2007, skickat enkäter till Sveriges större medieföretag om deras syn på hot och risker. Enkätundersökningarna innehöll till del identiska frågor och baserades på samma urvalsprinciper, vilket möjliggör jämförelser mellan åren³. I den senaste enkätens urval ingick 121 medieföretag som bedömdes vara stora eller medelstora. För radio och TV innebar det Sveriges Radio, Utbildningsradion, MTG Radio, SBS Radio, Sveriges Television, TV3, TV4 och Kanal 5. Inom dagspress tillfrågades såväl första- som andratidningen på respektive regional marknad. Inom övriga mediekategorier inkluderades företag med störst räckvidd i urvalet.

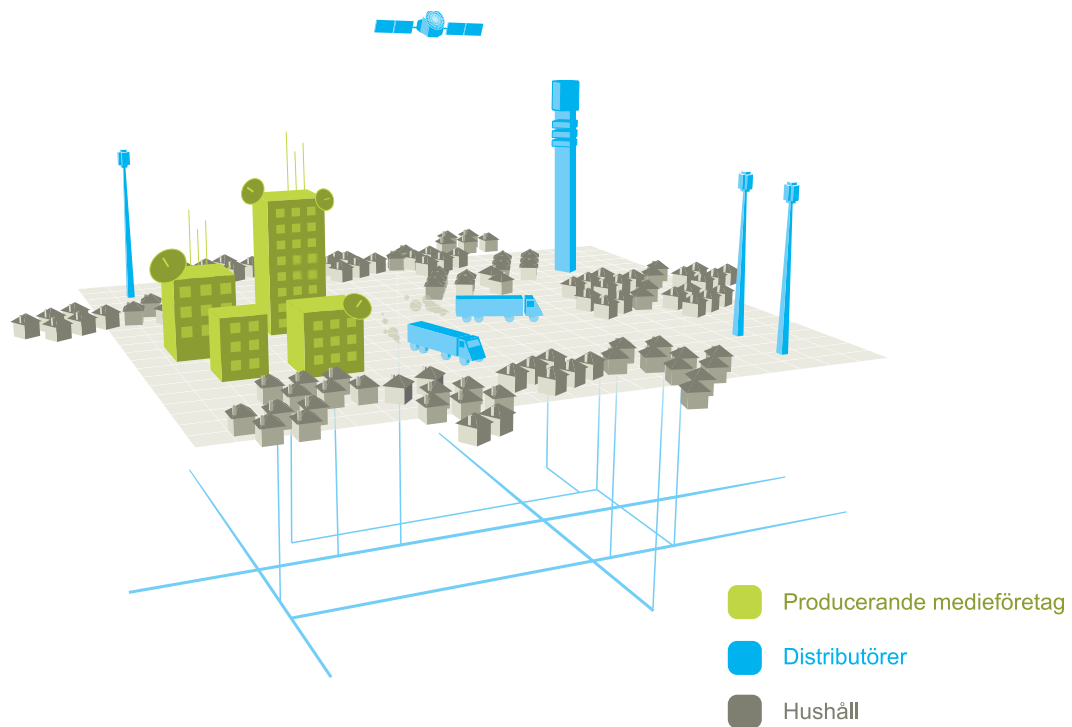
³ Urval och resultat av enkätundersökningen 2004 presenteras i SPF:s studie Medieföretagens syn på hot, risker och sårbarheter - en kartläggning. SPF:s skriftserie 2005:2. Studien kan laddas ner från SPF:s webbsida: www.psycdef.se/medieberedskap

Den samhällsviktiga mediesektorn

Mediesektorn kan schematiskt delas in i producerande och distribuerande medieföretag, även om många företag i realiteten både producerar och distribuerar medieinnehåll. Producerande medieföretag svarar för insamling och bearbetning av medieinnehåll och har en redaktionell produktion. De distribuerande medieföretagen förmedlar därefter medieinnehållet till hushållen.

Figur 1 presenterar denna schematiska indelning av mediesektorn inklusive olika sätt att distribuera medieinnehåll; papperstidningar via fysiska transportmedel jämte radio-, tv- och webbmediedistribution via marknät, kabel och satellit. Figuren visar mediesektorns samlade möjligheter att leverera varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation till allmänheten.

Figur 1. En schematisk indelning av mediesektorn i producerande och distribuerande medieföretag samt mottagande hushåll.



Den svenska mediemarknaden har genomgått omvälvande förändringar de senaste decennierna. Avregleringar och tekniska innovationer har kraftigt ökat antalet mediekanaler. Samtidigt pågår en allt intensivare sammanflätning av internationella tekniska lösningar, ägarkonstellationer och verksamma aktörer.

På senare år har många medieföretag också vidgat sina verksamhetsfält. Tidningsföretag startar radio- och tv-kanaler, och såväl tidningar som radio- och tv-kanaler utvecklar webbaserade medieprodukter. Även den tekniska utvecklingen gör det allt mindre relevant att knyta enskilda medier - radio, TV, text och bild - till en specifik distributionsform. Idag kan varje medieform distribueras på flera olika sätt, till exempel förmedlas radio och TV via analoga och digitala marksändningar, via satellit, i kabelnät, i 3G-nät samt via internet. Samtidigt förändras allmänhetens konsumtionsmönster. Dagens mediekonsumenter är vana vid att det vare sig det gäller radio, TV, tryckta medier eller webbmedier finns ett stort urval av ämnen, format och kanaler att välja mellan.

Mångfalden av utrustning som kan användas för elektronisk mediekonsumtion har också ökat dramatiskt under det senaste decenniet. Konsumenterna vill och kan i allt större utsträckning själva påverka när, var och hur de använder olika typer av medier i och utanför hemmet tack vare batteridrivna enheter. Dagens bärbara datorer, handdatorer, mobiltelefoner, mediaspelare etc. är ofta anpassade för att kunna användas som plattformar för både fast eller trådlös mottagning av radio och TV samt tillgång till internet.

Bilaga 1 presenterar en översiktlig bild av mediesektorn indelad i radio, TV, webbmedier, tidningar och nyhetsbyråer. För en utförligare beskrivning av mediesektorn med fokus på radio, TV, branschstruktur och mediepolitik hänvisas till Radio- och TV-verkets årliga publikation *Medieutveckling*⁴.

Mediesektorn i ett krisberedskapsperspektiv

Enligt KBM⁵ är en verksamhet samhällsviktig ur ett krisberedskapsperspektiv om den uppfyller det ena eller båda av följande villkor:

1. Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
2. Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad allvarlig kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkingarna blir så små som möjligt.

SPF har analyserat mediesektorn med utgångspunkt från båda kriterierna och bedömer att medieföretag bedriver samhällsviktig verksamhet ur flera perspektiv, såväl under normala förhållanden som vid extraordinära händelser. Det innebär emellertid inte att alla delar av medielandskapet är samhällsviktiga ur ett krisberedskapsperspektiv.

Människors rätt till information är grundlagsfäst i Sverige och gäller oberoende av situation. I ett demokratiskt samhälle är rätten till information en grundläggande förutsättning för ett aktivt medborgarligt deltagande i den demokratiska debatten och processen.

4 Radio- och TV-verket (2008) *Medieutveckling 2008*. Radio- och TV-verkets publikationer kan laddas ner på myndighetens webbsida: www.rtvv.se

5 Krisberedskapsmyndigheten (2006). Risk- och sårbarhetsanalyser - vägledning för statliga myndigheter. KBM rekommenderar 2006:4.

Att allmänheten förväntar sig ständig tillgång till sina ordinarie informationskällor märks så fort ett mindre avbrott inträffar. De drabbade medie-företagen vidtar omgående åtgärder för att återställa informationsflödet. De oväntade störningar och avbrott som vid några tillfällen drabbat radio- och tv-sändningar i Sverige har emellertid aldrig fått sådan omfattning att det kan liknas vid extraordinära händelser.

Vid extraordinära händelser kan SPF konstatera att delar av mediesektorn är mycket viktiga, både för att alarmera, sprida information och för samhällets krisledning. En grundläggande iakttagelse från inträffade krishändelser är att hot och osäkerhet skapar en snabbt växande efterfrågan på information. I regel uppstår praktiskt taget omedelbart ett gap mellan efterfrågad information och den information som finns tillgänglig. Genom sin snabbhet och stora spridningsförmåga är medierna då oundgängliga informationskanaler.

I ett krisledningsperspektiv är medierna därmed nödvändiga för att kunna hantera en redan inträffad allvarlig kris i samhället med så små skadeverkningar som möjligt. Att allmänheten kan nås av varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation kan vara av avgörande betydelse för hur människor klarar av att hantera extraordinära händelser. Oro, kanske panik, måste ersättas med adekvat kunskap, råd och direkta anvisningar. Information är i sådana situationer inte bara ett sätt att rädda liv och egendom utan också ett medel att bevara medborgarnas förtroende för samhället och dess institutioner.

Varnings- och informationssystem för allmänheten

Idag finns det flera system för att informera och varna allmänheten. Samtliga är på olika sätt beroende av fungerande mediekkanaler. De två viktigaste är *Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)* och *myndighetsmeddelande*. I län med kärnkraftverk finns dessutom ett särskilt system för *kärnkraftslarm*. Därutöver finns det många andra informationstjänster som sprids via olika medier, bland annat Sveriges Radios datorbaserade informationssystem *OJJE*⁶ som möjliggör för SR att informera om olyckor och störningar i trafiksystem, elförsörjning, telekommunikationer etc.

Viktigt meddelande till allmänheten – VMA

Varnings- och informationssystemet VMA har tillkommit för att samhällets räddningsorgan snabbare ska kunna nå allmänheten med varningar och information. Systemet utgörs dels av varningsmeddelande i radio och TV, dels av utomhuslarmet "Hesa Fredrik"⁷. Proposition 2005/06:133⁸ slår fast att radio och TV är de bästa kanalerna för varning och information till allmänheten, medan utomhuslarmet utgör ett komplement.

SOS Alarms SOS-centraler⁹ och Sveriges Radios (SR) sändningsledning har nyckelpositioner i kedjan för att få denna varning och information till allmänheten att fungera snabbt och effektivt. SOS Alarm vidarebefordrar en begäran om VMA till sändningsledningen på SR. Sändningsledningen ser till att SRs alla kanaler sänder meddelandet och distribuerar meddelandet till medverkande tv-företag. SRs meddelande sänds med automatik även i den privata lokalradion. VMA läggs också ut i text-tv och på SRs webbplatser. Sändningsledningen tjänstgör dygnet runt och är garanten för att meddelandet

6 De två svenska radioprofilerna Ove Joanson och Jan Engdahl har fått ge namn åt OJJE-systemet.

7 Signalen i utomhuslarmet består av sju sekunder långa ljudstötter med 14 sekunders paus emellan. Den ska ljuda i minst två minuter.

8 Proposition (2005/06:133) Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle.

9 SOS Alarm AB har artion SOS-centraler i landet som dygnet runt tar emot nödsamtal på larmnumret 112.

når alla som kommit överens med Räddningsverket om att sända VMA.

Räddningsverket är den myndighet som ansvarar för VMA-systemet¹⁰. Räddningsverket slöt i början av 2008 nya överenskommelser om utsändningen av VMA med SR, Sveriges Television (SVT), Utbildningsradion (UR), Radiobranschen¹¹, TV4, Kanal 5, Kanal 9 och Viasat (TV3, TV6, TV8 och ZTV). Det finns två nivåer av VMA: varnings- och informationsmeddelanden.

1. *Varningsmeddelanden* sänds omedelbart i situationer där det finns risk för skada på liv, egendom och miljö. Har utomhuslarmet VMA utlösts ska det alltid följas av ett varningsmeddelande i samtliga överenskomna radio- och tv-kanaler.
1. *Informationsmeddelanden* sänds utan krav på omedelbarhet för att förebygga och begränsa skador på människor, egendom eller miljö. Ett informationsmeddelande kan också sändas i alla överenskomna radio- och tv-kanaler.

Räddningsverket genomförde en övergripande översyn av VMA-systemet i samråd med SR, SOS Alarm, SPF och KBM under 2007¹². Utredningen resulterade i att det befintliga VMA-systemet i stort sett bevarades men systemets användning vidgades. VMA var tidigare ett viktigt hjälpmedel i samband med olyckor, med räddningstjänst och polis som de vanligaste brukarna. Nu kan VMA också användas vid andra allvarliga händelser, vid svåra störningar i viktiga samhällsfunktioner och vid krishantering i samband med extraordinära händelser. I och med den bredare användningen utökades och precisades även kretsen av behöriga att begära sändning av VMA.

Under 2008 har representanter för Räddningsverket, SR och SOS Alarm genomfört en turné med informationsträffar vid länsstyrelser för att sprida kunskap om det utvidgade VMA-systemet. Även SPF har identifierat behovet av att öka kunskapen om VMA för att öka användningen av systemet. I Räddningsverkets översyn framgår att VMA-systemet endast har använts sex till elva gånger per år under perioden 2003-2006.

SPF stödjer Räddningsverkets förslag att genomföra ännu en samlad utredning av VMA-systemets tillämpning utifrån ett bredare perspektiv. Utredningen bör inkludera en översyn av dagens möjligheter att distribuera VMA via webben. Idag förmedlas VMA till exempel inte i SRs webbradiosändningar. En ny utredning skulle även kunna beakta att allt fler ersätter traditionell mediekonsumtion i realtid med interaktivt lyssnande och tittande vilket förändrar förutsättningarna för VMA.

Räddningsverket utredde i samarbete med KBM under 2007 även möjligheterna att komplettera VMA-systemet med sms i mobiltelefoner. Det finns en rad tekniska begränsningar som gör sms mindre lämpligt att använda för VMA, framförallt möjligheten att nå många abonnenter samtidigt och svårigheter med geografisk avgränsning. Utredningen föreslog därför att VMA via sms inledningsvis bör avse föranmälda tjänster för framförallt hörselskadade eller andra som har svårt att uppmärksamma andra varningssignaler. Därefter föreslår Räddningsverket vidare utredning, utveckling, test och tillämpning av ny teknik så att sms framöver mer effektivt kan komplettera varning och information via radio och TV i större skala.

10 För mer information se Räddningsverkets webbsida: www.srv.se

11 Radiobranschen (RAB) företräder de privata lokalradiostationerna.

12 Räddningsverket (2007). Översyn av varnings- och informationssystemet Viktigt meddelande till allmänheten (VMA). Dnr. 232-2742-2007.

Myndighetsmeddelande

Myndigheter kan begära att få sända ett *myndighetsmeddelande* när deras ordinarie verksamhet inte längre kan bedrivas. Det kan röra sig om inställda skolskjutsar på grund av snöoväder, störningar i vatten- och elförsörjning eller liknande situationer som dock inte bedöms akut livsfarliga.

I de sändningstillstånd som regeringen utfärdar för SR och SVT står inskrivet att public service-bolagen¹³ kostnadsfritt ska sända meddelanden som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det. I alla övriga marksända tv-kanalers sändningstillstånd står att de ska sända motsvarande kostnadsfria myndighetsmeddelanden för att "skydda människor, egendom och miljö"¹⁴.

Meddelandet sänds enbart i den kanal som begärts. En myndighet som önskar sända ett myndighetsmeddelande i SR kontaktar SRs lokala kanal i sin region, alternativt SRs sändningsledning i Stockholm om SRs lokala kanal inte sänder just då. För ett motsvarande myndighetsmeddelande i SVT tar myndigheten kontakt med SVTs regionala nyhetsredaktion alternativt SVTs sändningsledning i Stockholm. SR och SVT ger meddelandet en lämplig utformning och väljer när det kan sändas för att inte störa den tablålagda programverksamheten.

Kärnkraftslarm

Sändningsledningen vid SR har även ansvaret för utrymningsalarmering vid eventuella kärnkraftsolyckor. Ett *kärnkraftslarm* ska nå alla som bor inom en mils radie från ett kärnkraftverk.

Det finns larm på två olika nivåer för olyckor i svenska kärnkraftverk: *haverilarm* och *höjd beredskap*. Vid ett haverilarm varnas allmänheten omedelbart genom ett särskilt system för utomhus- och inomhuslarm som startas av kärnkraftverket. Varningen följs av myndighetsmeddelanden i radio och TV. Vid höjd beredskap informeras allmänheten genom myndighetsmeddelanden i radio och TV, men inget larm med sirener eller liknande utlöses.

Parallellt med att allmänheten informeras larmar det berörda kärnkraftverket regionala och centrala myndigheter via regionala och nationella larmcentraler.

13 Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

14 Radio- och TV-verket (2008) Tillstånd att sända TV-program. Beslut 2008-03-27. Dnr 361/2008 m.fl.

Förutsättningar för svensk medieberedskap

Legala förutsättningar

I de mediepolitiska målen och andra dokument från statsmakterna nämns säkerheten i medieföretagens verksamhet endast i övergripande termer. Men i förlängningen påverkar statsmakternas politiska ställningstaganden ändå medieföretagens förutsättningar att verka för utökad säkerhet och beredskap.

Grundläggande legala förutsättningar för verksamheter inom mediesektorn är *Yttrandefrihetsgrundlagen*, *Radio- och TV-lagen*, *Tryckfrihetsförordningen*, *Lagen om elektronisk kommunikation*¹⁵ och de *sändningstillstånd* som utfärdas för radio- och tv-sändningar. För verksamheter som ingår i public service tillkommer anslagsvillkor. Den närmare regleringen av radio- och tv-sändningar finns i *Radio- och TV-lagen*. Lagen omfattar alla sändningar av radio- och tv-program som riktas till allmänheten och tas emot med tekniska hjälpmedel.

Post- och telestyrelsen (PTS) utövar tillsyn över aktörerna som verkar under *Lagen om elektronisk kommunikation*. Om tillsynen även inkluderar utsändning av television har ännu inte varit föremål för någon prövning. I de fall en aktör även erbjuder andra tjänster, som internet och telefoni, över det kabelnät som nyttjas för distribution av television, ställs krav på tillräckligt god funktion och teknisk säkerhet för dessa tjänster utifrån *Lagen om elektronisk kommunikation*.

Som en grund för överenskommelser att sända VMA och myndighetsmeddelanden finns vissa formuleringar i sändningstillstånden för SR och samtliga aktörer som sänder tv-program i marknätet. Flertalet privata radio- och tv-företag har också genom överenskommelser med Räddningsverket tagit på sig ansvaret att sända VMA¹⁶. Utöver detta ställer statsmakterna inga särskilda krav på funktionssäkerhet i de privatägda medieföretagen för att säkerställa deras säkerhet och beredskap.

SPF vill särskilt framhålla att de privatägda medieföretagens satsningar på säkerhet huvudsakligen sker utifrån affärsmässiga grunder och utgår från kravet att den dagliga driften ska säkerställas. De åtgärder som vidtas har givetvis betydelse även vid allvarigare påfrestningar. Drivkraften för medieföretagen att nå ut till sina läsare, tittare och lyssnare är stark, ofta relaterad till beroendet av reklamintäkter. Det är av stor vikt för de kommersiella aktörerna att behålla eller stärka sin marknadsposition och sitt kundunderlag. Beredskap och säkerhetslösningar kan till del betraktas som något som ingår i deras konkurrenskraft.

¹⁵ Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469), Radio- och TV-lagen (1996:844), Tryckfrihetsförordningen (1949:105) och Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

¹⁶ Läs mer om VMA i kapitel 2 i avsnittet om varnings- och informationssystem för allmänheten.

Sändningstillstånd för radio och TV

Radio- och TV-verket (RTVV) meddelar sändningstillstånd för privat lokalradio och närradio¹⁷. Från och med 2008 meddelar RTVV även tillstånd för att sända tv-program i det digitala marknätet, utom för SVT som liksom övriga public service-bolag även fortsättningsvis meddelas sändningstillstånd av regeringen.

De nuvarande sändningstillstånden i det digitala marknätet meddelade RTVV den 1 april¹⁸. I och med sitt utökade ansvar för tillståndsgivning inom digital-tv har RTVV möjlighet att komma överens med programbolagen om att lämna in beredskapsplaner till regeringen. RTVV har enbart valt att ställa detta tillståndsvillkor för TV4. I TV4s sändningstillstånd står att "TV4 AB ska utarbeta en beredskapsplan för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred samt lämna planen till regeringen och till den myndighet som regeringen bestämmer"¹⁹. Däremot betonar samtliga sändningstillstånd att sändningarna ska hålla en hög teknisk kvalitet och en så god säkerhet att sändningsavbrott blir så korta som möjligt.

Public service-bolagens nuvarande sändningstillstånd gäller för åren 2007-2009. Liksom i tidigare sändningstillstånd framhålls att programbolagen ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution. I sändningstillståndet betonas att bolagen ska "ställa höga krav på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egensändningar"²⁰.

Därutöver ska public service-bolagen utifrån ett risk- och sårbarhetsperspektiv analysera och värdera sändningsverksamheten så att avbrott så långt som möjligt kan undvikas. Detta ska ske efter samråd med SPF. Analyserna ska resultera i beredskapsplaner som årligen före den 1 mars lämnas till regeringen (Kulturdepartementet) och för kännedom till SPF och KBM.

Till skillnad från de tidigare sändningstillstånden anger regeringen inte att bolagen ska köpa utsändningstjänster för marksändningar från Teracom, utan bolagen är ålagda att upphandla distributionstjänster enligt *Lagen om offentlig upphandling*²¹. Regeringen anger inte heller längre att bolagen ska samråda med Teracom vid utarbetandet av bolagens beredskapsplaner.

Landshövding Rose-Marie Frebran har som särskild utredare genomfört en bred översyn av public service²². Utredningen har analyserat om det finns behov av förändringar i villkoren för public service-bolagen inför nästa sändningstillståndsperiod som inleds den 1 januari 2010. Utredningen har fokuserat på effektiv resursanvändning, styrningsfrågor, finansiering samt periodisering för kommande sändningstillstånd. Redovisningen nämner endast public service-företagens säkerhet och beredskap i förbigående. Inte heller behandlas sändningstillståndens skrivningar om säkerhet annat än i allmänna termer.

17 Med närradio avses lokala radiosändningar för föreningslivet som normalt når kommunen där föreningen är verksam.

18 Radio- och TV-verket (2008) Tillstånd att sända TV-program. Beslut 2008-03-27. Dnr 361/2008 m.fl.

19 Radio- och TV-verket (2008) Tillstånd att sända TV-program. Bilaga 30, Tillstånd att sända marksänd TV för TV4 AB (TV4), 16 §. Beslut 2008-03-27. Dnr 361/2008 m.fl.

20 Utbildnings- och kulturdepartementet (2006) Tillstånd att sända television, § 22. Regeringsbeslut III:8, 2006-12-21.

21 Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

22 Public Service-utredningens betänkande Kontinuitet och förändring. SOU (2008:64). Uppdraget redovisades den 30 juni 2008 och var på remiss fram till den 1 oktober 2008.

Förutsättningar för mediesektorns elförsörjning

Samtliga medieföretag är beroende av el för att kunna bedriva sin verksamhet. Vissa medieföretag efterlyser en prioritering av elleveranser vid krissituationer och några medieföretag anser att en central plan för fördelning av drivmedel bör införas. Men idag saknas legala möjligheter att i fredstid prioritera elleveranser till samhällsviktiga elanvändare i bristsituationer²³.

Energimyndigheten (STEM) har haft i uppdrag att föreslå ett nytt system för att möjliggöra prioritering av elanvändare vid elbrist. Projektets slutrapport överlämnades till regeringen i november 2007²⁴. STEM föreslår att de elanvändare som ska prioriteras är de som bedöms bedriva verksamheter enligt definitionen "Elanvändare som har så stor betydelse för befolkningens liv, hälsa och samhällets funktionalitet samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter, i enlighet med målen för Sveriges säkerhet, att de inte bör kopplas bort vid elbrist." SPF anser att medieföretagen tillhör denna grupp.

Efter stormen Gudrun 2005 har det gjorts vissa tillägg i *Ellagen*²⁵, till exempel ställs ersättningskrav och nya funktionskrav på elnätsägare. Numera måste elnätsföretagen betala avbrottsersättning till drabbade kunder för avbrott som varar längre än 12 timmar. Från och med den 1 januari 2011 kommer funktionskraven på elnätsföretagen att skärpas ytterligare. Elnätsbolagen tillåts numera också ha fasta installerade reservkraftsaggregat, vilket gör det möjligt för medieföretag att avtala om utökad leveranssäkerhet med sitt elnätsbolag.

Generellt gäller att elektroniska kommunikationer inte fungerar utan elkraft. Samtidigt krävs fungerande telefoni och i vissa fall dataförbindelser för att snabbt avhjälpa elavbrott. Enligt PTS finns endast reservkraft i vissa delar av de elektroniska kommunikationsnäten. Särskilt sårbara är de publika internetförbindelserna och mobiltelefonnäten. PTS förordar att medieföretagen själva övar eller på annat sätt utreder hur elavbrott påverkar deras elektroniska kommunikationer. Därefter är utgångspunkten att medieföretagen, liksom andra aktörer och konsumenter, själva ska upphandla den säkerhet de är i behov av när det gäller olika former av elektroniska kommunikationstjänster.

Förändrade förutsättningar för svensk medieberedskap

Nya aktörer i marknätet

Flera nya operatörsföretag ges numera möjlighet att sända television i marknätet och PTS har beslutat att Teracom har en generell skyldighet att ge andra operatörer tillträde till marknätet. Radio- och TV-verket har utrett hur konkurrens i marknätet kan skapas och vilken teknisk samordning som är nödvändig för att uppnå önskad tillgänglighet och säkerhet. Men konsekvenserna av att fler distributörer får tillträde till det digitala marknätet är i dagsläget svåra att bedöma. Frågor som emellertid är viktiga att beakta i sammanhanget är exempelvis:

23 Energimyndigheten (2007). Hur trygg är vår energiförsörjning? En översiktlig analys av hot, risker och sårbarheter inom energisektorn år 2006. ER 2007:06.

24 Energimyndigheten (2007). Prioritering av elanvändare vid elbrist. Slutrapport från Energimyndighetens Styrelseprojekt åren 2004-2007. ER 2007:38.

25 Ellagen (1997:857).

- vilken säkerhets- och beredskapsmässig erfarenhet och kompetens de nya aktörerna har,
- hur kostnader för beredskaps- och säkerhetsåtgärder ska fördelas mellan Teracom och de nya aktörerna,
- om och hur eventuell tillsyn bör utövas och
- om nya författningsmässiga krav kan komma att ställas på olika aktörer.

Vid årsskiftet 2007/2008 skulle SRs och SVTs respektive distributionsavtal med Teracom gått ut, men upphandlingsförfarandet försenades vid båda bolagen och distributionsavtalen har förlängts. SVT genomförde upphandlingen av distributionstjänsten under 2008. SR har inte kommit lika långt i processen utan färdigställde upphandlingsunderlaget under hösten 2008.

Det beredskapsavtal²⁶ som regeringen haft under tio års tid med Teracom upphörde den 24 juli 2008. Regeringens beslut att säga upp beredskapsavtalet²⁷ hänvisar till att SR, SVT och UR ska ställa höga krav på sina leverantörer. Kulturdepartementet konstaterar: "Beredskapskrav på leverantörer av utsändningstjänster bör därför inte ställas av staten utan av SR, SVT och UR i deras avtal med sina leverantörer". Vidare beskriver regeringsbeslutet att PTS kan ålägga Teracom att planlägga för höjd beredskap och att det därför inte längre finns skäl för staten att ställa krav på Teracom angående beredskapsåtgärder.

Att public service-bolagen upphandlar distributionstjänster från Teracom alternativt från en konkurrent innebär nya roller och krav på såväl public service-bolagen som Teracom. Ansvaret ligger nu till fullo på public service-bolagen att beställa den funktionssäkerhet som de anser vara nödvändig för att leva upp till sändningstillståndens formuleringar. Varken Teracom eller public service-bolagen tror dock att säkerhet och beredskap kommer att påverkas nämnvärt av de nya förhållandena. SPF följer noga diskussionen och utvecklingen inom området.

Under 2008 har Näringsdepartementet låtit utreda konsekvenserna av en utförsäljning av det statligt ägda Teracom. En utförsäljning bör föregås av en grundlig analys av vilka konsekvenser det kan få för Teracoms säkerhets- och beredskapsarbete.

Digital tv-distribution i marknätet

I Europa och runt om i världen pågår arbetet med övergången från analog till digital marksänd TV²⁸. I oktober 2007 slutfördes Sveriges drygt två år långa *digital-tv-övergång* som berörde ungefär 42 procent av Sveriges hushåll.

Digital-tv-övergången har förändrat förutsättningarna för att hantera störningar och använda alternativa distributionsvägar. Generellt kan SPF konstatera att tekniska system är sårbara i samband med större förändringar. Teknikskiften medför förnyade behov av inlärning och kan påverka säkerhet och beredskap negativt under en övergångsperiod. Sändningarna i det digitala marknätet påbörjades emellertid redan 1999 och innan nedsläckningen av det analoga nätet påbörjades täckte det digitala nätet redan 98 procent av hushållen. Men även om Teracom har erfarenhet av digitala sändningar sedan nästan tio år är erfarenheten av att arbeta med improviserade lösningar i en krissituation ännu inte lika omfattande som i den analoga miljön.

26 Avtal för verksamheten under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Bilaga till regeringsbeslut 1997-11-27, nr 11.

27 Regeringsbeslut 5 2008. Uppsägning av beredskapsavtal mellan staten och Teracom AB. 2008-01-24.

28 Europeiska kommissionen rekommenderade i maj 2007 att medlemsländerna bör vara klara med nedsläckningen av sina tv-sändningar i marknäten före år 2012.

SPF har under tre år följt hela digital-tv-övergången och andra aspekter av digitaliseringen av tv-mediet utifrån ett beredskapsperspektiv²⁹. SPFs övergripande bedömning är att digital-tv-övergången gick planerligt utan några större komplikationer. En del hushåll berördes av störningar och mottagningsproblem, men problemen avhjälpes oftast efterhand. Ett antal sändningsavbrott har också inträffat. Det mest omfattande avbrottet inträffade den 7 augusti 2007, då konsekvenserna av en avklippt kabel i Göteborgsområdet drabbade SVTs tv-sändningar och SRs P4-sändningar i södra och västra Sverige.

SPF bedömer att hushållen i de flesta fall har varit väl förberedda och tekniskt utrustade inför digital-tv-övergången. Digital-tv-kommissionen, Teracom och andra aktörer har tillsammans bedrivit ett aktivt informationsarbete inför och under digital-tv-övergången, vilket har bidragit till en hög kännedom om övergången hos hushållen³⁰.

Några förberedande åtgärder kan särskilt ha bidragit till att påverka genomförandet i positiv riktning. Nedsläckningen genomfördes i fem etapper från hösten 2005 till hösten 2007 vilket minimerade konsekvenserna av eventuella incidenter. Därmed fanns det tid att informera, åtgärda problem och samla erfarenheter underhand vilket minskade risken för tekniska systemfel och avbrott. Dessutom genomfördes nedsläckningarna under vår och höst för att på så vis undvika semestertider och besvärligt vinterväder. SVT1 fortsatte att sända analogt två veckor efter varje lokal nedsläckning – en lovvärd säkerhetsåtgärd utifrån ett medieberedskapsperspektiv. På så vis säkerställdes att fler hade kontinuerlig tillgång till åtminstone en tv-kanal via marknätet i samband med etappernas genomförande.

Vid digitaliseringen av marksänd TV frigjordes frekvenser. Regeringen fattade den 19 december 2007 beslut om att tv-branschen inledningsvis får fortsätta med dagens fem frekvensnät, men också att ett ytterligare frekvensnät görs tillgängligt för tv-sändningar. Det nya frekvensområdet kan exempelvis användas för fyra till fem nya tv-kanaler i standardformat eller några högupplösta tv-kanaler, även kallat *HDTV*. Regeringen har också beslutat att ge PTS i uppdrag att ta fram en nationell planeringslösning som omstrukturerar de befintliga tv-näten för att kunna frigöra ytterligare frekvensutrymme. PTS redovisar sitt uppdrag senast den 15 december 2008³¹.

Digital radiodistribution

Radio sänds idag med analog teknik i FM-bandet. Parallellt med de analoga sändningarna genomförs sedan 1995 digitala försökssändningar med *DAB-teknik* (Digital Audio Broadcasting). För närvarande pågår sändningar med DAB inom de fyra storstadsområdena Stockholm, Göteborg, Luleå och Malmö som når cirka 35 procent av befolkningen. Digitala sändningar av radio sker även i kabelnät, via internet och satellit samt i mobiltelefoninät.

De digitala radiosändningarna via internet erbjuder allmänheten möjlighet både att lyssna direkt på webbsändningar och att gratis ladda ner ljudfiler med radioprogram till sin dator eller mediaspelare, så kallad *podd-radio*. Webbradio har blivit ett komplement till de marksända analoga och digitala sändningarna, där både de ordinarie programmen och unika kanaler sänds. Det finns också ett stort utbud av radiostationer som enbart sänder via webben.

29 Projektets slutrapport publicerades i augusti 2008, Digitaliseringen av tv-mediet - utifrån ett medieberedskapsperspektiv. SPFs skriftserie 2008:2. Projektet har även levererat nyhetsbrev underhand samt en delrapport 2006. Allt material finns att ladda ner från SPFs webbsida: www.psycef.se

30 Se till exempel Digital-tv-kommissionens slutrapportering av digital-tv-övergången. KU 2004:04.

31 Läs mer om PTS uppdrag i delrapporten som publicerades den 25 juni 2008, Planeringslösning för marksänd digital TV-VHF. PTS-ER-2008:16.

För att möta nya medievanor och attrahera ungdomar och unga vuxna anser de flesta radioaktörer att radiomediet behöver utvecklas. Samtidigt är möjligheterna till utveckling i det analoga FM-nätet begränsade. Det råder kapacitetsbrist för nya kanaler och begränsade möjligheter till nya tjänster. Därför etableras för närvarande internationellt en rad tekniska lösningar för digital radiodistribution. Radio- och TV-verket har under tre år följt utvecklingen av olika tekniker för digital radiodistribution och tagit fram bedömningsunderlag för val av framtida distributionstekniker. Utredningen *Framtidens radio*³² slutredovisades i maj 2008.

De största svenska aktörerna inom radioområdet anser att DAB+ är den teknik för rikstäckande digital radio som idag förefaller mest lämpad för Sverige. DAB+ är en uppdaterad version av DAB som kan ge plats för omkring 80 rikstäckande radiokanaler i det planerade frekvensutrymmet. Liksom DAB är DAB+ standardiserad och harmoniserad med övriga Europa³³.

Det analoga FM-nätet täcker 99,8 procent av Sveriges befolkning och 90 procent av landet, en täckningsgrad som få av de digitala distributionsteknikerna kan uppfylla utan stora investeringar. Den privata lokalradion når uppskattningsvis 75 procent av Sveriges befolkning. Utifrån ett medieberedskapsperspektiv är det önskvärt att täckningsgraden förblir hög.

Vid bedömning av olika tekniker för att digitalt distribuera radio bör hänsyn tas till säkerhets- och beredskapsfrågor. SPFs övergripande bedömning är att FM-nätet fungerar bra ur ett medieberedskapsperspektiv eftersom det är ett robust nät med hög driftsäkerhet och god befolknings- och yttäckning. SPF anser att lärdomar från digitaliseringen av det marksända tv-nätet bör utnyttjas vid en eventuell övergång till ny teknik för radiodistribution, för att göra övergången så smidig och riskfri som möjligt.

Rakel

Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning) är ett nationellt digitalt radiokommunikationssystem som syftar till att underlätta för samhällsviktiga myndigheter och organisationer att göra sitt jobb. Det är ett säkrat kommunikationssystem som fungerar tillsammans med både det fasta allmänna telenätet och till mobilnät. Systemet är utformat så att man kan tala i individuella samtal och i grupp, skicka textmeddelanden, status- och lägesrapporter. Rakel har betydligt mer kapacitet än traditionella analoga radiosystem. Staten äger Rakel och KBM svarar för utveckling, drift och underhåll³⁴.

Kommuner, landsting, myndigheter och kommersiella aktörer med verksamhet inom allmän ordning, säkerhet eller hälsa kan ansluta sig till Rakel på sikt. Än så länge har de så kallade blåljusmyndigheterna anslutits till systemet, men användningen kommer att vidgas framöver. Inför urvalet till den utökade användarkretsen har medieföretagen uppmuntrats att inkomma med förslag på utformningen av deras deltagande i Rakelsystemet. Istället för att varje enskilt medieföretag skulle kontakta KBM har företagets representanter i Mediernas beredskapsråd författat ett PM till KBMs Rakelenhet avseende sin samlade syn på Rakelsystemet³⁵.

32 Radio- och TV-verket (2008). *Framtidens radio*.

33 För mer information se Radio- och TV-verkets slutrapport *Framtidens radio* som kan laddas ner på myndighetens webbsida: www.rtvv.se

34 För mer information se Rakelsystemets webbplats: www.krisberedskapsmyndigheten.se/default___176.aspx

35 I Medieföretagens syn på och behov av Rakelsystemet, SPF Dnr 70/08, förmedlade SPF Mediernas beredskapsråds PM Förslag till användning av Rakelsystemet inom området medieberedskap, 2008-09-16.

I skrivelsen anger medieföretagen i Mediernas beredskapsråd att de anser att Rakelsystemet sannolikt kommer att motsvara de krav på ett säkert kommunikationssystem som medierna har efterlyst för att kunna upprätthålla verksamheten under extrema påfrestningar på samhället.

Den möjliga användningen av Rakel för medierna kan delas in i tre huvudområden:

1. Spridande av VMA – genom att säkra kommunikationen mellan SOS Alarm och SR.
2. Säkring av utsändningen – genom att underlätta kommunikationen mellan olika enheter, kontrollrum och orter, exempelvis under omlokalisering till reservsändningsplatser och för att förkorta tiden att återgå till normaldrift.
3. Informationsspridning i krissituationer – genom att medieföretagens redaktioner kan inhämta information även när ordinarie telefonsystem är utslagna. Mediarepresentanter kan även tänkas bidra med väsentlig information. Mediernas beredskapsråd föreslår att denna möjlighet villkoras med en skyldighet att delta i årliga kris- och scenarioövningar i samarbete med Mediernas beredskapsråd eller den kommande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), som kommer att ansvara för verksamhetsområdet medieberedskap från och med januari 2009.

Inget av medieföretagen har resurser eller intresse av att upprätta en egen basstation inom Rakelsystemet. Därför föreslår rådet i skrivelsen att medieföretagen ansluts till Rakelsystemet gemensamt via rådet eller via MSB.

Medieberedskap som verksamhetsområde

Verksamhetsområdet medieberedskap

Enligt förordning (2007:1265) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar har myndigheten följande uppgifter inom området medieberedskap:

1. ge råd och vägledning om medieföretagens planering för höjd beredskap beträffande produktion och distribution,
2. efter samråd med företag inom medieområdet följa och analysera utvecklingen av medieföretagens planering för höjd beredskap och beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fred,
3. utarbeta underlag för regeringens beslut om beredskap inom medieområdet när det gäller höjd beredskap och svåra påfrestningar på samhället i fred, och
4. hålla sig informerad om utvecklingen inom medieområdet.

Inom området medieberedskap är det övergripande målet för SPF:s arbete att medieföretag - både producerande och distribuerande - ska kunna fungera som robusta, tekniskt hållbara och flexibla företag i syfte att garantera en fri och oberoende nyhetsförmedling till allmänheten. Myndigheten arbetar för att medieföretagens självständighet och bästa tänkbara arbetsförhållanden garanteras även när extraordinära händelser inträffar i samhället.

Grundinriktningen för SPF:s arbete inom området är att medieföretagen bör ha kunskap om och beredskap för olika typer av hot, risker och sårbarheter så att de kan fortsätta att verka även under störda förhållanden i samhället. Medieföretagen bör ha en sådan robusthet och flexibilitet att varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation kan förmedlas snabbt och heltäckande vid allt från onormala till extraordinära händelser i samhället i fred och vid eventuella angrepp mot landet. Medieföretagen bör kunna tillgodose samhällets grundläggande behov av information även om den tekniska infrastrukturen i övrigt drabbas av störningar och avbrott.

Mediernas beredskapsplanering är ett frivilligt åtagande från medieföretagens sida. Samarbetet mellan stat och medieföretag måste därför ske med beaktande av att staten inte har några lednings-, styrnings- eller tillsynsbehov när det gäller medieföretagens beredskapsplanering. Undantaget är programbolagen inom public service vilka enligt sändningstillstånden ska samråda med SPF, och som när högsta beredskap råder i landet ska utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen.

För att utveckla och förstärka medieföretagens beredskap är nyckelorden kunskap och dialog. Det som krävs är en konstruktiv kommunikation mellan medieföretagen och staten om beredskapsfrågor. Förutsättningen för dialogen är att den bygger på ömsesidig förståelse och respekt för varandras verksamhetsområden. SPF:s roll i sammanhanget är att fungera som kunskapsförmedlare och samarbetspartner till medieföretag och andra aktörer som till exempel berörda departement och myndigheter.

SPF följer och analyserar utvecklingen inom medieområdet i samråd med aktörer inom mediebranschen. Myndigheten initierar projekt, producerar studier och anordnar seminarier inom medieområdet utifrån ett säkerhets- och beredskapsperspektiv. SPF utarbetar även underlag för regeringsbeslut angående beredskapen inom medieområdet. Detta sker dels vid behov, dels årligen genom denna risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn. En viktig part i arbetet är Mediernas beredskapsråd.

Privat-offentlig samverkan i Mediernas beredskapsråd

Mediernas beredskapsråd initierades av staten och medieföretagen tillsammans som en följd av erfarenheterna på publiceringsområdet under andra världskriget. Rådet har sedan dess varit en central del i SPF:s arbete med medieberedskap. Inom rådet förs en kontinuerlig dialog kring medieföretagens säkerhet, beredskap, krisledningsförmåga och samverkan. En av rådets viktigaste uppgifter är att verka för ett ömsesidigt förtroende mellan aktörer och beslutsfattare.

I Mediernas beredskapsråd sitter representanter för Com Hem, Radio-branschen, Sveriges Radio, Sveriges Television, Teracom, Tidningarnas Telegrambyrå, Tidningsutgivarna, TV4, Post- och telestyrelsen, Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar.

Kunskapsöverföringen mellan rådets ledamöter är central vid rådets möten. Gemensamma kunskaper om hot, risker, sårbarheter samt möjligheter att bistå varandra är nödvändiga förutsättningar för att vid kriser kunna agera adekvat, snabbt och effektivt.

SPF har ansvaret för att sammankalla rådet och fungera som dess kansli, även om värdskapet för varje möte varierar. Generaldirektören för SPF är till och med 2008 års utgång ordförande i rådet. SPF:s administration av Mediernas beredskapsråd utgör ett viktigt nav för svensk medieberedskap.

Mediernas beredskapsråd sammanträder minst fyra gånger per år. SPF kan konstatera att de senaste årens möten varit välbesökta och att engagemanget för samverkan i rådet har ökat. Under 2008 har mötestiderna utökats på deltagarnas initiativ. I maj 2007 genomförde rådet en gemensam studieresa till Danmarks Radio, DR Byen, i Köpenhamn. I december 2007 publicerade SPF en årsbok med titeln *Alla lever med i nyhetsfloden. I katastrofen prövas samverkan och beredskap som närmare beskriver rådet och dess ledamöter*.³⁶

En internationell utblick

Europeiska unionen är utrustad med alla de instrument som stater normalt sett förfogar över som lagstiftningsmakt, finansiella resurser och egen kunskapsgenererande kapacitet. För mediesektorn utgör EU en viktig arena avseende forskning, teknikutveckling samt olika former av lagstiftning och standardisering.

Utvecklingen inom medier och *informations- och kommunikationsteknologier (IKT)*³⁷ kan påverkas på såväl nationell nivå som via EU. EUs politik inom

³⁶ SPF (2007). *Alla lever med i nyhetsfloden - I katastrofen prövas samverkan och beredskap*, Mediernas beredskapsråd Årsbok 2007. SPF:s skriftserie 2007:1. Under 2006 publicerade SPF skriften *Detta är medieberedskap - ett porträtt av Mediernas beredskapsråd*. SPF:s publikationer kan beställas eller laddas ned från myndighetens webbsida: www.psyodef.se

³⁷ Informations- och kommunikationsteknologier (IKT) är ett bredare begrepp än Informationsteknik (IT). IT är starkt förknippat med internet och datakommunikation medan IKT innefattar även andra kommunikationsformer och teknologier för exempelvis telekommunikation.

medier och IKT behandlas inte som ett separat område inom EUs fördrag utan det är uppdelat på flera politikområden. *Generaldirektoratet Information Society and Media* (DG InfSo) är ledande inom området medier och IKT.

Frågor om säkerhet och beredskap har länge betraktats som strikt nationella frågor inom EU. Idag är därför medieberedskap inte ett specifikt ämnesområde inom EU. Vid SPFs officiella förfrågan till kommissionär Vivianne Reding vid DG InfSo blev svaret att kommissionen inte kan identifiera något område som liknar medieberedskap inom kommissionen och att kontakter snarare bör sökas med medlemsstaternas regeringar³⁸.

Efter terrorattentaten i New York, London och Madrid har lagstiftande processer initierats av EU och idag behandlas frågor om säkerhet och beredskap i olika program som till exempel *European Programme for Critical Infrastructure Protection* (EPCIP). I takt med att det europeiska samhället och dess infrastruktur blir allt mer beroende av digital teknik får frågor rörande medier och IKT även uppmärksamhet utifrån ett beredskaps- och säkerhetsperspektiv.

SPF initierade 2007 en internationell kartläggning av hur frågor kopplade till medieberedskap hanteras i ett antal utvalda länder i Europa³⁹ samt i USA för att identifiera välfungerande arbetsmetoder och goda exempel inom området. Den visade att Sverige har en internationellt sett lång tradition av samarbete mellan myndigheter och medieföretag.

Av de länder som SPFs internationella kartläggning belyser är Sverige det land som har längst erfarenhet av att arbeta med medieberedskapsfrågor. SPFs föregångare skapades redan under 1950-talet. Kort därefter, under sextioalet dök frågor inom området upp även inom Finlands beredskapsarbete - där, liksom i Sverige, inom ramen för privat-offentlig samverkan. I Storbritannien, Tyskland, Frankrike och USA har flera initiativ med koppling till medieberedskap tagits sedan terrorattackerna i USA den 11 september 2001.

Samtliga länder i studien hanterar frågor som rör medieberedskap genom olika former av privat-offentlig samverkan, även om formerna för denna skiljer sig något åt. Exempelvis bedriver Sverige och Finland dialog med medieföretagen rörande hur de bäst kan rusta sig för att kontinuerligt kunna producera och distribuera nyheter och samhällsinformation. I Storbritannien och USA handlar det privat-offentliga samarbetet lika mycket om detta som att skapa ömsesidig förståelse mellan medieföretag och myndigheter i diskussioner som rör mediernas innehåll. I Storbritannien undantas medierna från Lagen om civilberedskap, på grund av att det redan fanns privat-offentliga initiativ inom medieområdet innan lagen tillkom. BBC har även hittat ett sätt att undvika att konkurrensfrågor uppkommer inom ramen för privat-offentlig samverkan genom att publicera information om sitt initiativ *Connecting in a crisis* (CiC)¹ så att andra företag kan kopiera det.

I Frankrike och Tyskland kopplas medieberedskap till vad som betraktas som kritisk infrastruktur och samarbetet med medier sker i frågor som rör mediernas förutsättningar för vidarebefordrande av VMA, även om samarbetet i Frankrike endast avser myndigheter och public service.

Olika länder lägger olika betydelse i termen medieberedskap och det förekommer ett flertal begrepp internationellt. SPF använder termen *National Media Preparedness* men begrepp som *Media Emergency* och *Media Security and Reliability* förekommer också.

38 Den kommande studien om medieberedskap utifrån ett internationellt perspektiv kommer att publiceras i MSBs regi i början av 2009.

39 Fallstudien utgör en kartläggning av medieberedskap i EU, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, och USA.

De europeiska länder som ingått i SPFs internationella kartläggning har placerat medieberedskap hos myndighetsorganisationer som är involverade i landets beredskaps- och krishanteringsarbete. I USA tillhör området medieberedskap det organ som har ett helhetsansvar för landets internstatliga och internationella kommunikation.

Översikt av hot och risker

I KBMs Hot- och riskrapport 2006 definieras begreppen hot och risk på följande sätt. "Hot omfattar en aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar. Ett hot kan också bestå av en händelse eller företeelse som i sig framkallar fara för något eller någon utan att det i sammanhanget förekommer aktörer med kapacitet och avsikt att orsaka skada. Risk kan rent tekniskt förstås som en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de (negativa) konsekvenser händelsen ifråga kan leda till"⁴⁰.

Analyserade hot och risker

Det finns ett brett spektrum av händelser som kan orsaka störningar och problem för Sveriges medieföretag, men alla kan inte "synnerligen allvarligt"⁴¹ försämra mediesektorns samlade förmåga. Tillsammans med representanter för mediebranschen har SPF identifierat och värderat de hot och risker som är särskilt allvarliga för mediesektorn:

- elavbrott
- avbrott i elektroniska kommunikationer
- informationsoperationer och dataintrång
- naturkatastrof
- pandemi
- brand
- sabotage
- hot mot journalister
- insiderbrott

Vissa av dessa hot och risker är *antagonistiska hotbilder* som förutsätter en aktörs avsikt att genomföra skadliga handlingar. Andra kan uppstå slumpvis, efter ofrivilliga felhandlingar eller på grund av vädrets makter. Vissa hot och risker som inte nödvändigtvis förutsätter en antagonistisk handling skulle också kunna utlösas av en illasinnad aktör. SPF har valt att fokusera analysen på de konsekvenser som ovan nämnda hot och risker innebär för mediesektorn, istället för att analysera hotens olika härkomst.

I många fall framhålls terrorism som en särskilt allvarlig hotbild. Eftersom begreppet terrorism snarare speglar avsikten med en antagonistisk handling än de medel som används, använder SPF inte det som en specifik hotkategori. Däremot skulle en terrorishandling mycket väl kunna resultera i en eller flera av de hotbilder som SPF valt att analysera.

40 Krisberedskapsmyndigheten (2007). Hot- och riskrapport 2007. KBM:s temaserie 2006:7.

41 Risk- och sårbarhetsanalysen ska enligt krisberedskapsförordningen innefatta sådana hot och risker inom mediesektorn som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Elavbrott

Naturkatastrofer, brand, olyckshändelser, mänskliga felhandlingar och sabotage kan leda till avbrott i stora delar av landets elförsörjning och därmed till elavbrott för medieföretag. Samtliga medieföretag är i olika utsträckning beroende av elektronisk utrustning för att kunna bedriva sin verksamhet. Ett elavbrott riskerar därför att få betydande konsekvenser.

Avbrott i elektroniska kommunikationer

Med elektroniska kommunikationer avses här fast telefoni, mobiltelefoni, fax, satellit, radiolänk, internet och övriga datakommunikationer. I likhet med elsystemen är nätverken för elektroniska kommunikationer sårbara för naturkatastrofer, olyckor, brand, mänskliga felhandlingar etc. Systemen för telefoni och datakommunikationer är dagligen utsatta för mer eller mindre omfattande störningar. I allvarigare fall kan kommunikationerna vara utslagna i dagar. Den tekniska utvecklingen inom mediesektorn innebär en allt större integrering och ett beroende av elektroniska kommunikationer.

Informationsoperationer och dataintrång

Med informationsoperationer avses här åtgärder från utomstående som med olika dolda och/eller illegala medel vidtar åtgärder riktade mot innehållet i kommunikationen, i detta fall information avsedd för allmänheten. Massmedier är samhällets viktigaste kanaler för att förmedla information. Därför kan olika aktörer i och utanför landets gränser ha intresse av att manipulera och störa den av medierna förmedlade verklighetsbilden. Informationsoperationer och dataintrång utgör inte bara ett hot mot mediernas funktionssäkerhet utan också mot medier som grundpelare i det demokratiska samhället. Från och med den 1 januari 2009 kommer arbetet inom verksamhetsområdena medieberedskap och informationssäkerhet att verka inom samma enhet vid MSB.

Naturkatastrof

Extrema naturhändelser såsom stormar, snöoväder, skyfall, översvämningar, jordskred och skogsbränder kan regionalt orsaka omfattande skador i samhället och slå ut viktig infrastruktur. Även om medieföretagen skulle ha förmåga att hantera enskilda problem inklusive elavbrott eller avbrott i telekommunikationer kan den sammantagna effekten av samtidiga störningar i flera infrastrukturella system och personalbortfall göra att medieföretagen får svårigheter att upprätthålla sin verksamhet. Mediesektorns förmåga att hantera stormar prövades storskaligt under båda stormarna Gudrun 2005 och Per 2007.

Pandemi

Pandemi innebär en epidemi som sprids över världsdelar, sannolikt en infektionssjukdom. En stor pandemisk influensa anses kunna resultera i en avsevärd mängd insjuknade under den mest intensiva fasen⁴². Andelen som är borta kan i värsta fall uppgå till mer än hälften av personalen på grund av rädslan för smitta och behov att ta hand om anhöriga.

42 Socialstyrelsen (2005) Beredningsplanering för en pandemisk influensa - Nationella insatser. Reviderad 2005-09-07.

Brand

Det stora inslaget av elektronisk utrustning hos medieföretagen medför en ständig brandrisk. Elfel, överhettning och åsknedslag är exempel på händelser som kan orsaka brand. Förstörd utrustning och obrukbara lokaler kan ta lång tid att återställa eller ersätta, vilket gör att drabbade medieföretag riskerar mer eller mindre allvarliga störningar.

Sabotage

Inom de flesta medieföretag finns det anläggningar och tekniska system som är av särskilt stor betydelse för verksamheten. Välplanerade sabotage mot dessa viktiga punkter skulle kunna få betydande konsekvenser för medieföretag.

Hot mot journalister

Anställda inom medieföretag utsätts mer frekvent än tidigare för personligt riktade hot. De risker som är förknippade med personliga hot beror på vem hotet riktar sig mot. Riktat sig hotet mot journalister finns det en potentiell risk att drabbade medieföretag inte genomlyser aktuella nyheter fullständigt på grund av oro eller rädsla som i sin tur motiverar självcensur. Detta är en hotbild som därmed inte bara riktar sig mot enskilda personer och medieföretag utan är, i likhet med informationsoperationer, ett hot som riktar sig mot hela det demokratiska samhället.

Insiderbrott

Insiderbrott innebär en avsiktlig handling som skadar eller riskerar att skada ett företag, utförd av en anställd, en före detta anställd eller en person med kunskap inifrån ett företag. Konsekvenserna av ett insiderbrott beror naturligtvis på vad insiderbrottet består i, men det kan tänkas innebära flertalet av ovan nämnda hot och risker.

En samlad bild

SPF har tillsammans med representanter för mediebranschen diskuterat och värderat de hot och risker som bedöms vara av särskild betydelse för medie-sektorn. SPF har också skickat ut två enkäter till Sveriges större medieföretag angående deras syn på hot och risker, 2004 och 2007⁴³.

Enligt den senaste enkätundersökningen är sannolikheten högst att följande hot inträffar: avbrott i elektroniska kommunikationer, elavbrott och hot mot journalister. Figur 2 visar medieföretagens egna skattningar av risken för att deras företag drabbas vid respektive händelse. De situationer som medieföretagen anser skulle medföra störst konsekvenser för det egna företaget är: omfattande brand, elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer.

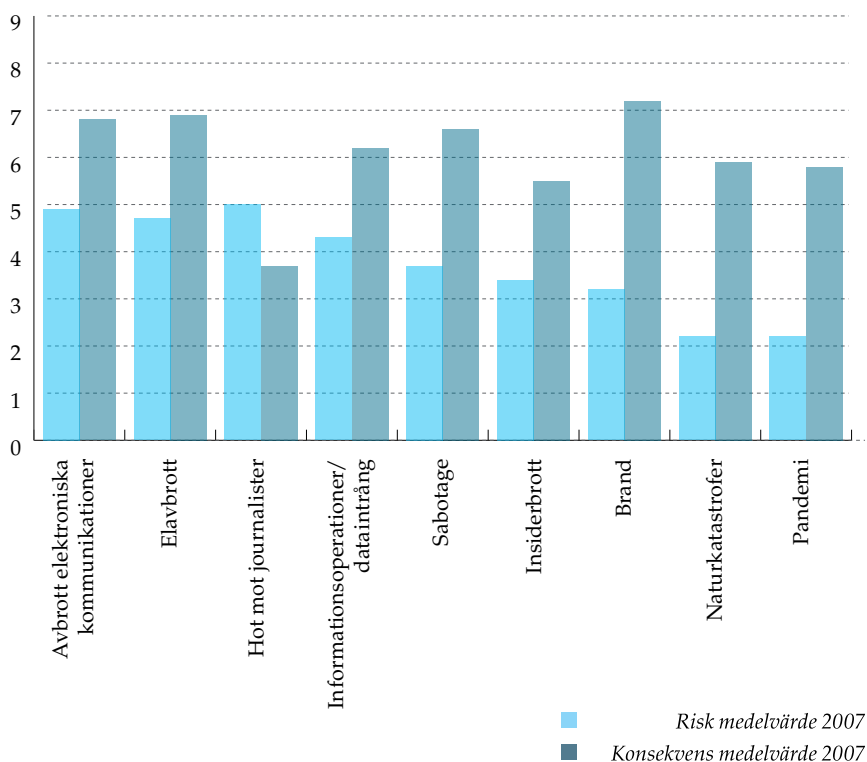
Figur 2. Sannolikheter och konsekvenser vid olika hot 2007.

Källa: Webbundersökning, SPF 2007.

Hur stor är risken att följande händelser ska inträffa och hur stora blir konsekvenserna om det inträffar?

Ange på en skala 1 - 10 där 1 är obefintlig risk/konsekvens och 10 mycket stor risk/konsekvens.

Medelvärde år 2007



43 För utförligare redovisning av enkätundersökningarnas urval, se kapitel 1 i avsnittet om genomförande av SPFs risk- och sårbarhetsanalyser.

SPFs enkätundersökning 2004 inkluderade motsvarande hotkategorier förutom sabotage, insiderbrott och hot mot journalister⁴⁴. Medieföretagens skattningar av de hot som efterfrågades påminner om situationen 2007, se figur 3. Generellt sett ansågs sannolikheterna för att hoten skulle inträffa större för fyra år sedan. Även konsekvenserna bedömdes vid den tidpunkten genomgående mer omfattande, förutom effekten av avbrott i elektroniska kommunikationer som anses bli värre nu. En förklaring till detta kan vara att många medieföretag insåg hur beroende de var av elektroniska kommunikationer under stormarna Gudrun 2005 och Per 2007⁴⁵.

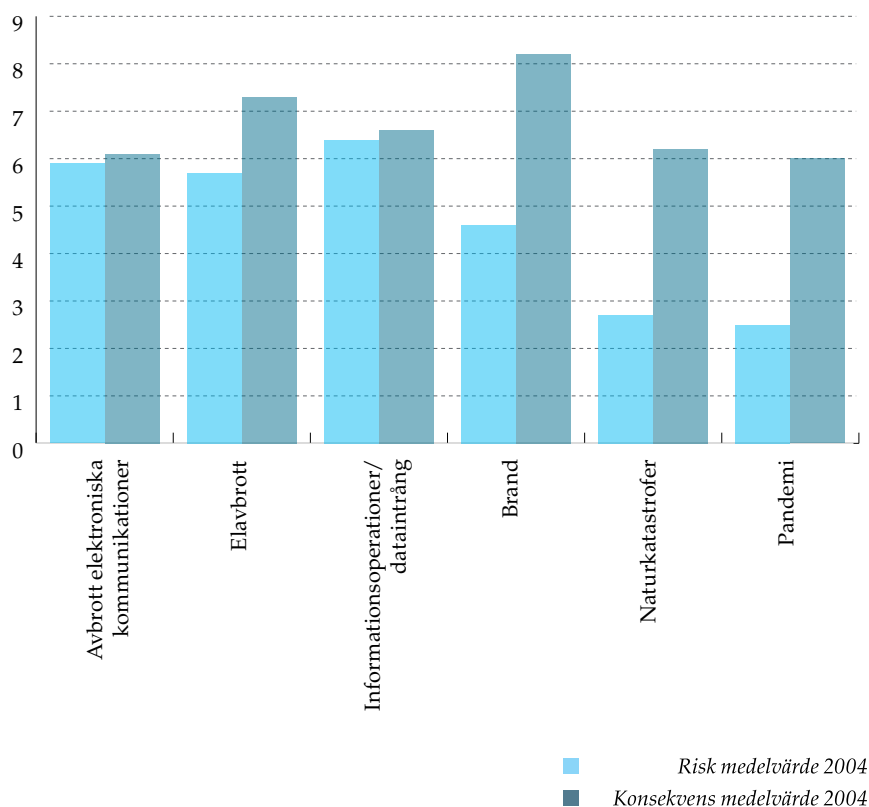
Figur 3. Sannolikheter och konsekvenser vid olika hot 2004.

Källa: Medieföretagens syn på hot, risker och sårbarheter, SPF 2005:2.

Hur stor är risken att följande händelser ska inträffa och hur stora blir konsekvenserna om det inträffar?

Ange på en skala 1 - 10 där 1 är obefintlig risk/konsekvens och 10 mycket stor risk/konsekvens.

Medelvärde år 2004

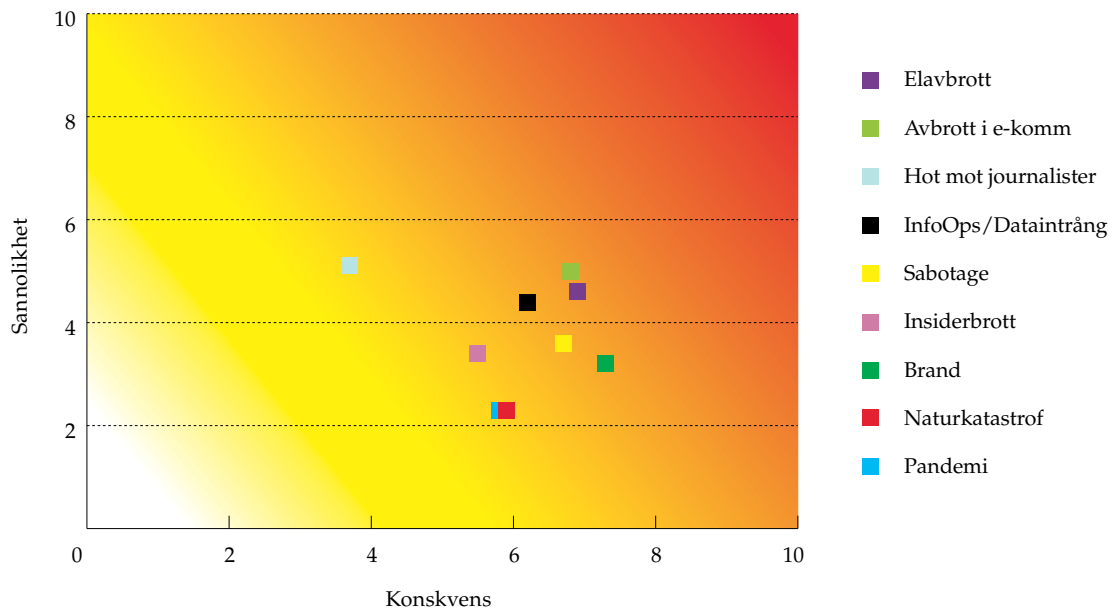


44 Resultaten av enkätundersökningen 2004 presenteras närmare i SPFs studie Medieföretagens syn på hot, risker och sårbarheter - en kartläggning. SPFs skriftserie 2005:2. Studien som kan laddas ner från SPFs webbsida: www.psydcdef.se/medieberedskap

45 SPF (2008) Medieföretagens erfarenheter av stormarna Gudrun och Per. SPFs skriftserie 2008:1.

Densamlade bilden av medieföretagens riskbedömningar presenteras i figur 4. Elavbrott, avbrott i elektroniska kommunikationer och hot mot journalister är de tre hot som medieföretagen själva upplever som mest sannolika. Samtidigt är elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer de händelser, efter brand, som anses medföra de allvarligaste konsekvenserna. Det innebär att medieföretagen bedömer att elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer utgör de största riskerna för mediesektorns förmåga. Denna bild har bekräftats vid upprepade tillfällen i SPFs samverkan med medieföretagen.

Figur 4. Risker vid olika hot 2007. Vidareutveckling av material från Webbundersökning, SPF 2007.



Figureerna ovan visar medieföretagens egna skattningar av risken för att deras företag drabbas av respektive händelse. Deras summerade riskbedömningar ger en övergripande bild av hur medieföretagen ser på svensk medieberedskap. Men det bör poängteras att vissa antagonistiska hotbilder kan riktas mot ett enskilt medieföretag utan att direkt drabba resten av branschen, till exempel insiderbrott, sabotage, hot mot journalister och informationsoperationer/dataintrång. För det drabbade medieföretaget skulle konsekvenserna kunna bli förödande, men det behöver inte ha samma direkta inverkan på svensk medieberedskap i övrigt som ett storskaligt elavbrott eller avbrott i elektroniska kommunikationer kan få i en drabbad region.

Medieföretagens förmåga att bedriva verksamhet under en extraordinär händelse beror på störningens fokus och geografiska utsträckning. Om störningen täcker en hel region har medieföretagen generellt sett svårare att driva sin verksamhet vidare, jämfört med om störningen är lokal.

Händelsens varaktighet är en annan avgörande aspekt för medieföretagens förmåga att hantera störningen. Om störningen är långvarig prövas medieföretagens uthållighet. KBM slår i planeringsinriktningen för 2006⁴⁶ fast att verksamhetskritiska delar av respektive samhällssektor i händelse av en fredstida

46 Krisberedskapsmyndigheten (2005). Samhällets krisberedskap - planerad verksamhet 2006. Planeringsprocessen 2005:1.

kris bör kunna agera i sina ordinarie roller med en uthållighet av minst en vecka. Enligt KBM bör därmed de delar av mediesektorn som bedöms samhällsviktiga ha en veckas uthållighet vid extraordinära händelser. Men i realiteten har många medieföretag svårt att planera för så pass långa störningar som en vecka. Planering och förberedelser sträcker sig sällan längre än ett dygn. Public service-bolagen utgör emellertid undantag.

Sårbarhetsanalys

Av analysens olika hot och risker har elavbrott givits störst utrymme i redovisningen. Utöver det övergripande resonemanget kring mediesektorns sårbarhet inför omfattande elavbrott ger avsnittet en inblick i hur nyhetsprocessen ser ut för olika medier, det vill säga insamling, bearbetning, distribution och mottagning.

Redovisningen inom varje hotkategori inleds med en ingress som kort beskriver SPF:s samlade bedömning. Därefter följer ett mer ingående resonemang kring de risker och sårbarheter inom mediesektorn som kan kopplas till utvalda hotbilder.

Elavbrott

Inträffade elavbrott i Sverige har visat att det krävs extrema och/eller långvariga påfrestningar på samhället för att mediesektorn inte ska kunna förmedla information både från och till ett drabbat område. Men företagen har inte alltid lyckats upprätthålla ordinarie mångfald i medieutbudet och i vissa fall har flera mediekanaler tillfälligt slutat fungera.

Konsekvenserna av ett omfattande elavbrott beror i huvudsak på vilken reservkraft och andra reservåtgärder som kan tillföras medieföretagen. Tillgången till reservkraftsaggregat med bränsle är ofta en gränssättande faktor. Även för mottagning av radio, TV och webbmedier krävs elektronisk utrustning. Hushållen står numera något bättre rustade inför elavbrott tack vare dagens utbud av batteridrivna enheter, men det finns fortfarande ett betydande beroende av enkla batteridrivna radioapparater med fungerande batterier.

Medieföretagens tillgång till reservkraft

Med reservkraft menas interna system som tar över kraftförsörjningen vid elavbrott. Systemen består vanligtvis av reservkraftsaggregat i form av dieselgeneratorer och avbrottsfri kraftförsörjning via batterier, *UPS* (Uninterruptable Power System). Reservkraftsaggregat kan starta inom några minuter efter att ett elavbrott inträffat, medan *UPS* behövs för kontinuerlig elförsörjning. *UPS* fungerar som en batteribackup som automatiskt slår på och fortsätter att leverera el vid ett elavbrott. *UPS* används för att skydda datorutrustning och serverar mot kortare nätstörningar såsom spänningsspikar i kraftnätet, till exempel vid åskväder. Vid längre störningar möjliggör *UPS* kontrollerad avstängning av elektrisk utrustning alternativt en automatisk övergång från ordinarie elförsörjning till reservkraft.

Drygt 85 procent av Sveriges större medieföretag har *UPS*, vanligtvis med en drifttid på några timmar. Knappt hälften av de större medieföretagen har tillgång till reservkraftsaggregat. Företag med över 200 anställda har oftare reservkraft än de mindre. Distributörer av radio, TV och webbmedier är oftast större företag med ett omfattande elberoende, varför nästan alla har reservkraftsaggregat. Elavbrotten under stormarna Gudrun 2005 och Per 2007 har bidragit till att vissa medieföretag har sett över sitt reservkraftsbehov.

Hur stor del av verksamheten som medieföretagen kan driva med reservkraft beror bland annat på hur de väljer att utnyttja reservkraften. Vissa företag väljer att nedprioritera delar av verksamheten för att kunna driva de viktigaste delarna vidare under längre tid. Medieföretag som bedriver verksamhet inom flera medieformer kan också prioritera mellan sina olika tillgängliga vägar att nå mottagarna vid en kritisk situation med bristande resurser.

Generellt planerar inte medieföretagen för elavbrott längre än ett dygn även om uthålligheten naturligtvis varierar. En fjärdedel av de större medieföretagen kan driva de viktigaste delarna av verksamheten vidare med reservkraft i ett dygn. Endast vart åttonde större medieföretag kan hantera en veckas elavbrott med sina befintliga reservåtgärder⁴⁷. Bäst rustade för elavbrott står producerande och distribuerande radio- och tv-bolag.

Tillgången till diesel är ofta gränssättande för företagens uthållighet. Endast en tredjedel av de större medieföretagen har färdiga rutiner för att tillföra mer diesel. Flera medieföretag har vänt sig till SPF med sin oro över tillgången till diesel vid ett längre elavbrott. Exempelvis upplever företagen oklarheter gällande tillgång och fördelning av drivmedel vid en större kris.

Reservkraftsaggregaten kräver regelbunden tillsyn. Då aggregaten inte är i bruk behöver de provköras och underhållas. När de används krävs regelbunden tillsyn och tankning regelbundet. Flera medieföretag uppger att kontinuerlig drift med reservkraftsaggregaten under flera dygn kan medföra slitageskador och i värsta fall driftsstopp. Omfattande elavbrott både i Sverige och i andra länder har visat att reservkraftsaggregaten också är mycket stöldbärliga. Vid elavbrott behövs således inte bara personal för underhåll utan även för bevakning av reservkraftsutrustning. Dessutom medför aggregaten, liksom eventuellt närliggande lager av bränsle, en ökad brandfara.

Nyhetsprocessen steg för steg vid elavbrott

Ett elavbrott påverkar hela nyhetsprocessen, från insamling och bearbetning till distribution och mottagning av medieinnehåll. Nedan beskrivs ett elavbrotts konsekvenser för nyhetsprocessen steg för steg.

Insamling

För att samla och spela in nyhetsmaterial används utrustning som är anpassad för användning på platser där det normalt inte finns tillgång till nätkraft. Strömförbrukningen hos utrustningen är oftast inte större än att batterier och mindre elgeneratorer kan användas, vilket innebär att denna utrustning sällan påverkas direkt av ett elavbrott.

En stor del av nyhetsinsamlingen sker på redaktionerna via elektroniska kommunikationer som är elberoende, även om en del av användarnas apparater är batteridrivna. Vid elavbrott skulle det kunna uppstå problem med överföringen av nyhetsmaterialet.

Redaktionell och teknisk bearbetning

Det redaktionella arbetet är vanligtvis digitaliserat. Ljud, bild, video och texter lagras som digitala filer på hårddiskar och dataservrar. Systemen för den redaktionella lagringen, liksom åtkomsten och bearbetningen är i hög grad elberoende. Ett elavbrott skulle således kunna få betydande konsekvenser för verksamheten och försvåra möjligheten att skicka material vidare för utsändning eller publicering. För att skicka signaler till distributörer av radio och TV

⁴⁷ KBMs rekommendation är att de delar av mediesektorn som bedöms samhällsviktiga bör ha en veckas uthållighet vid extraordinära händelser.

har de producerande medieföretagen ofta tillgång till flera redundanta kommunikationsvägar som dataförbindelser, radiolänk och satellit, även om samtliga är elberoende.

En tredjedel av de större medieföretagens redaktioner har reservkraftsaggregat. Hos vissa aktörer finns det fullt utbyggd reservkraft med både UPS och aggregat. Hos andra finns endast UPS som räcker för att kunna stänga av datorer, servrar och datornätverk på ett säkert sätt. Hos några finns det ingen reservkraft alls.

Merparten av de producerande radio- och tv-företagen har reservkraftsaggregat för sin huvudredaktion. Vid lokalredaktionerna är tillgången till aggregat däremot mer begränsad. Programbolagen inom public service har en väl utvecklad reservkraft i jämförelse med mediebranschen som helhet. Erfarenheter från tidigare elavbrott, bland annat det stora elavbrottet i södra Sverige hösten 2003 och stormarna Gudrun och Per, visade att public service-bolagens resurser var tillräckliga. Dessutom finns reservsändningsplatser för de flesta av SRs och SVTs kanaler. Dessa har även övade samsändningsrutiner, vilket innebär att de har möjlighet att samsända över större områden ifall någon lokal kanal skulle tystna. Även de flesta privata radio- och tv-företagen har tillgång till reservkraftsaggregat, men ofta kan endast en begränsad del av verksamheten drivas på reservkraft och många lokalredaktioner saknar reservkraftsaggregat.

Tidningsredaktioner har reservkraftsaggregat i mindre utsträckning än radio- och tv-redaktioner och nyhetsbyråer. Det kan delvis förklaras med att tidningsredaktioner i allmänhet kan hantera kortare elavbrott. Dagstidningarnas och webbmediernas redaktioner har inte större behov av elkraft än annan normal kontorsverksamhet, bortsett från elberoendet hos centralt placerade datorer och servrar. Tidigare elavbrott har också visat att beroendet av elektroniska databaser, till exempel elektroniska telefonkataloger, har varit en sårbar punkt i flera verksamheter.

En del tidningsredaktioner har vid behov möjlighet att omlokalisera det redaktionella arbetet. Ibland finns överenskommelser med andra tidningar om att kunna utnyttja varandras redaktioner. Digitalt material lagras vid många av de större medieföretagen på dubblerade identiska servrar som fysiskt befinner sig utanför redaktionen. Det möjliggör tillgång till material utanför redaktionen vid ett elavbrott som drabbar redaktionen men inte serverhallen.

För tryckerier som har en mycket hög elkonsumtion är det inte rimligt att driva tryckpressarna med reservkraft. Utan elförsörjning avstannar därför tryckprocessen. För att säkerställa att verksamheten kan drivas vidare under elavbrott är det istället vanligt med samarbetsavtal eller andra typer av etablerade samarbeten mellan tryckerier. De stora dags- och kvällstidningarna trycks på flera orter, vilket medför viss inbyggd reservkapacitet i organisationen. I vissa fall kan begränsade upplagor av "nödtidningar" tryckas med ett annat format och ett begränsat innehåll.

Distribution

Fungerande elförsörjning är nödvändig för distribution av radio och TV. Detta gäller såväl distribution via marknätet som via kabelnät, satellit och internet.

Marknät

Inom Teracom har alla radiolänkstationer och större sändarstationer, för distribution av radio och TV i marknätet, reservkraftsaggregat. Utöver de fast installerade aggregaten förfogar Teracom över ett antal transportabla reservkraftsaggregat. Radiolänkutrustningen har avbrottsfri elförsörjning via UPS. De större sändarstationernas reservkraftsaggregat är utrustade med drivmedelstankar för kontinuerlig utsändning av SVTs och SRs program. Efter digital-tv-övergången kräver utsändningen av tv-program mindre ström. Förutsatt samma antal programtjänster klarar ett reservaggregat att driva digitala sändare under längre tid än motsvarande analoga, vilket ökar reservkraftens uthållighet.

Kabel

De stora kabel-tv-företagens huvudcentraler har i regel reservkraft och i vissa fall dubblerad utrustning. Större kabel-tv-företag har ofta UPS i alla större noder och reservkraftsaggregat i nätens centrala delar för åtminstone en veckas drift. De mindre företagen med lokala kabel-tv-nät har i vissa fall UPS, men saknar ofta reservkraftsaggregat. Vissa företag har emellertid tillgång till mobila aggregat som komplement till sin UPS. De delar av kabel-tv-näten som ansluter enskilda fastigheter och hushåll har vanligtvis inte reservkraft. Eftersom vanliga tv-apparater, till skillnad från radioapparater, normalt inte kan drivas med batterier så drabbas de omgående om hushållen har strömbrott. Därmed finner kabel-tv-företagen inte tillräckliga motiv att investera i reservkraft för de delar av näten som ansluter enskilda fastigheter och hushåll.

Satellit

Satelliternas egna tv-sändare, tv-mottagare och kontrollsystem drivs av solpaneler, vilket innebär att satelliterna är självförsörjande på elkraft. Satellitsystemens upplänkar och nerlänkar är däremot både jordbundna och elberoende. Kontrollstationerna på marken för satelliterna Sirius och Thor har reservkraftsaggregat som kan driva verksamheten under minst en vecka. De har också UPS för avbrottsfri övergång till reservkraftsaggregaten. Fortsatt drift beror som vanligt främst på tillgången till diesel.

Tidningsdistribution

Tidningsdistribution sker manuellt genom utkörning och utdelning. Distributörer av tidningar är endast beroende av elkraft vid uppdatering av abonnentregistren som anger vilka hushåll tidningen ska levereras till. Ofta har tidningsdistributören beredskap åtminstone för ett dygns elavbrott, tack vare rutinen att dagligen skriva ut ett extra exemplar av registren.

Mottagning

För mottagning av radio, TV och webbmedier krävs elektronisk utrustning. Mångfalden utrustning som kan användas för elektronisk mediekonsumtion har ökat under det senaste decenniet. Tillgången till batteridrivna enheter som mobiltelefoner, bärbara datorer och handdatorer etc. bidrar till att förbättra hushållens möjligheter att ta emot varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation under ett elavbrott. Fördelarna utifrån ett beredskapsperspektiv är att dessa bärbara mottagare är både batteridrivna, relativt strömsnåla och enkla att ta med sig. De kan därmed komma att spela en viktig roll för svensk medieberedskap. Batteritiden för denna typ av apparater är emellertid relativt kort. Därmed finns fortfarande ett betydande beroende av enkla batteridrivna radioapparater med fungerande batterier vid elavbrott.

I en enkätundersökning⁴⁸ som FOI genomförde i samband med elavbrottet i Kista 2001 framkom det att nästan 40 procent av hushållen saknade en batteridrivna radio. Nästan 60 procent saknade en fungerande radio med tillgång till batterier under elavbrottets tidiga skede. Många hushåll har emellertid tillgång till en bilradio som kan utgöra ett alternativ, även om det inte alltid är praktiskt att befinna sig i bilen. Vid ett kraftigt oväder eller utsläpp av giftiga gaser kan det till och med vara farligt att röra sig utomhus eller sitta i en bil.

Avbrott i elektroniska kommunikationer

Drygt hälften av Sveriges större medieföretag anser sig ha beredskap för avbrott i elektroniska kommunikationer. Bäst rustade står distribuerande medieföretag. Samtidigt ökar medieföretagens beroende av elektroniska kommunikationer. Den tilltagande användningen av webbmedier leder till ett växande beroende av fungerande elektroniska kommunikationer hos hushållen.

Medieföretagen använder elektroniska kommunikationer för insamling, bearbetning och distribution. Den tekniska utvecklingen innebär en större integrering av såväl produkter som infrastrukturer och ett ökat beroende av elektroniska kommunikationer. Samtidigt möjliggör teknikutvecklingen att fler olika vägar kan användas för både kommunikation och distribution. Vid avbrott i fasta telefoni- och internetförbindelser kan ofta trådlös kommunikation via mobilnäten användas. Sårbarheterna inom mediesektorn för avbrott i elektroniska kommunikationer sammanfaller delvis med dem som redovisats för elavbrott.

Avbrott i elektroniska kommunikationer är den enda hotkategori som medieföretagen anser medför värre konsekvenser idag än för fyra år sedan. I samband med stormarna Gudrun och Per blev medieföretagens beroende av elektroniska kommunikationer tydliga, i synnerhet för de producerande medieföretagen. Många medieföretag hade problem med telefonin under stormarna. På vissa håll var mobiltelefonin utslagen två till fem dygn. Över hälften av de större medieföretagen planerar att höja sin beredskap genom att utveckla eller införa nya beredskapsrutiner för elektroniska kommunikationer under de närmaste fem åren.

Drygt hälften av alla större medieföretag i Sverige anser sig ha beredskap för avbrott i elektroniska kommunikationer. Bäst rustade står distribuerande medieföretag. Många tidningsredaktioner anser att de kan publicera trots avbrott i elektroniska kommunikationer.

Konsekvenserna av ett avbrott i elektroniska kommunikationer drabbar främst insamling av nyhetsmaterial. Om kontaktvägarna blir utslagna försvåras medieföretagens möjligheter att bevaka händelsernas utveckling. Samtidigt reduceras uppgiftslämnarnas möjligheter att delge viktig information. För att överföra nyhetsmaterial till redaktionen kan reportrar personligen ta med materialet till redaktionen, men vid rapportering på distans ökar beroendet av elektroniska kommunikationer.

Internkommunikation, bearbetning och distribution är också beroende av fungerande elektroniska kommunikationer. Det redaktionella arbetet är i stor utsträckning digitaliserat och material ligger på servrar eller hårddiskar som ofta nås via interna nätverk. Om dessa datanät slås ut försvåras överföring,

48 Jönson, K. & Fischer, G. (2005). Elavbrottet i Kista-området mars 2001 - Konsekvenser för hushåll och befolkning. FOI.

internkommunikation och redaktionellt arbete avsevärt. Medieföretagen använder antingen egna eller hyrda fasta förbindelser för elektronisk kommunikation. Många större företag har reservförbindelser i alternativa vägar för kommunikationen, bland annat via radiolänk eller satellit.

Satellitssystem är visserligen beroende av elektroniska kommunikationer för monitorering, till exempel skickas felmeddelanden via sms från övervakningsdatorer till beredskapspersonal. Men satellitens position påverkas inte av avbrott i elektroniska kommunikationer. Satellitföretagen har flera satelliter i samma banposition, vilket gör att kommunikation kan flyttas över till en backup-satellit vid avbrott. Dessutom är både sändare och mottagare i varje satellit dubblerad för att säkerställa kommunikation utan avbrott.

Enligt medieföretagen finns en osäkerhet kring internets tillgänglighet och många större medieföretag använder flera olika internetoperatörer. Få större medieföretag förlitar sig på internet för viktig kommunikation. Medieföretagen har av samma anledning ofta flera mobiloperatörer.

Distributionssäkerheten för webbmedier är helt beroende av internets robusthet och vilken funktionssäkerhet de olika *accessnäten*⁴⁹ har. Mot bakgrund av den allt rikare floran av olika anslutningsmöjligheter till internet, som via telenät, kabelnät, trådlösa nät, satellit och mobilnät, är det svårt att ge en samlad bild av hur sårbar webbmediedistributionen via internet är. Utgångspunkten är att medieföretagen, liksom andra aktörer och konsumenter, själva ska upphandla den säkerhet de är i behov av när det gäller olika former av elektroniska kommunikationstjänster. Flera medieföretag upplever dock svårigheter att kontrollera tillgängligheten vid upphandling av internet-, datakommunikations- eller telefonitjänster.

Det ökande användandet av webbmedier visar sig i belastningen på internet. Det finns risk att internets kapacitet inte klarar av att hantera en massiv tillströmning av användare, även om internet i normala fall klarar webbmediernas ökande kapacitetskrav. Risken är att internet når sitt kapacitetstak och delvis kollapsar på grund av överbelastning. Internet har haft kapacitetsproblem vid stora katastrofer och andra dramatiska händelser, då många har sökt information via webben, till exempel i samband med terrordåden den 11 september 2001 i USA. Ett mer småskaligt exempel var när servern för SVT.se den 18 augusti 2008 överbelastades under de mest besökta live-sändningarna från OS.

Hos mediekonsumenterna finns det ett beroende av elektroniska kommunikationer för mottagning av radio, TV och olika typer av webbmedier som sänds via fasta och mobila telenät eller via bredbandsnät. Den tilltagande användningen av webbmedier ökar konsumenternas beroende av elektroniska kommunikationer. Samtidigt har konsumenterna ofta tillgång till flera olika kommunikationssätt. Många kan exempelvis få tillgång till nyheter via såväl dator som mobiltelefon. Papperstidningar har även i detta sammanhang, precis som vid elavbrott, en särställning eftersom en tryckt tidning kan levereras till mottagarna oavsett både elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer.

49 Accessnät innebär de delar av näten som är längst ut i anslutning till hushållen.

Informationsoperationer och dataintrång

Digitaliseringen inom mediesektorn aktualiserar risken för informationsoperationer och dataintrång. Idag satsar större medieföretag betydande resurser på att bygga upp skydd i organisationerna och säkra sina viktiga system.

Informationsoperationer kan utföras genom att någon angriper medieföretagens tekniska system och manipulerar information. Detta kan ske med data-virus eller genom avancerade dataintrång där någon mer eller mindre öppet "kidnappar" en kanal och ersätter det tänkta utbudet med sitt eget. Generellt utgör källkritik ett effektivt motmedel. Den genomgripande digitaliseringen inom mediesektorn och det ökade webbmedieutbudet har förändrat förutsättningarna att genom informationsoperationer eller dataintrång påverka informationens innehåll och distributionsmöjligheter.

Informationssäkerheten i material distribuerat över internet diskuteras löpande mellan internetoperatörer, användare och myndigheter⁵⁰. Programvaror i form av brandväggar och kryptering skyddar datorer och data från intrång, men det är teoretiskt möjligt för utomstående att ta sig in i interna nätverk och skada eller ändra medieföretagens information. Ett exempel på dataintrång var i januari 2008 när Aftonbladet och TV3 med flera utsattes för att obehöriga kunde läsa och förvanska vissa anställdas e-post. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) rapporterade i samband med dataintrånget att antalet polisanmälda dataintrång generellt har mer än fördubblats sedan 2002.

Militära underrättelsetjänsten, Säkerhetspolisen, Försvarets radioanstalt och KBM är ense om att IT-attackerna mot svenska företag och organisationer ökar. Men redan 2004 hade en tredjedel av Sveriges större medieföretag utsatts för försök till informationsoperationer. Ändå hade frågan om sådana hot inte varit uppe för diskussion i många företag, än mindre beslut om förberedelser eller åtgärder. Vart fjärde medieföretag hade 2004 inte reflekterat över frågan⁵¹.

Idag är situationen en annan. Informationsoperationer och dataintrång är de hotbilder som flest medieföretag avser att utveckla beredskapsrutiner för under kommande år. Flera medieföretag har för SPF betonat vikten av informationssäkerhet och arbetar löpande med förbättringar. Huvuddelen av medieföretagens datorer är fysiskt sammankopplade till internet, men flera av de större företagen separerar sina datorhallar från redaktionsverksamheten i syfte att öka säkerheten.

Eftersom informationsoperationer och dataintrång ofta genomförs dolt finns det en risk att lyckade operationer inte upptäcks. Det kan således finnas ett avsevärt mörkertal kring omfattningen av informationsoperationer. Det bidrar också till svårigheten att få en klar bild av mediesektorns sårbarhet inför informationsoperationer och dataintrång. SPF publicerade 2005 en studie som belyser mediernas beredskap och sårbarhet inför informationsoperationer⁵².

50 Se till exempel KBMs webbsida om informationssäkerhet: www.krisberedskapsmyndigheten.se alternativt PTS webbsida om internetsäkerhet: www.pts.se/internetsakerhet

51 SPFs undersökning 2004 presenteras närmare i Medieföretagens syn på hot, risker och sårbarheter. SPFs skriftserie 2005:2.

52 SPF (2005) Mediernas beredskap - Informationsoperationer och mediernas sårbarhet. SPFs skriftserie 2005:3.

SPF lät också undersöka säkerheten i marknätets *digital-tv-boxar*⁵³ under 2006. Undersökningen visade att digital-tv-boxar kan innehålla funktioner som gör det möjligt att fjärrstyra och förstöra boxarnas programkort. Men för att avsiktligt manipulera dessa programkort och digital-tv-boxar via den ordinarie tv-sändningens signaler behövs i princip god tillgång till Boxers eller Teracoms system. Boxer bedömer att det är mycket svårt för någon att manipulera programkort eller boxar. De organisatoriska och tekniska säkerhetsåtgärder som vidtagits anses ge ett fullgott skydd. Att inifrån Teracoms eller Boxers system för marksänd digital-tv störa eller på annat sätt manipulera sändningar bedömer företagen överlag som mycket svårt. Säkerheten i krypteringssystemen för betal-tv har också förstärkts de senaste åren i syfte att hindra otillbörligt åtkomst till programtjänsterna. Därmed har även digital-tv-boxarnas säkerhet förbättrats.

Naturkatastrof

SPF bedömer att medieföretagen inte är särskilt sårbara för naturkatastrofer i den storleksordning som Sverige upplevt, bortsett från effekterna av eventuella elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer. Den samlade bilden från stormarna Gudrun och Per visar också att nyhetsförmedlingen i huvudsak nådde ut till de drabbade hushållen. Ingen av stormarna var så extrem eller så långvarig att den inverkade negativt på mediesektorns förmåga i stort.

Naturkatastrofer av olika typ, såsom stormar, snöoväder, skyfall, översvämningar, jordskred och skogsbränder kan regionalt orsaka omfattande skador i samhället och på viktig infrastruktur. Beroende på vilka infrastrukturella system i samhället som drabbas kan effekterna bli mer eller mindre allvarliga inom mediesektorn. Men bortsett från effekterna av eventuella elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer, bedöms redaktionella verksamheters sårbarheter för naturkatastrofer inte särskilt allvarliga. Även om enskilda medieföretag och redaktioner lokalt kan drabbas av betydande problem av störningar i samhällets infrastruktur i samband med en naturkatastrof bedöms detta inte kunna leda till att nyhetsförmedlingen i olika medier helt slutar att fungera. Ofta har reportrar goda möjligheter att ta sig till drabbade platser och göra reportage, även i direktsändning.

Distribuerande medieföretag med massivare infrastrukturella system påverkas sannolikt mer under naturkatastrofer. Satelliter utgör undantaget eftersom de genom sin avlägsna placering är okänsliga för fysisk påverkan från jorden. Däremot kan master och sändarstationer för radio, TV och satellitöverföring som drabbas av nedisning, stormskador, effekter av skogsbränder etc. störa utsändningen. Översvämningar som drabbar centrala funktioner (huvudcentraler) inom olika medier kan också orsaka omfattande avbrott om det inte finns förberedda reservplatser.

Varaktiga naturkatastrofer som orsakar allvarliga störningar för vägtrafiken kan medföra att nödvändiga reparationer och service inte kan genomföras i tillräcklig omfattning. Sådana naturkatastrofer som samtidigt resulterar i omfattande elavbrott kan medföra svårigheter att installera nödvändiga reservkraftsaggregat, fylla på bränsle och genomföra reparationer.

53 Digital-tv-boxen är den utrustning som berörda hushåll var tvungna att komplettera sin TV med för att kunna fortsätta se på TV efter det analoga marknätets släckning. En utförligare redovisning av digital-tv-boxarnas säkerhet finns i SPFs studie av digital-tv-övergången Digitaliseringen av tv-mediet - utifrån ett medieberedskapsperspektiv. SPFs skriftserie 2008:2.

Tidningsdistributionen är ett komplicerat logistiskt nätverk av fysiska transportmedel och många försäljningsställen. Vid extrema trafikstörningar, till exempel på grund av stormfällda träd, översvämningar eller kraftiga snöoväder, kan distributionen av tryckta tidningar avsevärt försvåras. Om det skulle uppstå allvarliga problem i distributionskedjan kan upplagan placeras ut på lämpliga ställen i samhället där prenumeranter kan hämta sina exemplar, på samma sätt som distributionen av gratistidningar är uppbyggd.

Erfarenheter från stormarna Gudrun och Per

Den samlade bilden från stormarna Gudrun och Per visar att nyhetsförmedlingen i huvudsak nådde ut till de drabbade hushållen. Både producerande och distribuerande medieföretag arbetade planerligt trots problemen som uppstod i samband med stormarna. Ingen av stormarna var så extrem eller så långvarig att den inverkade negativt på mediesektorns förmåga i stort.

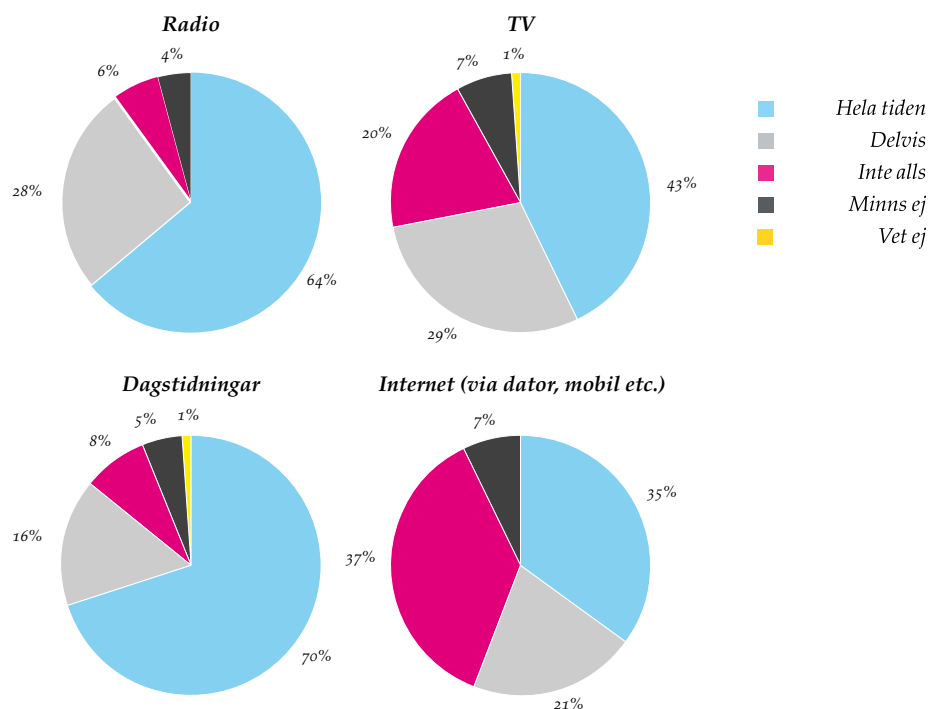
Erfarenheter från stormen Per visar att påfallande stor del av de drabbade hushållen, två tredjedelar, anser att de hade tillräcklig tillgång till nyheter och samhällsinformation. Under stormen Gudrun var andelen något lägre, se figur 5. De drabbade ansåg sig ha bäst tillgång till dagstidningar och radio under båda stormarna. Tillgången till TV och internet var betydligt lägre. I de fall nyheter och samhällsinformation inte nådde fram till de drabbade var huvudorsaken elavbrott hos hushållen. Dagarna och veckorna efter stormen Gudrun var framkomligheten kraftigt begränsad i de drabbade områdena vilket framförallt försvårade tidningsutdelningen till boende på landsbygden i skogsområden. Trots detta hade hela 70 procent av de drabbade hushållen hela tiden tillgång till dagstidningar under stormen.

Den erfarenhetsredovisning⁵⁴ som KBM tagit fram från stormen Gudrun 2005 visar bland annat att radion spelade en viktig roll i krishantering. Även tidningsbud och brevbärare fyllde en mycket viktig funktion när det gällde att förmedla information till drabbade hushåll och företag. Utöver utbärningen av tidningar och post kunde de nämligen också förmedla viktig information från länsstyrelser, kommuner och andra samhällsinstitutioner.

54 KBM (2005). Krishantering i stormens spår - Sammanställning av myndigheternas erfarenheter. Dnr: 0257/2005.

Figur 5. Den drabbade allmänhetens upplevda tillgång till olika mediekkanaler under och i anslutning till stormen Gudrun⁵⁵.

Källa: SPFs fallstudie av medieföretagens erfarenheter från stormarna Gudrun och Per 2008.



Marknätet drabbades av elavbrott vid stormarna Gudrun och Per, och reservkraftsaggregat användes i stor utsträckning. Teracom kunde distribuera både radio och TV utan egentliga störningar under stormen Gudrun, trots både svårframkomliga vägar och avbrott i den ordinarie elförsörjningen. Arbetet med att distribuera extra diesel och reservkraftsaggregat under de svåra förhållanden som rådde var mycket besvärligt. Teracom kunde även hantera stormen Per. Trots omfattande störningar i elnäten drabbades utsändningarna av radio och TV endast av kortare avbrott.

Satellitdistributionen påverkades främst hos de mottagare där parabolantennerna dels förstördes eller blåste bort, dels ändrade riktning. Generellt påverkades även kabel-tv-distributionen i liten utsträckning under stormarna. De huvudsakliga problemen var elavbrott och förstörda parabol. Elavbrotten som uppstod påverkade både möjligheten att distribuera i kabel-tv-näten och de enskilda hushållens möjligheter att se på TV.

Systemet med VMA och myndighetsmeddelande användes under båda stormarna. Under Gudrun sändes ett flertal VMA och myndighetsmeddelanden. I samband med Per gick länsstyrelserna i Halland, Västra Götaland och i Skåne ut med ett gemensamt VMA som fler än två tredjedelar av de drabbade hushållen uppfattade.

Enligt SR var VMA-systemet en underutnyttjad resurs under båda stormarna. Trots stora påfrestningar i olika områden kom på många håll aldrig några begäranden om VMA från berörda myndigheter, vilket förvånade några av SRs lokala kanaler. Om myndigheterna bättre nyttjade systemet och

⁵⁵ Svarsstatistiken har bastal mellan 502 och 679. Bastalen anger hur många respondenter som besvarat respektive svarsalternativ. Procentsatserna är beräknade på respektive bastal.

klassificerade sin information enligt VMA eller myndighetsmeddelande skulle det underlätta för medie företag som producerar radio och TV.

Pandemi

Medieföretagens sårbarhet inför en pandemi beror dels på hur mycket personal medieföretagen kan klara sig utan, dels företagens beroende av enskilda nyckelpersoner. Det är främst frånvaro av nyckelpersoner med specialistkompetens som skulle kunna innebära problem för vissa medieföretag.

Mediesektorns sårbarhet i samband med en allvarlig pandemi beror på hur stor del av personalen som kommer att vara frånvarande från sitt arbete och hur många av de frånvarande som är nyckelpersoner samt i vilken utsträckning det finns tillgängliga ersättare. Den omfattande smittspridningen kan också innebära att möjligheten att finna ersättningspersonal begränsas. Dessutom finns risken att flera viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur-system drabbas av så stor sjukfrånvaro att de får störningar⁵⁶.

Generellt betraktar SPF inte den frånvarande personalens numerär som något avgörande bekymmer. Tvärtom vittnar många medieföretag om att ledig personal spontant tillströmmar vid betydande händelser i samhället. Svårigheten kan istället ligga i att begränsa personalstyrkan initialt för att gynna företagets uthållighet. Däremot bedömer SPF att frånvaro av nyckelpersoner med specialistkompetens skulle kunna ställa till besvär för vissa företag. Generellt är anställda som hanterar medieföretagens driftsituation i större utsträckning nyckelpersoner än journalister. Den tekniska utvecklingen medför överlag att inslaget av manuella rutiner minskar. Samtidigt möjliggör digitaliseringen en centralisering av funktioner. Generellt vid centralisering och specialisering av olika funktioner finns risken att problematiken med nyckelpersoner ökar.

Nyckelpersonsproblematiken inom public service-bolagen bedöms inte som allvarlig. Enligt egna bedömningar 2006 ansåg SR och SVT att de skulle klara av att förmedla varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation även vid en pandemi med upp till hälften av personalen frånvarande. Enheter med behov av dygnet-runt-bemannning och jourer har till exempel flera personer som kan utföra de viktigaste arbetsuppgifterna. Den decentraliserade organisationen inom SR med 25 lokala kanaler ger stor flexibilitet och redundans eftersom det i stort sett finns personal på 25 olika platser i landet som kan fungera som reserver för varandra. Denna redundans skulle egentligen samtliga medieföretag med någorlunda decentraliserade organisationer kunna realisera.

Medieföretagen skattade sin beredskap inför en allvarlig smitta generellt som låg 2004⁵⁷. Knappt var tionde företag hade beredskap för nödvändiga åtgärder. De allra flesta avsåg inte heller vidta några ytterligare åtgärder för att öka beredskapen under den närmaste femårsperioden. Av analysens utvalda hotkategorier skattade medieföretagen sannolikheten för pandemi som allra lägst, såväl 2004 som 2007. Inte heller konsekvenserna av en pandemi bedöms särskilt allvarliga i jämförelse med övriga hotkategorier. Denna bild bekräftas kontinuerligt i SPF:s dialog med medieföretagen där pandemi inte röner något större intresse, inte ens under den mest intensiva debatten om fågelinfluensa under 2006.

⁵⁶ Mediesektorns sårbarheter för störningar i elförsörjningen och avbrott i elektroniska kommunikationer har redovisats i tidigare avsnitt.

⁵⁷ Den enkätundersökning som SPF initierade 2004 finns presenterad i studien Medieföretagens syn på hot, risker och sårbarheter. SPF:s skriftserie 2005:2.

Brand

Medieföretagen betraktar allttjämt brand som ett mycket allvarligt hot. Samtidigt anser sig de flesta större medieföretag ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra och hantera en brand.

Medieföretagen har under senare år bedömt att en omfattande brand skulle få värst konsekvenser av alla hotkategorier. Samtidigt anser många större medieföretag att de har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra och hantera en brand. Medieföretagens goda beredskap för brand beror dels på att en brand är en påtaglig riskfaktor i många verksamheter, dels på att samhället har en utvecklad struktur och lagstiftning för brandskydd⁵⁸. Dessutom är tekniska lösningar relativt lättillgängliga och planeras regelmässigt in redan när nya lokaler eller ombyggnader projekteras.

Beroende på var en brand uppträder kan konsekvenserna bli mer eller mindre omfattande. Några risker som medieföretagen särskilt framhållit är bränder i datorhallar, sändarutrustning och master. Bränder i datorhallar och sändarutrustning kan bland annat uppstå på grund av överhettning om kylsystemen slutar fungera. Även elektriska fel och överbelastningar kan orsaka sådana bränder. Brand som uppstår i nära anslutning till elektronisk utrustning kan orsaka allvarliga problem. Även sot och gaser som alstras av branden kan skada den känsliga elektroniken. Denna typ av skador kan vara svåra att återställa och i vissa fall behöver den skadade utrustningen helt bytas ut.

Sändarmaster för radio och TV kan drabbas av åsknedslag som i sin tur antänder kabelhöljen och annat brännbart material. En brand i en mast kan vara svårsläckt och svår att återställa i ursprungligt skick. Det kan vara oklart vilka skador som uppkommit och det är därför farligt, ibland omöjligt, att klättra upp i masten för att släcka eller reparera. Alternativet blir att fälla masten och bygga en ny, vilket Teracom valde att göra i januari 2006 efter en mastbrand utanför Lycksele. Branden uppstod i mastens så kallade toppspira som sitter på drygt 300 meters höjd och orsakade skador på mastens antensystem. Efter branden beslöt Teracom att bygga en helt ny mast för att säkerställa utsändningen.

Sabotage

Inom de flesta medieföretag finns det anläggningar och tekniska system som är av mycket stor betydelse för verksamheten. Skyddet av dessa resurser varierar avsevärt och ett välplanerat sabotage skulle potentiellt kunna få allvarliga konsekvenser för vissa medieföretag.

I likhet med informationsoperationer, dataintrång och andra antagonistiska hotbilder är det svårt att göra en generell bedömning av medieföretagens sårbarhet för sabotage. SPF kan dock konstatera att många företag gör betydande investeringar i åtgärder som ska förhindra att deras resurser utsätts för sabotage eller annan brottslig verksamhet. Det förekommer till exempel registerkontroll av personal, fysiskt skydd av lokaler och anläggningar, installation av övervakningssystem och inbrottslarm, bevakning via vaktbolag samt virusskydd och brandväggar för datorsystem.

58 I Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor står till exempel: "Ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar ska i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand."

Fysiska sabotage är lokala till sin natur och dess konsekvenser beror på medieföretagens geografiska organisation. Vid ett omfattande lyckat sabotage kan möjligheten att omlokalisera verksamheten vara avgörande för företagets förmåga att fortsätta verka. Det är ofta komplicerat för distribuerande medieföretag med massiv infrastruktur, men nästan hälften av de producerande medieföretagen har gjort förberedelser för att akut omlokalisera verksamheten vid en lokal kris.

Om medieföretagen har anläggningar och tekniska system som är nödvändiga för verksamheten kan ett lyckat sabotage få allvarliga konsekvenser. Sådana anläggningar finns inom de flesta medieföretag. De rikstäckande kabel-tv-nätens *huvudcentraler*⁵⁹ kan tjäna som exempel. För samtliga kabel-tv-företag är huvudcentralen den mest vitala och känsliga delen i nätet. Att utveckla infrastrukturen och investera i redundanta huvudcentraler är oftast inte kommersiellt motiverat så det finns vanligtvis ingen reservplats som kan ta över verksamheten om huvudcentralen saboteras. Därför har de stora kabel-tv-företagens huvudcentraler i regel skalskydd, behörighetssystem och larm jämte reservkraft, brandskydd och i vissa fall dubblerad utrustning.

Helt förskonade från risken för sabotage är bara satelliter, som genom sin avlägsna placering är okänsliga för fysisk påverkan från jorden. Möjligheterna att sabotera satelliter är mycket små eftersom alla geostationära satelliter ligger cirka 36 000 km över jordytan, en höjd som inga militära raketer eller missiler når.

Hot mot journalister

Det finns journalistiska kartläggningar som inte blir genomförda och inhämtat redaktionellt material som aldrig blir publicerat på grund av uttalade hot eller rädslan för hot. Hoten mot journalister utgör därmed ett hot mot journalistiken och i förlängningen ett hot mot demokratin.

I SPFs arbete med medieberedskap har det vid flera tillfällen framförts att anställda inom medieföretag utsätts för personligt riktade hot. De risker som är förknippade med personliga hot är beroende av vilken yrkeskategori hotet riktar sig mot. Riktar sig hotet mot journalister finns det en potentiell risk att medieföretag inte genomlyser nyheterna på ett fullständigt sätt. Därför initierade SPF 2006 en studie av huruvida hoten mot journalister utgör ett hot mot journalistiken och därmed är av betydelse för svensk medieberedskap. Uppdraget genomfördes av publicisten och tidigare chefredaktören Hans Månson⁶⁰. Månsons utredning visar att det finns journalistiskt inhämtat material som inte blir publicerat, kartläggningar som inte blir genomförda och artiklar som inte blir skrivna till följd av hot, eller rädsla för befarade och förväntade hot.

Sveriges större medieföretag bedömer generellt att sannolikheten är förhållandevis hög att företaget drabbas av hot mot journalister. Det skattas mer sannolikt än att företaget skulle drabbas av ett omfattande elavbrott, avbrott i elektroniska kommunikationer eller någon av de andra hotkategorierna i SPFs risk- och sårbarhetsanalys. Flera medieföretag upplever också att antalet hot mot journalister har ökat under 2000-talet. Hot mot de stora Stockholmsredaktionerna har länge framförts, medan antalet hot mot

59 Huvudcentralen är den centrala utsändningsplats som ett kabel-tv-nät i regel är uppbyggt kring.

60 Hans Månson (2007). Hot mot journalister - ett hot mot journalistiken? Uppdragets slutrapportering finns att ladda ner på SPFs webbsida: www.psydcf.se

landsortsredaktioner har ökat på senare år. Hot mot journalister framförs på olika sätt: personligen, via brev, telefon, fax, e-post eller på internet. Våldsdåd förekommer, men de flesta hot är formulerade så att de juridiskt svårligen kan klassas som hotfulla och därmed inte självklart utgör grund för åtal.

De större medieföretagen bedömer konsekvenserna av hot mot journalister som betydligt mildare än analysens övriga hotkategorier. Samtidigt är hot mot journalister en hotbild vars konsekvenser skiljer sig avsevärt från elavbrott och avbrott i elektroniska kommunikationer. Enskilda hot mot journalister innebär inte att hela mediesektorns förmåga sviktar hastigt, oväntat och utan förvarning. Icke desto mindre utgör hot mot journalister en hotbild som inte bara riktar sig mot enskilda personer och medier utan i förlängningen mot hela det demokratiska samhället. Publicerat material kan även medföra en omedelbar hotbild, inte enbart riktad mot enskilda journalister utan också mot tidningar och länder, vilket visades storskaligt vid publiceringen av Muhammedbilder i Jyllands-Posten 2005.

Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda drog i sitt betänkande⁶¹ en parallell mellan förtroendevaldas och journalisters situation, med slutsatsen att detta är två grupper som bägge riskerar att bli utsatta för övergrepp på grund av sina ställningstaganden och handlingar. I en annan undersökning tillfrågades 130 svenska dagstidningar om de utsatts för personhot under 2006⁶². Nära hälften av tidningsredaktionerna och nästan två tredjedelar av tidningscheferna angav att de blivit hotade. I vissa fall har hoten lett till att tidningarna avstått från att bevaka och publicera känsliga ämnen.

Medieföretagens säkerhetsåtgärder vid personhot varierar. En åtgärd som används vid tidningsredaktioner är att anonymisera den enskilde skribenten vid publicering. Det förekommer även att journalister som skriver om känsliga ämnen har skyddad identitet. En annan vanlig åtgärd är att inkludera flertallet medarbetare i sådana uppdrag för att sprida hotbilden över fler personer. Det har även förekommit att flera tidningar har gått samman för att samtidigt publicera känslig information⁶³. Flera verksamheter inom mediebranschen efterlyser mer stöd av myndigheter i samband med personhot. I vissa fall har medieföretag anlitat privata säkerhetsföretag för att utreda händelser när de inte upplevt sig få tillräckligt stöd och hjälp från myndigheter.

Säkerhetspolisens sektion mot samhällshotande brottslighet genomför under hösten 2008 en förstudie som innebär en kartläggning av hoten mot journalister. Säkerhetspolisens förhoppning är att inom ramen för förstudien uppbygga en dialog med representanter för medieföretagen kring förekomsten och arten av dessa hot. Förstudiens resultat kommer att publiceras i början av 2009.

61 Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2006). Jakten på makten. Betänkande av Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. Statens offentliga utredningar SOU 2006:46.

62 Mikael Hellmyr och Johan Olofsson (2006). Hotar du mig så hotar du demokratin, en studie i hot mot journalister. C-uppsats HT 2006, Mittuniversitetet, Sundsvall.

63 Stieg Larsson (2000). Överleva deadline, Handbok för hotade journalister. Utgiven av Expo, Svenska Journalistförbundet, Stockholm. Publikationen innehåller konkreta tips på hur hotade journalister kan skydda sig vid personhot.

Insiderbrott

Synen på insiderbrott varierar kraftigt mellan olika medieföretag. Vissa företag bedömer insiderbrott som ett av de största hoten mot verksamheten, medan merparten värderar hotbilden som betydligt mindre allvarlig. Insiderbrott förekommer emellertid och upplevs generellt som svåra att förutse och skydda sig emot.

Konsekvenserna av ett insiderbrott beror naturligtvis på vad brottet består i. Ett insiderbrott skulle kunna leda till något av övriga nämnda hot, till exempel elavbrott, avbrott i elektroniska kommunikationer eller hot mot journalister. Det skulle också kunna innebära att en anställd genom dataintrång manipulerar medieinnehåll, raderar information eller på andra sätt saboterar verksamheten.

Konsekvenserna torde oftast vara kopplade till ett enskilt företag och inte den övriga mediebranschen. Därmed reduceras insiderbrottens betydelse för mediesektorns samlade medieberedskap. Den komplicerade problematiken runt insiderbrott har emellertid vid upprepade tillfällen poängterats för SPF av företrädare för olika medieföretag och därför har myndigheten valt att inkludera insiderbrott i risk- och sårbarhetsanalysen.

Anställda som hanterar medieföretagens driftsituation anses generellt inneha de känsligaste positionerna för insiderproblematik, särskilt vid distribuerande medieföretag. Vissa tekniska positioner har möjligheter att omgående påverka företagets verksamhet i stor skala såsom att hindra inslag från att sändas eller nyheter att publiceras.

Flera medieföretag har drabbats av insiderbrott alternativt misstänker att de drabbats. Men synen på insiderbrott skiljer sig avsevärt åt mellan olika medieföretag. Det finns medieföretag som bedömer insiderbrott som ett av de största hoten mot verksamheten, medan merparten värderar hotbilden i betydligt mildare termer. Insiderbrott upplevs generellt som svåra att förutse och skydda sig emot. De företag som har drabbats av insiderbrott anger också svårigheter i att hantera och utreda brotten, eftersom det ofta innebär en granskning av den egna personalen.

Beredskapen för att undvika insiderbrott varierar. Många medieföretag har möjlighet att spåra alla aktiviteter i olika datasystem. Andra företag har lokaler utrustade med bevakningskameror och behörighetssystem som gör det möjligt att ständigt se var personalen befinner sig.

SR, SVT och Teracom har möjlighet att registerkontrollera sin personal. Främst personer som ska anställas i säkerhetsmässigt strategiska positioner kontrolleras vid SR och SVT, medan Teracom genomför registerkontroller i större omfattning. Några medieföretag utan möjlighet att registerkontrollera sin personal har framfört önskemål till SPF om att få mer hjälp av myndigheter med att genomföra registerkontroller.

Samverkan och krisledningsförmåga

SPF upplever att intresset för samverkan har ökat bland medieföretagen. Likaså ser SPF en positiv utveckling inom medieföretagens grundläggande krisledningsförmåga, mycket tack vare medieföretagens ökade medvetenhet om hot mot det egna företagets verksamhet. Här beskrivs dessa generella premisser för medieföretagens säkerhet och beredskap.

Ökat intresse för samverkan

Samverkan är en framgångsfaktor för förbättrad beredskap och minskad sårbarhet vid krissituationer i samhället. SPF arbetar för ökad samverkan, både inom mediebranschen samt mellan medieföretagen och staten. Det väl fungerande samarbetet inom Mediernas beredskapsråd är här av avgörande betydelse.

SPF agerar även aktivt för att uppnå synergivinster i samverkansprojekt med andra myndigheter inom området medieberedskap. Hittills har givande projekt bedrivits i samverkan med PTS, Svenska Kaftnät och Statens energimyndighet.

Generellt upplever SPF att intresset för samverkan har ökat bland medieföretagen, både inom mediebranschen och inom privat-offentlig samverkan. Flera medieföretag har även etablerat en tydligare dialog med elbolagen sedan stormen Gudrun. Nya kontaktnät och samverkansformer har etablerats i stormens spår. Ett ytterligare exempel är några dagstidningar som enats om att samarbeta mer än tidigare vid allvarligare händelser, trots att de inte tillhör samma koncern.

Tidningsbranschen kan bidra med flera goda exempel på samverkan. Tidningsredaktioner har ofta ett aktivt samarbete med sina tryckerier och med andra tidningar. Erfarenhetsutbyte och samarbete sker kontinuerligt mellan tidningsredaktioner inom de flesta områden, med undantag av innehålls- och affärsutvecklingsfrågor. Tidningsutgivarna spelar i egenskap av bransch- och arbetsgivarorganisation en viktig roll som samordnare och kunskapsförmedlare för tidningsbranschen. Genom dotterbolaget Medieutbildarna arbetar Tidningsutgivarna aktivt med utbildning och kompetensutveckling för mediebranschen.

Medieföretagens förbättrade krisledningsförmåga

SPF kan konstatera att medieföretagens medvetenhet om hot mot och risker för det egna företagets verksamhet har ökat under de senaste åren. Nästan hälften av Sveriges större medieföretag har idag utsett en krisledningsgrupp på koncernledningsnivå. Det är långt ifrån alla, men ändå betydligt fler än för fyra år sedan. Den markant största förbättringen har skett bland distribuerande medieföretag. Drygt hälften av de större medieföretagen har tagit fram en beredskapsplan att användas i händelse av allvarlig kris. Lika många har en utsedd beredskapsansvarig som oftast sitter i företagets ledningsgrupp. I stort sett alla distribuerande medieföretag har idag en utsedd beredskapsansvarig.

Medieföretagens krisledningsorganisation och krisledningsförmåga har också förbättrats efter stormarna Gudrun och Per. Förbättringarna har bland annat gällt tekniska investeringar, beredskapsplaner, bemanning, larmlistor och utökat samarbete. Hos de medieföretag som drabbades av stormen Gudrun kom lärdomarna till nytta både inför och under stormen Per⁶⁴.

Vid en större kris kan möjligheten att akut omlokalisera verksamheten vara avgörande för företagets förmåga att verka. Två femtedelar av de producerande medieföretagen har gjort förberedelser för att flytta verksamheten till en annan plats vid en kris, vilket är något fler än för fyra år sedan.

Många större medieföretag planerade dessutom 2007 att utveckla eller införa nya beredskapsrutiner de närmaste fem åren för flertalet hot. Fler än hälften av företagen hade denna höjda ambition inför avbrott i elektroniska kommunikationer, brand och informationsoperationer/dataintrång. År 2007 angav färre medieföretag bristande ekonomiska resurser som motiv för att avstå från beredskapshöjande investeringar än de gjorde 2004. Denna positiva utveckling skulle kunna vara en produkt av högkonjunkturen som rådde 2007 eftersom denna sannolikt ökade företagets ekonomiska möjligheter till robusthetshöjande investeringar.

64 Läs mer i SPFs fallstudie Medieföretagens erfarenheter av stormarna Gudrun och Per. SFFs skriftserie 2008:1.

SPFs aktiviteter inom området medieberedskap

Genomförda aktiviteter under 2008

Inom området medieberedskap analyserar och följer SPF utvecklingen inom medieområdet i samråd med aktörer inom mediebranschen. Myndigheten initierar projekt, publicerar studier⁶⁵ och anordnar seminarier utifrån ett säkerhets- och beredskapsperspektiv. SPF utarbetar också underlag för regeringsbeslut angående beredskapen inom medieområdet. Detta sker dels vid behov, dels årligen genom denna samlade risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn. SPF bedriver aktiv privat-offentlig samverkan med medieföretag och samverkar med de statliga aktörer som har ansvarsområden som gränsar till SPFs arbete med medieberedskap.

Under 2008 har SPF i större utsträckning anlagt ett internationellt perspektiv på området medieberedskap samt fokuserat på övningsverksamhet som en framgångsfaktor för förbättrad beredskap. Myndigheten har även tagit fram utförliga underlag avseende medieberedskapens framtida organisatoriska hemvist inom myndighetsområdet.

Verksamhetsområdet medieberedskap har 2008 en budget på drygt 19 miljoner kronor utöver finansieringen av myndighetens två handläggartjänster. Budgeten kan grovt delas in i drygt 4 miljoner kronor till olika studier och aktiviteter, respektive 15 miljoner kronor i ersättning till medieföretag för särskild etermedieberedskap. Följande projekt och aktiviteter har genomförts under året:

Mediernas beredskapsråd

Under 2008 har Mediernas beredskapsråd sammanträtt fyra gånger med förlängda mötestider efter deltagarnas initiativ. SVT, Tidningsutgivarna och SPF har varit värdar vid årets möten. Mötena är i regel välbesökta och präglas av ett stort engagemang för kunskapsutbyte och samverkan⁶⁶. Utöver det sedvanliga informationsutbytet mellan rådets medlemmar ägnades det första mötet 2008 åt att diskutera förra årets samlade risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn.

Vid årets andra möte presenterades Regeringskansliets nyinrättade kansli för krishantering samt resultaten från SPFs internationella kartläggning av verksamhetsområdet medieberedskap. KBMs Rakelenhet informerade också om arbetet med Rakelsystemets utökade användarkrets. Det föranledde Mediernas beredskapsråd att gemensamt författa ett förslag på utformningen av medieföretagens deltagande i Rakelsystemet⁶⁷.

65 Samtliga studier, nyhetsbrev och risk- och sårbarhetsanalyser finns att ladda ner på: www.psydcdef.se

66 För mer information om rådet, se kapitel 4 avsnittet Privat-offentlig samverkan i Mediernas beredskapsråd som närmare beskriver rådets syfte, deltagare och verksamhet.

67 För mer information, se kapitel 3 avsnittet Förändrade förutsättningar för svensk medieberedskap som bland annat beskriver Rakelsystemet och Mediernas beredskapsråds gemensamma skrivelse.

Vid det tredje mötet 2008 presenterade SVT, Viasat och SES SIRIUS aktuella frågor inom sina respektive företag med koppling till säkerhet och beredskap. Även Säkerhetspolisens sektion mot samhällshotande brottslighet informerade om sin påbörjade kartläggning av hot mot journalister⁶⁸.

Vid rådets fjärde och sista möte för året diskuterades bland annat medie-företagens beroende av fungerande el och telekommunikationer med inbjudna föreläsare från Post- och telestyrelsen, Energimyndigheten och Svenska Kraftnät. Vid mötet deltog även Helena Lindberg, GD, för Myndigheten för samhällskydd och beredskap (MSB). MSB tar vid årsskiftet över ansvaret för verksamhetsområdet medieberedskap.

Rådets framtida organisatoriska placering har diskuterats vid varje möte under året. I januari 2008 bjöds medieföretagen i rådet in till dialog vid Forsvarsdepartementet rörande vilken myndighet som skulle ges ansvaret för svensk medieberedskap och därmed också ansvar för administration av och ordförandeskap för Mediernas beredskapsråd.

Idag vet vi att Medieberedskapen vid årsskiftet kommer att tillhöra Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete (placerad i Karlstad) och vara rent fysiskt placerad på Enheten för Informationssäkerhet och medieberedskap i Stockholm. Frågan om vem som ska vara rådets ordförande i framtiden är ännu inte beslutat.

Risk- och sårbarhetsanalys av mediesektorn

SPF har som sektorsansvarig myndighet årligen i uppdrag att analysera hot, risker och sårbarheter inom mediesektorn. Under 2008 har myndigheten genomfört både den andra och den tredje samlade risk- och sårbarhetsanalysen som någonsin gjorts av mediesektorn. Den andra analysen överlämnades till Forsvarsdepartementet i februari 2008.

Utbetalning av medel för särskild etermedieberedskap

Från och med 2007 har SPF uppdraget att stödja drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia. Inom ramen för uppdraget har myndigheten ett ekonomiskt, administrativt och sammanhållande ansvar. Därmed har SPF utökat sin ordinarie kunskapsförmedlande och samverkande roll till att även inkludera detta mandat från Forsvarsdepartementet att prioritera fördelningen av anslaget. SPF upplever tydliga samordningsvinster mellan detta uppdrag och övrig verksamhet inom området medieberedskap.

Projekt: Digitaliseringen av tv-mediet – utifrån ett beredskapsperspektiv

Övergången till marksänd digital-tv berörde över 40 procent av Sveriges hushåll. I augusti 2008 publicerade SPF en slutrapport från ett treårigt projekt som följt övergången och identifierat både kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser av tekniskiftet utifrån ett beredskapsperspektiv. I projektet ingick även en fallstudie av det omfattande radio- och tv-avbrottet den 7 augusti 2007 plus andra störningar i det digitala marknätet. Utöver slutrapporten har SPF genomfört två seminarier och publicerat en delrapport samt ett antal nyhetsbrev under projektets genomförande.

Kartläggning: Medieberedskap utifrån ett internationellt perspektiv

Kartläggningen ger en samlad bild av hur frågor kopplade till medieberedskap hanteras i EU, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, USA och Sverige. Studien beskriver vilka arbetsmetoder, organisationsformer, lösningar

68 För mer information om kartläggningen, se kapitel 6 i avsnittet om hot mot journalister.

och utmaningar olika länder har inom området. Olika länders perspektiv och syn på medieberedskap knyts samman för att på så sätt identifiera välfungerande arbetsmetoder och goda exempel inom området. SPF följer kontinuerligt hur EU hanterar frågor som kan få effekter för svensk medieberedskap.

Fallstudie: Medieföretagens erfarenheter av stormarna Gudrun och Per

Fallstudien ger en bild av hur medieföretagen påverkades av stormarna Gudrun och Per och hur de hanterade de problem som uppstod. Även allmänhetens mottagningsmöjligheter under stormarna beskrivs. Studien genomfördes i samverkan med Energimyndigheten och publicerades i mars 2008.

Övning Isstorm – medieföretag samövar med elbolag

I oktober 2008 genomförde Svenska Kraftnät en elövning. Scenariot innebar att Sverige drabbats av ett kraftigt oväder i de östra delarna av landet, vilket förorsakade omfattande drift- och leveransstörningar. Eftersom medierna är samhällets viktigaste informationskanaler under kriser och katastrofer - och själva är beroende av el och elektroniska kommunikationer - initierade SPF att ett antal medieföretag deltog i övningen.

SPFs studier i medieberedskap

Inom området medieberedskap har följande studier publicerats i SPFs skriftserie sedan 2004. För nyhetsbrev, faktablad, risk- och sårbarhetsanalyser samt tidigare publikationer, se SPFs webbsida: www.psygdef.se

- 2008:2 Digitaliseringen av tv-mediet - utifrån ett medieberedskapsperspektiv
- 2008:1 Medieföretagens erfarenheter av stormarna Gudrun och Per
- 2007:1 Mediernas beredskapsråd. Årsbok 2007
- 2006:3 Detta är medieberedskap - ett porträtt av Mediernas beredskapsråd. Årsbok 2006
- 2006:1 Digitaliseringen av tv-mediet - utifrån ett medieberedskapsperspektiv (Nätpublikation, PDF)
- 2005:3 Mediers beredskap. Informationsoperationer och mediers sårbarhet
- 2005:2 Medieföretagens syn på hot, risker och sårbarheter - en kartläggning
- 2005:1 Minoritetsmedier och minoritetsmediepolitik i Sverige - en kartläggning
- 2005:1 Minoritetsmedier i Sverige – katalog
- 2004:1 Massmediernas elberoende. Elavbrottet den 23 september 2003

Aktörer med närliggande ansvarsområden

Här presenteras några statliga aktörer med ansvarsområden som gränsar till SPFs arbete inom medieberedskap:

Regeringskansliet

Frågor med kopplingar till medieberedskap hanteras vid tre departement: Försvars-, Kultur- och Näringsdepartementen. SPF har sedan länge samverkat med Försvarsdepartementets enhet för samordning av samhällets krisberedskap (SSK). Senare år har även kontakter med Kulturdepartementets ledning och medieenhet utvecklats. Beröringspunkter finns även med Näringsdepartementets enhet för statligt ägande samt enheten för IT-politik.

Krisberedskapsmyndigheten

KBM är den myndighet under Försvarsdepartementet som till och med 2008 samordnar arbetet med att utveckla krisberedskapen i samhället. KBM hävdar att samhällets krisberedskap bygger på att kommuner, landsting, myndigheter, organisationer och företag tar sitt ansvar och samarbetar med varandra, medan KBM självt ska ha en helhetssyn och stödja de ansvariga aktörerna. Dessutom ska KBM tydliggöra de ansvarigas roller samt bygga upp och förmedla kunskap.

KBMs uppgifter inom områdena kriskommunikation, informationssäkerhet och forskning har tydligast koppling till SPFs arbete inom medieberedskap. Kriskommunikation och tillhörande forskning, som bland annat inkluderade ämnet källkritik, tillhörde SPFs ansvarsområden innan KBM bildades 2002. KBM är representerad i Mediernas beredskapsråd.

Samverkansområde Teknisk infrastruktur

Sex samverkansområden har inrättats som forum för strukturerad sektorsövergripande samverkan mellan myndigheter med särskilt ansvar för samhällets krisberedskap⁶⁹. SPF deltar i samverkansområdet Teknisk infrastruktur (SOTI) tillsammans med Svenska Kraftnät (SvK), Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten (STEM), Livsmedelsverket, Post - och telestyrelsen (PTS) och KBM. Även en länsstyrelserepresentant samt en representant ifrån Sveriges Kommuner och Landsting deltar.

ISOTI presenteras och diskuteras gränsöverskridande frågor inom teknisk infrastruktur utifrån ett beredskapsperspektiv. Ömsesidigt informationsutbyte bidrar till utökad kunskap om andra myndigheters närliggande verksamheter och underlättar samverkan. Ett tydligt exempel på sektorsövergripande samband inom medieområdet är medieföretagens beroende av fungerande el och elektroniska kommunikationer. Under 2008 har SPF bedrivit gemensamma aktiviteter med PTS, STEM respektive SvK.

Post- och telestyrelsen

PTS är en myndighet under Näringsdepartementet med ett samlat sektorsansvar inom områdena post och elektronisk kommunikation. PTS har ansvaret för att samhällets behov av elektroniska kommunikationer tillgodoses samt uppdraget att vidta åtgärder för att förebygga och motverka sårbarhet inom sitt sektorsområde. PTS arbete utgår från privat-offentlig samverkan. Samarbetet med enskilda aktörer syftar till att öka medvetenheten om svåra situationers krav och att finna lämpliga kompletterande åtgärder för att tillgodose robustheten i de elektroniska kommunikationerna vid extraordinära

69 De myndigheter som utpekas i bilagan till Förordningen (2006:544) om krisberedskap och höjd beredskap.

händelser. Lagen om elektronisk kommunikation⁷⁰ ger PTS även möjlighet att vid behov använda mer ingripande åtgärder som att utöva tillsyn och besluta om skyldigheter eller utfärda föreskrifter.

Utvecklingen inom sektorn elektronisk kommunikation medfört att gränserna mellan olika tjänster blivit allt mer diffusa. Medie- och teletjänster konvergerar. SPF för en kontinuerlig dialog med PTS och myndigheten är representerad i Mediernas beredskapsråd.

Räddningsverket

Räddningsverket är till och med 2008 en operativ myndighet under Försvarsdepartementet som verkar för ett säkrare samhälle. Verket sprider kunskap och arbetar med föreskrifter, råd och stöd för att minska antalet olyckor och deras effekter. Räddningsverket ansvarar för varnings- och informationssystem till allmänheten (VMA)⁷¹ och myndigheten är representerad i Mediernas beredskapsråd.

Radio- och TV-verket

Radio- och TV-verket (RTVV) är en myndighet under Kulturdepartementet som verkar inom etermedieområdet. RTVV ger bland annat tillstånd för, förordnar respektive registerför aktörer som bedriver radio- och tv-sändningar. Från den 1 februari 2008 meddelar myndigheten samtliga tillstånd för digital marksänd TV, undantaget public service. SPF bedriver en nära dialog med Radio- och TV-verket, särskilt inom RTVV:s uppdrag att följa och informera om medieutvecklingen med fokus på radio, TV, branschstruktur och mediepolitik. SPF:s verksamhet inom medieberedskap ingår i verkets årliga publikation *Medieutveckling 2008*⁷².

70 Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Elektroniska kommunikationsnät definieras "system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling eller dirigerings samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radioväg, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmedier oberoende av vilken typ av information som överförs".

71 Läs mer om VMA i kapitel 2 i avsnittet om varnings- och informationsmeddelanden för allmänheten.

72 Radio- och TV-verket (2007). *Medieutveckling 2007*. Radio- och TV-verkets publikationer kan laddas ner på myndighetens webbsida: www.rtvv.se

Behov av åtgärder

Mediesektorn befinner sig i en period av stora förändringar, både i Sverige och internationellt. Såväl tekniska och organisatoriska aspekter som mer övergripande strukturella förhållanden ändras. Den tekniska utvecklingen för med sig att gränserna mellan olika tjänster inom elektronisk kommunikation blir allt mer diffusa. Medie- och teletjänsterna konvergerar och 2000-talets många olika mediesystem är integrerade i samhällets övriga infrastruktur. Många av de pågående förändringarna kan komma att få betydande konsekvenser för medieföretagens förutsättningar att motstå olika typer av hot och fungera i samband med extraordinära händelser i samhället. Etablerade sårbarheter förstärks eller minskar i betydelse, nya typer av sårbarheter och beroenden uppstår.

Kunskapen om hur förändringarna påverkar medieberedskapen och vilka åtgärder som krävs för att samhället ska kunna förlita sig på ett fritt och säkert informationsflöde måste kontinuerligt bevakas. I detta sammanhang behövs en kunskapsförmedlande aktör som initierar studier, anordnar seminarier, utarbetar underlag för regeringsbeslut och stimulerar samverkan inom området.

Det är av stor betydelse att det sker en fortsatt dialog mellan såväl public service-bolagen som de privata medie företagen om behovet av säkerhet, beredskap, krishanteringsförmåga och samverkan inom mediesektorn. Målet bör vara att bibehålla den konstruktiva och levande kommunikation som idag råder mellan medie företagen och staten om hur arbetet med beredskapsfrågor bör se ut. Denna dialog är dock av frivillig och stundtals av känslig natur och bygger helt på en förtroendefull samverkan mellan det allmänna och det privata. Förutsättningen är en ömsesidig förståelse och respekt för varandras uppgifter och roller. Samarbetet inom Mediernas beredskapsråd är här av avgörande betydelse.

SPF har under 2008 framfört sina ställningstaganden avseende medieberedskapens och Mediernas beredskapsråds framtida organisatoriska hemvist inom myndighetsområdet⁷³. I processen har SPF rekommenderat lyhördhet inför medie företagens önskemål om den organisatoriska placeringen. Myndighetens framförda önskemål hör sammades av Försvarsdepartementet som i januari 2008 initierade en dialog med medie företagen i Mediernas beredskapsråd kring vilken myndighet som skulle få uppgiften medieberedskap och därmed också ansvar för administrationen av rådet. I dialogen framkom att området medieberedskap lämpligen placeras organisatoriskt inom den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som bildas den 1 januari 2009.

SPF är nöjd med beslutet. Arbetet inom verksamhetsområdena medieberedskap och informationssäkerhet kommer att verka inom samma enhet vid MSB. Verksamhetsområdet medieberedskap har motsvarande organisatoriska placering i många länders förvaltningsstruktur. SPF har emellertid särskilt framfört två förutsättningar inför den kommande organisationsförändringen för att trygga ett fortsatt lika givande arbete inom området medieberedskap:

73 Se till exempel SPF:s remissyttrande över betänkandet Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser (SOU 2007:31) som kan laddas ner på: www.psydcdef.se/templates/page_____345.aspx

1. Mediernas beredskapsråds oberoende gentemot statsmakterna är alltjämt avgörande och måste säkerställas framöver.
2. Rådet bör ledas och hanteras utifrån kunskap om och respekt för medieområdets särskilda förutsättningar. Resurser och kompetens inom området medieberedskap bör därför behållas samlad. Till exempel har SPF sedan 2007 uppdraget att finansiera drift och vidmakthållande av vissa befintliga reservfunktioner inom etermedierna. SPF förutsätter att detta uppdrag behålls kopplat till övriga aktiviteter inom området medieberedskap, såsom administrationen av Mediernas beredskapsråd.

Med dessa förutsättningar uppfylla ser SPF fram emot en överlämning till MSB som från 2009 har i uppgift att vidareutveckla området medieberedskap.

Behov av aktiviteter framöver

Verksamhetsområdet medieberedskap bör fortsätta verka för en modern syn på samverkan mellan privata och offentliga aktörer i syfte att stärka medieföretagens arbete med säkerhets- och beredskapsfrågor. Vidare bör verksamhetsområdet medieberedskap fortsätta att följa och analysera utvecklingen inom medieområdet i samråd med aktörerna inom mediebranschen. Det åstadkoms lämpligen genom att MSB tar vid där SPF slutar och fortsätter initiera kunskapshöjande projekt, producera studier och nyhetsbrev samt anordna seminarier om aktuella säkerhets- och beredskapsfrågor. Verksamhetsområdet medieberedskap bör även utarbeta underlag för regeringsbeslut angående beredskapen inom medieområdet.

Den svenska mediesektorns förutsättningar blir allt mer sammanflätade med utlandets. De internationella aktörerna som verkar i Sverige blir fler. Att från ett medieberedskapsperspektiv enbart betrakta svenska förhållanden är inte fruktbart när regulatoriska förutsättningar, tekniska system och ägarkoncentrationer är internationella. Det blir därmed naturligt att i högre utsträckning förhålla sig till utvecklingen i andra länder och centralt inom EU även om tyngdpunkten i arbetet naturligtvis ligger vid svenska kriser och katastrofer. Under senare tid har därför SPF i större utsträckning än tidigare anlagt ett internationellt perspektiv på området medieberedskap. Denna inriktning bör bibehållas framöver, särskilt under 2009 i och med Sveriges kommande ordförandeskap i EU. En konkret kunskapshöjande åtgärd är att initiera fler bilaterala kontakter för att utbyta erfarenheter internationellt, även om Sverige har en jämförelsevis lång tradition inom området medieberedskap.

SPF betraktar övningsverksamhet som en framgångsfaktor för förbättrad beredskap inför kriser och katastrofer. Under 2008 har SPF därför vidgat myndighetens aktiviteter till att tydligare bidra till medieföretagens kunskapsuppbyggnad med hjälp av övningsverksamhet. SPF har även på senare tid utvecklat myndighetens omvärldsbevakning inom området. Båda dessa inriktningar bör stärkas framöver. På sikt borde verksamhetsområdet medieberedskap även utöka sitt nätverk på lokal och regional nivå.

Sist men inte minst är och förblir samarbetet som äger rum inom Mediernas beredskapsråd en central del i arbetet med medieberedskap. Det är av stor betydelse att det sker en fortsatt kontinuerlig dialog kring medieföretagens säkerhet, beredskap, krisledningsförmåga och samverkan. MSB har att förvalta rådets växande engagemang för samverkan och därigenom bidra till ökad kunskap och samverkan inom mediebranschen samt mellan näringslivet och staten.

Medieföretagens identifierade behov av åtgärder

Här presenteras ett urval av medieföretagens framförda behov av åtgärder inom några av risk- och sårbarhetsanalysens hotkategorier:

Elavbrott

Idag saknas lagliga möjligheter att i fredstid prioritera elleveranser till samhällsviktiga elanvändare i bristsituationer även om STEM har redovisat ett utkast till förslag på ett nytt system för att möjliggöra prioritering av elanvändare vid elbrist⁷⁴. Vissa medieföretag efterlyser en prioritering av elleveranser vid krissituationer. Flera medieföretag har även uttryckt oro till SPF över tillgången till diesel vid ett längre elavbrott. Exempelvis upplever företagen oklarheter gällande tillgång och fördelning av diesel vid en omfattande och långvarig kris.

Avbrott i elektroniska kommunikationer

Flera medieföretag upplever svårigheter att kontrollera tillgängligheten vid upphandling av internet-, datakommunikations- och telefonitjänster. Detta kan bero på att leverantörerna har underleverantörer som i sin tur har underleverantörer, vilket kan leda till brist på tillförlitlig information. Flera större medieföretag anser att tydliga och standardiserade kvalitetsparametrar skulle vara ett stöd vid upphandling av tillgänglighet i elektroniska kommunikationer. Flera myndigheter erbjuder vägledning och råd i ämnet⁷⁵.

Medieföretagens syn på och behov av Rakelsystemet

Än så länge har de så kallade blåljusmyndigheterna anslutits till Rakelsystemet⁷⁶, men gruppen användare kommer att utökas. Inför urvalet till den bredare användarkretsen har medieföretagens ledamöter i Mediernas beredskapsråd författat en PM till KBMs Rakelenhet avseende medieföretagens intresse och behov av Rakelsystemet⁷⁷.

Rakelsystemet kommer enligt Mediernas beredskapsråd sannolikt att motsvara de krav på ett säkert kommunikationssystem som medieföretagen har efterlyst för att kunna upprätthålla verksamhet under extrema påfrestningar på samhället. Följande tre huvudområden har identifierats av ledamöterna:

1. **Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)**
Vid en framtida utveckling av VMA-funktionen skulle Rakel kunna användas för spridning av VMA till berörda medier; etermedier och onlinemedier.
2. **Säkring av utsändning**
Medieföretagen behöver tillgång till Rakel för att i katastroflägen klara av att flytta sändningar till reservsändningsplatser samt att förkorta tiden för återgång till normaldrift.
3. **Informations spridning i krissituationer**
Att hålla medborgarna informerade om vad som händer i ett samhälle

74 Energimyndigheten (2007). Prioritering av elanvändare vid elbrist. Slutrapport från Energimyndighetens Styrelseprojekt åren 2004-2007. ER 2007:38.

75 PTS webbsida erbjuder råd för ökad internetsäkerhet: www.pts.se/internetsakerhet Även KBMS webbsida erbjuder information om informationssäkerhet: www.krisberedskapsmyndigheten.se Se särskilt KBM (2007). IT-säkerhetsstandarden Common Criteria (CC). En introduktion. KBM rekommenderar 2007:2. Skriften beskriver evaluering och certifiering av IT-säkerhetsprodukter och har utgivits i samverkan mellan KBM och Sveriges Certifieringsorgan för IT-säkerhet (CSEC) vid Försvarets materielverk (FMV).

76 Rakel står för Radiokommunikation för effektiv ledning. För mer information se Rakelsystemets webbplats: www.krisberedskapsmyndigheten.se/default___176.aspx

77 I Medieföretagens syn på och behov av Rakelsystemet, SPF Dnr 70/08, förmedlade SPF Mediernas beredskapsråds PM Förslag till användning av Rakelsystemet inom området medieberedskap, 2008-09-16.

under kriser och katastrofer är oftast det mest effektiva sättet att undvika panik och rädda liv. Det handlar både om att nå ut med myndighetsmeddelanden samt nyheter och samhällsinformation angående den aktuella situationen. Medierna behöver därför kunna inhämta information från SOS Alarm, informatörer eller TIB på berörda myndigheter, räddningsledare och polisen även när ordinarie telefonsystem är utslaget.

Rakel är ett system som förutom tvåpartssamtal tillåter gruppkommunikation. Om medierna inte kan ta del av informationen i kommunikationssystemet förlorar de all den information som de i dag tar del av via "blåljus-trafiken" i etern. Mediernas beredskapsråd menar att tekniken i detta sammanhanget också kan öppna för en ny möjlighet. Om räddningsledaren, eller den som sätter upp en grupp, bedömer att ingen hemlig information för tillfället förmedlas – utan alla är betjänta av att informationen sprids så fort som möjligt – skulle de kunna inkludera en "mediegrupp" i gruppsamtalet. Utgångspunkten i resonemanget bör vara att trafiken är öppen för medier och i undantagsfall "sekretessbeläggs" av ansvarig räddningsledare vid behov. Det kan även tänkas att medierepresentanter i vissa situationer kan bidra med väsentlig information till beslutsfattare.

Rådet föreslår att användningen villkoras med en skyldighet att delta i årliga kris- och scenarioövningar för medierna, i samarbete med Mediernas beredskapsråd eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Ingen av de berörda medieföretagen har resurser eller intresse av att upprätta en egen "växel" eller basstation inom Rakelsystemet. En anslutning via MSB/ Mediernas beredskapsråd föreslås som en lösning och kan därmed ses som en garanti för att systemet används för beredskapsändamål.

Om det nuvarande priset per abonnemang för kommersiella aktörer tillämpas riskerar priset att bli en begränsande faktor, trots att det är den bästa lösningen för företagen. Om en stor volym användare är önskvärd, bör prisnivån därför justeras enligt företagen.

VMA

Medieföretag har fört fram åsikter om att deras arbete skulle underlättas om myndigheter oftare klassificerade sin information enligt VMA eller myndighetsmeddelande. Tidigare kriser, som t ex stormarna Gudrun och Per, visar att situationerna genererar ett överflöd av nyheter och samhällsinformation från myndigheterna och därför blir pressen på medierna stor. Ansvar för att klassificera och samordna informationen från myndigheter vilar inte på medieföretagen, men erfarenheter visar att det många gånger är medieföretagen som får ta det ansvaret. Önskemål finns därför att myndigheterna skiljer ut och klassificerar sin egen information.

Hot mot journalister

Flera representanter för medieföretagen efterlyser mer stöd av myndigheter i samband med personhot. I vissa fall har medieföretagen anlitat privata säkerhetsföretag för att utreda händelser när de inte upplevt sig få tillräckligt stöd och hjälp från myndigheter.

Insiderbrott

SR, SVT och Teracom har möjligheten att genomföra registerkontroller på företagens personal. Några andra medieföretag har framfört önskemål till SPF om att få mer hjälp av staten med att registerkontrollera personer under anställningsprocessen, samt att kontrollera vissa personer under anställningens gång.

Bilaga 1 – Branschbeskrivning

Här presenteras en övergripande beskrivning av den svenska mediebranschen indelad i radio, TV, webbmedier, tidningar och nyhetsbyråer. För en utförligare presentation av den svenska mediemarknaden rekommenderas Radio- och TV-verkets årliga rapport *Medieutveckling*⁷⁸.

Radio

Idag har SR fyra rikstäckande och 25 lokala kanaler som sänds med analog teknik i FM-bandet. Det finns 90 tillstånd att sända privat lokalradio i Sverige, men samarbeten och uppköp gör att grupperingarna minskar för varje år och idag finns bara två aktörer inom privat lokalradio, MTG Radio och SBS Radio. Närradion har knappt 1000 tillståndshavare inom 158 sändningsområden. Med närradio avses lokala radiosändningar för ideella föreningar som normalt sänds i den kommun där föreningen är aktiv.

Radion har en stor genomslagskraft och en vanlig dag lyssnar nästan 6 miljoner svenskar mellan 9-79 år på radio. Nästan 50 procent av dessa lyssnar på SRs sändningar och en tredjedel lyssnar på den privatägda radion. Närradion har en lyssnarandel om drygt 2 procent. Dessa sändningar distribueras via analog marksänd radio men både SR och de privata radioaktörerna distribuerar också sina program digitalt i kabelnät, via internet och satellit samt i mobiltelefoninät. Över 1 miljon lyssnar på webbradio varje vecka. SR genomför även digitala försökssändningar med *DAB-teknik* (Digital Audio Broadcasting) sedan 1995.

I dagsläget är Teracom den dominerande aktören för utsändning av marksänd radio inom Sverige på såväl riksnivå och regionalt som inom privatägd radio. Teracom hyr även ut plats i master och lokaler för andra aktörers antenner och sändarutrustning. Darub Närradio AB har tagit över den närradioverksamhet som Teracom tidigare haft. Darub Närradio hyr ut och underhåller FM-sändare, antenner och processorer samt ordnar förbindelser och inplacering av utrustning i hela Sverige. Andra aktörer som nästan uteslutande använder egna sändare är radiokanalerna inom SBS Radio AB.

Teracom sänder ut radio med fyra rikstäckande FM-nät av markbundna sändare. FM-nätet är uppbyggt av 54 stora sändarstationer runt om i landet, vilka är gemensamma med tv-sändarna. Dessa kompletteras med 113 mindre sändare för att radioprogrammen ska hålla hög teknisk kvalitet och kunna delas upp regionalt. Utöver SR finns en del privatägda radiostationer också bland Teracom's kunder. Dessa stationer är reklamfinansierade och deras program når lyssnare i storstäder och många större tätorter.

TV

Drygt 4 miljoner svenska hushåll har tillgång till minst en tv-apparat och en vanlig dag under 2007 såg genomsnittssvensken på TV drygt 2,5 timme.

⁷⁸ Radio- och TV-verkets publikationer inklusive *Medieutveckling* 2008 kan laddas ner från myndighetens webbsida: www.rtvv.se

Kanalerna med flest tittare är SVT1, SVT2, TV3, TV4 och Kanal 5, de så kallade "Big 5", även om tittartidsandelarna fluktuerar oavbrutet. Av dessa kanaler har både TV3 och Kanal 5 sitt säte i Storbritannien, vilket innebär att de inte lyder under svensk jurisdiktion på samma sätt som övriga kanaler. TV-program tas emot från sändningar i marknätet (cirka 30 procent), genom kabel-tv-nät (cirka 50 procent) eller via satellit (cirka 20 procent).

TV via marknät

Sändningar via marknätet sköts idag av det statliga företaget Teracom och dess delägda dotterbolag Boxer som hanterar abonnemang och programvaruuppdateringar för det marksända tv-nätet. Sedan oktober 2007 är alla tv-sändningar i marknätet digitala⁷⁹. Teracom's nät för marksänd TV består av samma 54 större sändarstationer som för radio samt cirka 520 mindre sändarstationer. Från de större sändarstationerna överförs programmen normalt via kabel eller radiolänk. De mindre stationerna återutsänder sedan de större stationernas program för att slutligen tas emot av tv-antennerna för hushåll, hyresfastigheter, lokala kabelnät etc.

TV via satellit

På den svenska marknaden finns idag två operatörer som erbjuder hushållen digital-tv via satellit: Viasat och Canal Digital. Viasat sänder via satellitsystemet Sirius medan Canal Digital sänder via Thor. Förutom sändningar från dessa satelliter kan man i Sverige ta emot sändningar av både krypterade och okrypterade kanaler från ett antal andra satelliter under förutsättning att man har rätt mottagningsutrustning. Satelliternas livslängd är ansenlig. Sirius 4, vars uppskjutning genomfördes i november 2007, beräknas vara i drift i över 20 år.

I mediebranschen används satellit i stor utsträckning för överföring av information och programinnehåll, både som huvudkommunikationsväg och som redundans. Satelliter kan också användas för telefoni och internetuppkoppling samt utsändning av radio. En satellit kan överföra både analoga och digitala signaler, men vid digital distribution kan en satellit överföra betydligt fler programkanaler än vid analog överföring.

Satelliter som används för radio- och tv-distribution är geostationära, vilket innebär att de alltid befinner sig ovanför samma punkt på jordytan. Satellitsystemens parabolantennerna för förbindelser till och från jorden benämns *upplänkar* och *nerlänkar*. Både Sirius och Thor har flera möjliga upplänkstationer i reserv utifall att den ordinarie funktionen skulle slås ut. Satelliten skickar signalerna vidare tillbaka mot jorden över ett bestämt område, så kallat *satellite footprint*. Hushållens mottagning av de utsända tv-programmen sker med parabolantennerna vilka monteras utomhus och placeras med fri sikt mot satelliten.

Kabel-tv

Kabel-tv-nät fungerar som ett alternativt sista distributionsled mellan marknätets sändningar respektive satellitsändningar och konsumenterna. Detta är ett vanligt förekommande alternativ till att ta emot sändningar direkt med en takantenn för marknätet eller parabolantenn. Det finns även tv-program som produceras enbart för kabel-tv-nät, men det är ovanligt på nationell nivå. Lokala tv-program producerade för kabel-tv-nät är vanligare, men utgör fortfarande en liten del jämfört med vidaresända program.

⁷⁹ Läs mer om digital-tv-övergången i kapitel 3 i avsnittet Förändrade förutsättningar för svensk mediebransch.

I Sverige startade utbyggnaden av kabel-tv-nät för vidareändning av program från satelliter 1984. Idag finns det cirka 70 företag i Sverige som har kabel-tv-nät. Dessa företag kan delas upp i två kategorier: stora aktörer med rikstäckande nät respektive mindre aktörer med lokala nät. De tre största företagen på den svenska kabel-tv-marknaden är Com Hem, Canal Digital och Tele2. De har tillsammans drygt 2 miljoner anslutna hushåll, vilket motsvarar hälften av Sveriges hushåll med tillgång till TV. Sändningarna kan vara antingen analoga eller digitala.

Kabel-tv-näten ser olika ut, men en vanlig lösning hos större företag är att nätet är uppbyggt kring en *huvudcentral*. För samtliga kabel-tv-företag är huvudcentralen den mest vitala och känsliga delen i nätet. Huvudcentralen är en central utsändningsplats där digitala radio- och tv-signaler tas emot för att skickas vidare ut i ett ringformat *stamnät*. I stamnätet går signalerna dubbelriktat, vilket innebär viss redundans eftersom signalerna kan levereras från båda håll i nätet. Från stamnätet går signalerna vidare till centraler som i sin tur, via kabel-tv-nätet på orten⁸⁰, skickar dem vidare till överlämningspunkter i fastigheter. Där övergår nätet oftast till att bli fastighetsägarens ansvar.

IPTV

IPTV, även kallad *bredbands-tv*⁸¹, är en teknik för digital överföring av TV via kabel eller trådlösa förbindelser. Utvecklingen av IPTV har tagit fart det senaste året och nu finns det ett antal erbjudanden riktade till konsumenterna. Större aktörer inom IPTV är Bredbandsbolaget/Viasat, TeliaSonera, Canal Digital och FastTV.

IPTV har många likheter med webb-tv men den infrastruktur som används är logiskt avskild från internet, vilket innebär att det krävs särskild utrustning i distributionsnäten och i tv-tittarens hem. Vissa av aktörerna har egen infrastruktur medan andra mestadels använder så kallade *statsnät*⁸². För att ta del av sändningarna använder konsumenten en vanlig TV som kopplas till en digital-tv-box särskilt anpassad för IPTV. En av fördelarna för tittarna med både IPTV och webbmedier är att de själva kan bestämma när de vill lyssna och titta på ett specifikt program.

Mobil-tv

Tittande och lyssnande över mobila nätverk blir en allt vanligare del av vår vardag. Mobilt radiolyssnande är ingen nyhet och mobiltelefoner är idag etablerade mottagare för radio. *Mobil-tv* innebär en möjlighet att titta på TV med små bärbara mottagare. I dagsläget utnyttjas framför allt 3G-telefoner som mottagare och distributionen av programmen sker över mobiltelenäten. En stor fördel utifrån ett beredskapsperspektiv är att de bärbara mottagarna för radio, TV och webbmedier är batteridrivna, strömsnåla och enkla att ta med sig. De kan därmed komma att spela en viktig roll för svensk medieberedskap, vid sidan av batteridrivna radioapparater.

Vivianne Reding, kommissionär för Generaldirektoratet Information Society and Media, vill att Europa skapar en gemensam strategi inom mobil-tv och att länderna enas om en gemensam teknisk standard. Europeiska kommissionen har under en längre tid förespråkat mobil-tv via broadcasting i

80 Benämns ofta basnät.

81 IPTV benämns ibland bredbands-tv därför att sändningarna överförs i bredbandsnät med IP-teknik, det vill säga att data kommunikationen baseras på Internet Protocol.

82 Statsnät är ofta fiberbaserade kommunikationsnät som byggs av kommunala elbolag.

det digitala marknätet med den av EU godkända standarden DVB-H⁸³. Men mobil-tv är fortfarande i en tidig utvecklingsfas och den totala kundbasen i Europa uppskattades 2007 till mindre än 500 000 användare. Utvecklingen har nått längre i USA och i synnerhet i Sydkorea och Japan där det finns avsevärt fler användare.

Under 2006 och 2007 genomfördes tre mobil-tv-tester med DVB-H i Sverige, samtliga koncentrerade till Stockholmsområdet. Olika användarundersökningar från försöken visade att TV i mobilen var en uppskattad tjänst och tittandet skedde både i och utanför hemmet. Därefter har utvecklingstakten avstannat något. De flesta aktörer ser mobil-tv som en kompletterande distributionsform vid sidan av sändningar via marknät, satellit, kabel och bredbandsnät.

Webbmedier

Internet är den snabbast växande mediekanalen i Sverige och i världen. Den kraftiga utbyggnaden av bredbandsnät i Sverige under de senaste tio åren har bidragit till webbens tillväxttakt som mediekanal. För att ta emot webbtidningar, webbradio och webb-tv behöver inte konsumenten någon särskild mottagningsutrustning annat än en lämplig dator med webbläsare och internetuppkoppling.

Såväl radio och TV som text och bild distribueras via internet och en stor andel av befolkningen konsumerar webbmedier via fasta och mobila informations- och kommunikationsnät. Redan idag finns det möjlighet att ta emot hundratals webb-tv-kanaler från hela världen. En undersökning av Mediavision i oktober 2007 visade att Sverige hade nära 1,9 miljoner webbtv-tittare i åldersgruppen 15-74 år⁸⁴. Tjänster som webbtidningar, webbradio och webb-tv förväntas bli allt viktigare för allmänhetens informationsinhämtning, vilket innebär att de även är viktiga att följa utifrån ett beredskapsperspektiv.

Tidningar

Det finns idag runt 166 dagstidningar. De flesta är prenumererade morgontidningar, medan kvällstidningar och gratistidningar är få till antalet men har stora upplagor. På vardagarna läser 84 procent av Sveriges befolkning mellan 15-79 år någon betald dagstidning - i de flesta fall en lokal morgontidning. Dagspressens utgivningsorter fördelar sig över hela riket och morgontidningsmarknaden består av ett sjuttioal distinkta delmarknader. I de flesta regioner har den största tidningen en marknadsandel på över 70 procent.

Nästan hälften av svenskarna läser dagstidningen på internet. Dagspressen har anpassat sig till det nya medielandskapet och förändrat ägande, försäljning, produktion, utbud och innehåll. 2006 fanns 121 dagstidningar representerade på webben och i många fall kan nätversionen betraktas som en egen produkt.

Ett nytt större tidningstryckeri är en stor investering för en enskild tidning. Allt fler tidningsföretag går därför samman om ett tryckeri med syfte att använda tillgänglig tryckerikapacitet så effektivt som möjligt. Utvecklingen leder till att de mindre tidningstryckerierna är på väg att försvinna, och resultatet blir antagligen endast ett eller ett par tryckerier per län.

⁸³ DVB-H (Digital Video Broadcasting - Handheld) utgör en vidareutveckling av det digitala marknätets nuvarande standard DVB-T (Digital Video Broadcast - Terrestrial).

⁸⁴ Mediavision erbjuder uppdaterad information om räckvidder. För mer information se Mediavisions webbsida: www.mediavision.se

Tidningsdistributionen är ett komplext system som arbetar i högt tempo på obekväma tider och med små tidsmarginaler. Det är ett komplicerat logistiskt nätverk av tidningsbuntning, transportbilar, budbilar, cyklande och gående tidningsbud och många försäljningsställen. Systemet är uppbyggt för att det ska fungera varje dag året runt oavsett väder och andra omständigheter. I vissa fall samarbetar tidningar om distributionen, i andra inte.

Nyhetsbyråer

Vid sidan av de journalister och reportrar som arbetar på medieföretagens egna redaktioner finns det ett stort antal svenska och utlandsägda företag som säljer nyhets- och andra informationstjänster till medieföretagen. Bland de svenska nyhetsbyråerna kan Tidningarnas Telegrambyrå (TT) nämnas som ett exempel. Även om omfattningen av verksamheten och de tekniska lösningarna kan skilja sig åt finns det stora likheter i hur nyhetsbyråer arbetar och fungerar.

TT arbetar i sina grunddrag ungefär på samma sätt som en stor dagstidning. Reportrarna samlar in information, skriver och får sina texter redigerade. I likhet med den stora dagstidningen har TT också särskilda redaktioner eller reportergrupper för olika ämnesområden. När ett material är producerat och redigerat upphör emellertid likheterna, eftersom nyhetsbyrån i regel inte förmedlar sitt material direkt till allmänheten. TT säljer sina tjänster i form av text, bild, ljud och video, till företag och organisationer. Överföringen av materialet till kunderna sker på flera olika sätt, främst via satellit och internet. De kunder som tar emot via satellit har en egen parabol med ansluten mottagningsutrustning.

KONTAKT

Styrelsen för psykologiskt försvar
Box 2195
103 15 STOCKHOLM

Telefon 08-698 33 10
Fax 08-20 80 74
E-post spf@psycdef.se
Webbplats www.psycdef.se

BESÖKSADRESS

Olof Palmes gata 29
Norra Bantorget
STOCKHOLM