

Risk- och Sårbarhetsanalys för år 2007

Enligt 9 § förordning (2006:942) om
krisberedskap och höjd beredskap



Rapport, år och nr: 2008/11
Rapportnamn: Risk- och sårbarhetsanalys för Länsstyrelsen Blekinge län för år 2007
enligt 9 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
Utgåva: 1
Utgivare: Länsstyrelsen Blekinge län, 371 86 Karlskrona.
Dnr: 100-1594-2008
Författare/Kontaktperson: Henrik Lundius & Hans Petterson
Foto/Omslag: Henrik Lundius
Layout:
ISSN: 1651-8527
Tryckeri: Länsstyrelsen Blekinge län, 2008
Upplaga: ---
Länsstyrelsens rapporter: www.k.lst.se/k/publikationer

© Länsstyrelsen Blekinge län

Innehåll

1. Övergripande bedömning.....	4
2. Uppdrag och avgränsningar.....	5
3. Roll och ansvarsområde	13
4. Översikt av hot och risker	17
5. Analyserade situationer	22
A1. Kärnteknisk olycka	28
B1 – 3. Avbrott i El-Tele-IT-systemen.....	35
C1. Terrorism – CBRN.....	41
D1. Epizooti/Zoonoser	51
D2. Pandemi/Epidemi	51
E1. Väpnat angrepp	60
6. Planerade åtgärder och behov av ytterligare insatser	67
Litteratur och referenser	71
Bilaga 1	72

1. Övergripande bedömning

Länsstyrelsen Blekinge län har analyserat om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet. I den här rapporten redovisas de av Länsstyrelsen värderade och sammanställda resultat, vilka myndigheten ackumulerat under det gångna året.

Länsstyrelsen har under arbetets gång identifierat vissa brister inom framförallt hanteringen av radiakhändelser samt väpnat angrepp vilket bör prägla framtida prioriteringar av verksamheten. Länsstyrelsen finner dock förmågan att hantera de vitala funktionerna så som *tjänsteman i beredskap*, *ledningsförmåga*, *rapporteringsförmåga* och *säkra kryptografiska funktioner* som goda. Länsstyrelsens förmåga att verka enligt sitt geografiska områdesansvar, dvs se till att samverkan sker mellan aktörer i länet, samordna verksamheten, vara sammanhållande funktion i länet samt samordna information, anses god. Detta har inte minst visat sig genom reella påfrestningar vilka drabbat länet, däribland stormen Gudrun, fågelinfluensan m.fl.

Under arbetets gång har sju övergripande hot och risker utkristalliserats. Dessa redovisas närmare i 5. kapitlet *Analyserade situationer*, där de går igenom grundligt. I dessa grundscenarier ingår ett antal underscenarier vilka, i den mån det är befogat, beskrivs var för sig. Resultatet av analysen redovisas enligt matrisen *Översikt –hot och risker* bedömningen av scenarierna visas i förhållande till sannolikhet och konsekvens.

ÖVERSIKT - HOT OCH RISKER						
	KBM 2006:4	Mycket begränsade	Begränsade	Allvarliga	Mycket allvarliga	Katastrofala
SANNOLIKHET	> 1 gång per år					Mycket hög sannolikhet
	> 1 gång per 1-10 år					Hög sannolikhet
	> 1 gång per 10-100 år					Medelhög sannolikhet
	> 1 gång per 100-1.000 år				B1,2,3 - Elförsörjning - Telekom - IT system D2 - Pandemi	Låg sannolikhet
	< 1 gång per 1.000 år			(B4) (Vattenförsörjning)	C1 Terrorism CBRN D1 Epizooti	A1 Radioaktiva ämnen E1 Väpnat angrepp
KONSEKVENS	Hälsa	Övergående lindriga obehag	Enstaka skadade, varaktigt obehag	Enstaka svårt skadade, svåra obehag	Enstaka döda och flera svårt skadade	Flera döda och tiotals svårt skadade
	Miljö	Ingen sanering liten utbredning	Enkel sanering liten utbredning	Enkel sanering stor utbredning	Svår sanering liten utbredning	Svår sanering stor utbredning
	Egendom	< 0,1 MSEK	0,1-1 MSEK	1-5 MSEK	5-20 MSEK	>20 MSEK

Matrisen går att finna under kapitel 5. Analyserade situationer i bättre upplösning.

2. Uppdrag och avgränsningar

Syfte och målsättning samt målgrupp

Risk- och sårbarhetsanalysen för Länsstyrelsen Blekinge län avser att uppfylla de krav som ställs på länsstyrelsen i 9 § förordning 2006:942 om krisberedskap och höjd beredskap. Förordningens syfte är enligt dess portalparagraf att:

/.../ statliga myndigheter genom sin verksamhet skall minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

(1 § 2006:942)

Regeringens säkerhetsstrategi från år 2006 kan användas för att fastställa betydelsen av detta och i den kan utläsas den gemensamma uppgiften att värna tre specifika värden.

- *befolkningens liv och hälsa*
- *samhällets funktionalitet*
- *förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter*

I budgetpropositionen för år 2007 (Prop 2006/07:1) fastslås slutligen mål med avseende på politikområdet.

4.3.1 Mål för Verksamhetsområdet Skydd och beredskap mot olyckor

Målet är att skydda kvinnors, mäns och barns liv, säkerhet och hälsa mot olyckor, samt att förhindra och begränsa skador på egendom och miljö./.../

4.3.2 Mål för Verksamhetsområdet Svåra påfrestningar

Målet är att minska risken för och konsekvenserna av svåra påfrestningar på samhället i fred. Om en sådan händelse skulle inträffa skall kvinnors, mäns och barns liv, personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom och i miljöhindras eller begränsas. /.../

3.3.2 Mål för Verksamhetsområdet Det civila försvaret

Målet för verksamhetsområdet är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. /.../

(Prop 2006/07:1)

Efter att ha fastslagit de grundläggande målsättningarna kan man härleda att risk- och sårbarhetsanalysens värde är att den kan utgöra ett kunskapsunderlag, på vars fundament strategiska beslut om verksamhetsinriktning kan tas och samhällets sårbarheter

därmed efter hand kan undanröjas och risker reduceras. Enligt 9 § krisberedskapsförordningen skall myndigheternas analysarbete utföras ”i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap”

Målet för Länsstyrelsens Blekinge län arbete är ett säkrare samhälle för medborgarna och en verksamhet som bedrivs kostnadseffektivt och rationellt mot detta mål.

Som en ingående del i arbetet utgör analysen naturligtvis ett underlag för länsledningens verksamhetsstyrning, framförallt avseende inriktningen av den interna krisledningsorganisationen samt för att värdera det arbete som utförs inom 3 § 12 p. förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion, dvs *civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst*. Förtydligat och preciserat i 52 – 54 §§ (t.o.m. 61 §§ gällande höjd beredskap)

Analysen har naturligtvis även till uppgift att redovisa de förhållanden och bedömningar som ska kunna utgöra underlag för Länsstyrelsens lokala, regionala och nationella samverkansparter, för vilka dylika analyser måste sammanvägas i arbetet med att värna den egna förmågan att upprätthålla nödvändiga funktioner vid påfrestningar på samhället i fred eller vid krigsfara.

Genom att analysen är öppen och tillgängliggörs för allmänheten, bl.a. på webbsida och i bibliotek, är den ett sätt för Länsstyrelsen att klargöra förhållanden som kan vara av intresse för den enskilde medborgaren. Dels redovisas de risker som finns i samhället och dels ansvariga myndigheters kapacitet och avsikt att hantera dessa. Analysen är en redogörelse för det arbete som bedrivs med hjälp av varje enskild skattebetalares ekonomiska insats.

Slutligen framförs i analysen synpunkter på samhällets krisberedskap i stort, där förhoppningen är att resultaten som presenteras kan leda till politiska överväganden om verksamhetsinriktning och finansiering på nationell nivå och på så sätt bidra generellt till arbetet för ett säkrare samhälle.

Erfarenhetsåterföring

KBM bedömde i sin utvärdering av 2005 års risk- och sårbarhetsanalyser att Länsstyrelsens Blekinge län arbete ej utförts tillfredsställande. Främst riktades kritiken mot redovisningen av Länsstyrelsens ansvarsområde, däribland betydelsen av det geografiska områdesansvaret, till följd av att Länsstyrelsen valt att hänvisa till de lagrum som reglerar ansvaret, snarare än att beskriva det ytterligare i text. Därutöver kritiserades även det som uppfattas som en bristande arbetsinsats från Länsstyrelsens sida att identifiera och värdera risker och sårbarheter inom myndighetens ansvarsområde. Bedömningen redovisas till följd av sin betydelse i sin helhet.

Länsstyrelsen i Blekinge län härleder myndighetens roll från 3-5 §§ länsstyrelseinstruktionen. Utöver detta hänvisar man till 50 § instruktionen som handlar om länsstyrelsens ansvar för åtgärder för fredstida krishantering och civilt försvar. Det finns dock inget resonemang om vilket ansvarsområde man har och det geografiska områdesansvaret saknas genomgående. KBM bedömer att redovisningen är bristfällig då den inte är genomarbetad och i princip inte har utvecklats sedan år 2004.

Risk- och sårbarhetsanalyser år 2006 – Sammanställning och analys, KBM, 2007'

Länsstyrelsen Blekinge län har i samma sammanhang ådragit sig kritik av Statskontoret för sin risk- och sårbarhetsanalys för samma år, dvs 2005 samt för arbetet med sin interna krisorganisation (Statskontoret PM 2006-10-05). Den redovisade bedömningen, att "länsstyrelsen inte har en genomarbetad risk- och sårbarhetsanalys" definierar dock inga specifika brister. Statskontorets bedömning har därför inte kunnat ligga till grund vare sig för eventuella revideringar av innehållet, eller omriktningar av analysens fokus.

Länsstyrelsen Blekinge avser genom sitt fortsatta utvecklingsarbete gällande risk- och sårbarhetsanalys, där föreliggande rapport är en del, avhjälpa de brister som Statskontoret anser sig funnit och redovisat till Finansdepartementets på vars uppdrag bedömningen genomfördes. På samma sätt har Länsstyrelsens ansträngt sig för att redovisa en risk- och sårbarhetsanalys vilken ej ska ge upphov till klander vare utifrån en uppfattning om Länsstyrelsens ambitionsnivå, eller till följd av att Länsstyrelsens myndighetsansvar och de juridiska förutsättningarna för verksamheten ej utvecklats i tillräcklig mån i text.

Tillgängliggörande

Risk- och sårbarhetsanalysen tillgängliggörs dels genom att den ingår som en del i den årsredovisning som tillställs Regeringen, dels genom att den insänds till Krisberedskapsmyndigheten. Materialet avses även publiceras på Länsstyrelsens webbplats, som en del i Länsstyrelsens rapportserie och överlämnas till offentliga bibliotek. Berörda parter inom myndighetssamverkan delges materialet genom det utvecklade samarbete K-Sam som bedrivs i länet och analysen kan därigenom ligga till grund för dessa aktörers egna arbete med motsvarande analyser. En särskild arbetsgrupp inom K-Sam har till uppgift att arbeta med regionala riskanalyser och kan därmed utnyttja Länsstyrelsens analys som en delmängd vid det vidare länsövergripande arbetet.

Sekretess

Den generella texten har avsiktligt hanterat uppgifter på ett icke-specifikt sätt för att kunna göras tillgänglig utan att särskilda sekretessbedömningar måste till vid dess hantering och begäran om utlämnande. Några men för myndigheten eller riket som helhet kan knappast uppstå. Som ett särskilt förtydligande har ändå en sekretessbedömning noterats inledningsvis under varje scenario, i den mån särskilda scenarion lyfts ur sin kontext och används som arbetsmaterial i annat sammanhang.

Det som presenteras i föreliggande risk- och sårbarhetsanalys skall enligt 9 § krisberedskapsförordningen vara en värdering och sammanfattning av myndighetens arbete med

att identifiera och hantera risker och sårbarheter inom myndighetens ansvarsområde. Eventuella specifika känsliga uppgifter kan därför hanteras i annan ordning.

Metod, kompetens och källkritik

Som metodologiskt stöd för det arbete som bedrivits har använts KBM Rekommenderar 2006:4 utgåva 2, dvs den metodhandbok som med enfaset framförts som grundläggande för systematiseringen och synkroniseringen av risk- och sårbarhetsarbetet på nationellt plan. Därutöver har erfarenhetsinhämtning skett från liknande arbeten inom och utom landet, främst genom webbsökningar.

I nuvarande handledning (2006:4 utg 2) för risk- och sårbarhetsanalysarbetet har KBM dock utelämnat ett av de mer framåtblickande syftena som bör trots allt ligga till grund för den samlade nationella analysverksamheten, vilket tidigare uppställdes som mål för arbetet för en ökad samhällssäkerhet.

Syftet med analyserna är att skapa en systematisk och nationellt sammanhängande process för att identifiera risker och sårbarheter. Sedan kan vi rangordna dessa och väga kostnaden och effekten av eventuella förbättringsåtgärder mot värdet av det vi vill skydda. /.../

Det övergripande syftet med analyserna är att minska samhällets sårbarhet och stärka dess förmåga att hantera kriser.

KBM Rekommenderar 2003:1

Metoden bör följaktligen vara jämförbar mellan olika organisationer så långt detta är möjligt. KBM:s rekommendationer skall naturligtvis ses som en strävan att uppnå detta, men uppvisar trots detta vissa luckor, bl.a. avseende samordning av skalor och underindelningar av de mätta storheterna samt ett sammanhängande informationssystem för registrering och analys av de lämnade uppgifterna.

Den använda metoden bygger till största delen på kvalitativa analyser och är scenario-baserad. Ett större statistiskt underlag, kvantifierat och nyckeltalsbaserat, knutet till utförliga geografiska analyser hade förhöjt värdet på flera av analyserna, men resurser saknas att utföra detta enhetligt för samtliga scenarier. Länsstyrelsen ser dock gärna att ett sådant arbete initieras nationellt i syfte att öka tillförlitligheten i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.

Utgångspunkten för arbetet har varit de uppgifter, analyser och bedömningar som sedan tidigare redovisats enligt dåvarande 3 § förordning (2002:472) om krisberedskap och höjd beredskap. Arbetet har utvecklats i enlighet med kriterierna i den nya lagstiftningen, där förändringar skett i både länsstyrelseinstruktionen och krisberedskapsförordningen.

Riskinventeringen har i huvudsak ej utvecklats sedan tidigare analyser, enär de allvarligaste riskerna är väl kända, medan riskvärderingen har förfinats. De identifierade riskerna har analyserats med en scenariobaserad metod, på ett enhetligt vis för samtliga allvarliga riskkällor, dvs de som uppfyller kriterierna i krisberedskapsförordningen, för

att på så sätt enklare kunna jämföras och ställas mot en värdering av den förmåga myndigheten har att upprätthålla.

Korstabellering av begrepp och storheter använda av KBM i sina olika handböcker, skrivelser e.dyl. har måst göras i syfte att förtydliga framförallt bedömningsgraderna i de enskilda fallen. Se vidare nedan i kapitel 5. *Analyserade situationer* i inledningsdiskussionen till scenarierna. Länsstyrelsen förväntar sig här att en uppstramning sker genom KBM:s försorg, för att nå stringens i begrepp och mätmetoder, mellan de olika inrapporteringsystemen.

Förmågebedömningarna har skett dels genom direkt avstämning mot befintliga resurser, dels genom uppskattningar, då exempelvis personella kompetenser svårigen låter sig fångas, annat än genom en prövande övning riktad mot den direkta verksamhet som skall bedrivas eller upprätthållas, och sådan har inte genomförts inom närtid för vissa av de specifika förmågorna.

Underlaget till analysen har dels hämtats från Länsstyrelsens eget arbete att självständigt, eller i samverkan med andra parter regionalt, klargöra riskbilder, svagheter, beroenden etc, som underlag för verksamhetsutveckling, förstärkningsåtgärder, övning och samverkan samt dels genom sammanställning av tillgängliga uppgifter och analyser i publikationer och rapporter från kunskapsorganisationer och experter vars insikt i specifika ämnen vida överstiger det Länsstyrelsen på egen hand kan tillägna sig. Flera sakområden inom Länsstyrelsen har också att ta hänsyn till riskbilder och därmed värdera och inkorporera material från olika källor; här kan märkas exempelvis veterinär verksamhet, planering och samhällsbyggnad samt den verksamhet som byggs upp kring vat-tendirektivet.

Länsstyrelsen har i de flesta fall inte kapacitet att bedriva forskning direkt inriktat mot samhällssäkerhet, utan har att förlita sig på och integrera resultaten av de arbeten som utförs på annat håll. Därför är det vardagliga arbetet också inriktat mot att referera eller regionalt anpassa material som tagits fram på annat håll och i andra syften. Länsstyrelsen är exempelvis starkt beroende av centrala expertmyndigheters bearbetning av sina rön och råd, t.ex. risk- och sårbarhetsanalyser, så att dessa blir användbara på regional nivå.

De kompetenser som nyttjats har i första hand varit den egna personalen inom krisberedskapsfunktionen, vilka hanterar frågor inom sakområdet civilt försvar, krishantering och räddningstjänst. Uppdraget ligger utbrutet med uppgift att analysera myndighetens ansvarsområden med avseende på krisberedskapen inom myndigheten. Engagerade tjänstemän har deltagit i KBM:s utvecklingsverksamhet och kursverksamhet inriktat mot risk- och sårbarhetsanalys, utöver övriga för ämnet relevanta utbildningar och erfarenheter. Internt på Länsstyrelsen har arbetet förankrats och avgränsats i samråd med verksamhetsansvariga tjänstemän och uppdraget har definierats enligt nedan angiven avgränsning. Extern kompetens har indirekt utnyttjats genom att sektorsansvariga myndigheters material har inverkat på analysen samt att de scenarion KBM utarbetat i samarbete med åtskilliga myndigheter i samverkansområdena är utgångspunkt för rapportens kärna. KBM:s förmåga att i det förelagda underlagsmaterialet inlemma sektorsmyndigheternas expertkunskaper, har såtillvida givit förutsättningarna för den genomförda risk- och sårbarhetsanalysen.

Rimlighetsbedömningar av eget arbete och egna slutsatser har genomförts genom verifiering mot flera andra jämförbara källor, där de övriga länsstyrelsernas rapporter har givit rikhaltiga orsaker till resonemang kring analysens innehåll, omfattning och genomförande.

Avgränsning och urval

Länsstyrelsen har i sitt arbete valt att fokusera på de risker och hot som har definierats som särskilt svåra att hantera, det kan vara till följd av att de har höga värden på både sannolikhet och konsekvens, exempelvis avbrott i teknisk infrastruktur, eller att sannolikheten är låg, men konsekvenserna vid en sådan händelse inte kan tolereras, här märks främst väpnat angrepp och kärnteknisk olycka. Händelserna har dessutom vägts mot de fyra kriterierna som definierar 9 § krisberedskapsförordningen, för att därmed avgöra om de uppfyller kravet på vad som särskilt ska uppmärksammas vid analysen. För en lista händelser görs därför ingen fullständig och uttömmande scenarioanalys av den anledning att dessa inte hamnar så högt vid riskvärderingen att särskilt fokus hittills kunnat läggas på dessa. I vissa fall har också dessa händelser inträffat i större eller mindre grad och förmågan har därmed kunnat provas direkt mot en faktisk händelse med acceptabelt resultat. Slutligen har Länsstyrelsen valt att inte behandla en stor mängd risker som, trots att de är leder till återkommande skador, ändå menas ha en omfattning eller utbredning som gör att de kan hanteras inom samhällets ordinarie beredskap och förmåga. Av denna anledning är de ofta inte heller att kategorisera som samhällsrisker och bör därför hanteras i särskild ordning. Nationellt centrum för lärande av olyckor NCO, hanterar den statistiska värderingen av flera av dessa frågor.

Flera händelser som noterats i andra sammanhang och noterats vid screeningen av de risker som kan tänkas uppstå i samhället har valts bort då de inte är tillämpliga på förhållandena i länet, eller då sannolikheten för just den nämnda typen av händelser är särskilt låg i för Blekinges del. Likaså kan konsekvenserna av en händelse bli mer omfattande genom framförallt dominohändelser vid exempelvis en skadehändelse eller ett infrastrukturellt avbrott i en storstadsregion, än i landsorten med sina skilda förutsättningar.

I framställningen har fokuserats dels på konsekvenser för samhällets och dess förmåga, inom det som genom länsstyrelseinstruktionen definieras som länsstyrelsens ansvarsområde, dels har värderats Länsstyrelsens Blekinge län förmåga att upprätthålla den verksamhet som definieras i nämnda myndighetsinstruktion samt i krisberedskapsförordningen. De delförmågor, analytiskt indelade i tjänsteman i beredskap, ledning, rapportering och kryptografiska funktioner, kan inordnas under begreppet krisledningsförmåga, och vid höjd beredskap förekommer delförmågor inom begreppet försvarsförmåga, medan operativ förmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet endast tas upp under diskussionen om konsekvenser i samhället, då dessa ej berör Länsstyrelsen direkt.

Den grundläggande förmåga som uppnås och betecknas krisledningsförmåga byggs upp av verksamheter som i princip anses som gemensamma för samtliga händelser som Länsstyrelsen har att hantera, vare sig dessa faller under det regionala geografiska områdesansvaret eller mera specifika ansvar enligt speciallagstiftningarna. Det som skiljer åt är de direkta expertkunskaper som krävs inom flera fält, vanligen till följd av specifika lagstiftningar och ansvar, och därför måste hanteras separat, sådana är exempelvis bekämpning av smittsamma djursjukdomar och kärnteknisk beredskap. En separat verk-

samhet kan identifieras som förmågan att efterbeslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.

Länsstyrelsens övriga verksamhet har inte beskrivits i särskild ordning då t.ex. tillsyn, förvaltning och samhällsplaneringsverksamhet ej faller under de uppgifter som är tidskritiska vid en händelse som definieras av de fyra kriterierna i 9 § krisberedskapsförordningen.

Definitioner

Krisberedskapsmyndigheten har i 2.3 kapitlet i skriften KBM Rekommenderar 2006:4 2:a utgåvan låtit definiera de mest frekvent använda begreppen som används vid utarbetande av risk- och sårbarhetsanalyser. Länsstyrelsen tillämpar i huvudsak dessa definitioner i sin analys. Grundläggande är begreppen *risk*, som utgör produkten av sannolikheten för att en händelse ska inträffa samt *konsekvensen*, dvs dess negativa effekter. Begreppet *hot* används dock uteslutande om aktörsberoende händelser, vilka bygger på aktörens *avsikt och kapacitet* att agera med skadlig avsikt. Ett systems *sårbarhet* ska förstås som brist på förmåga att hantera en händelse. Sårbarhetsanalyser och förmågeanalyser blir därigenom varandras komplement; sårbarheten utgör en oförmåga. Där emot ser Länsstyrelsen *robusthet* som ett mått på tålighet i den *tekniska* delen av ett system, som i övrigt består av *mänskliga* respektive *organisatoriska* aspekter.

Den scenariobaserade analysen nedan redovisar bedömningar av *sannolikhet* och *konsekvens*, där Länsstyrelsen dock sett ett behov av att åtminstone på ett grovt sätt indela storheterna i en skala som gör olika analyser jämförbara. Avsaknad av preciserade skalar för de använda begreppen leder inte till att en analys blir kvalitativ, snarare att den kommer att sakna kvalitet. Behovet av nationell samordning av definitioner är stort om materialet skall kunna bedömas och utsättas för granskning och för att det alls ska kunna jämföras i ett nationellt sammanhängande system.

Förmågan bedöms i de av KBM använda indelningarna *krisledningsförmåga*, vilket omfattar aktiviteter såsom att leda, fatta beslut och informera och utgör Länsstyrelsens primära verksamhet i samtliga situationer utom vid höjd beredskap då denna ersätts av *försvarsförmåga*.¹ Utöver krisledningsförmåga används termerna *operativ förmåga*, dvs förmågan till direkt skadeavhjälpande arbete, samt *förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar*. Vad gäller två specifika verksamheter, räddningstjänst och epizootibekämpning, kan länsstyrelsen anses närma sig definitionen av operativ förmåga, men de åtgärder som har att utföras ligger ändå inom det som kan inordnas under krisledningsförmåga, dvs. ledning, analys och beslutsfattande samt informations-spridning och rapportering.

¹ Detta resonemang understryks ytterligare av att det anslag som årligen utgår för åtgärder inom fältet för länsstyrelsernas del enbart klassificeras som resurser avseende *krisledningsförmåga*, samt resurser för upprätthållande av civilförsvarskapacitet, dvs försvarsförmåga. Resurser för utveckling av operativ förmåga respektive förmåga att i samhällsviktig verksamhet motstå påfrestningar tilldelas följaktligen ej länsstyrelsen. Samtliga anslag återfinns under Utgiftsområde 6, politikområde 4. *Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar* och anslag 7:5 *Krisberedskap* Anslagspost 1 *Svåra påfrestningar på samhället i fred* respektive anslagspost 12 *Civilt försvar*. Länsstyrelsen finansieras annars huvudsakligen genom Utgiftsområde 1, politikområde Regional samhällsorganisation anslag 32:1 Länsstyrelserna m.m.

Begreppet *samhällsviktig verksamhet* ersätter för närvarande i många fall det tidigare använda *samhällsviktig infrastruktur* (se bl.a. kap. 3, *Samhällets krisberedskap – Inriktning för verksamheten 2007*, Planeringsprocessen 2005:3, KBM) vilket medför en analytisk otydlighet. Infrastrukturbegreppet gör att gränsdragningen blir tydligare mot exempelvis ledningsförmåga och operativ förmåga. Man kan därmed tala om *robusthet* i infrastrukturen respektive operativ förmåga och krisledningsförmåga. Till samhällsviktig *verksamhet* måste däremot räknas de funktioner som skall fungera och erbjuda såväl operativ förmåga som krisledningsförmåga och begreppen blir därmed självrefererande. Även om samtliga tre kategorier innehåller vissa mått av de övriga, krisledning förutsätter exempelvis en fungerande infrastruktur, är det olyckligt att begreppen inte renodlas för att ge skärpa åt resonemang och analyser.

Ofta möter man synen att den operativa förmågan och förmågan till samhällsviktig verksamhet är specifik, medan krisledningsförmåga är av generell karaktär och ger en grundläggande handlingskapacitet. Förmåga kan emellertid endast bedömas utifrån tydliga definitioner av vad som skall kunna utföras, vilket i Länsstyrelsens fall har tolkats som förmåga att utföra de uppgifter som definieras i den lagstiftning som har relevans för området, vilket diskuteras närmare i kapitel 3. *Roll och ansvarsområde*.

3. Roll och ansvarsområde

I det följande uppräknas de krav som ställs på Länsstyrelsen att upprätthålla verksamhet, utöva ledning etc. Ansvar refereras till på ett specifikt sätt på i anslutning till respektive scenario e.dyl. på flera andra ställen i analysen. Därmed ska detta kapitel endast uppfattas som ett kommenterat referat av lagstiftningen, för direkt jämförelse med analysens övriga innehåll. Ansvarsområdet belyses alltså utförligare, framförallt under kapitel 2 och 4, utöver de specifika diskussionerna under varje scenario i kapitel 5.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Länsstyrelsens ansvarsområde

Länsstyrelsen Blekinge län har uppgifter inom följande områden, enligt 3-5 §§ förordning 2007:825 om länsstyrelseinstruktion, av relevans för föreliggande risk- och sårbarhetsanalys:

1. naturvård och miljöskydd,
Inom området får räknas epizootier bland vilda djur, vilka riskerar påverka tamdjursbesättningar. Emellertid tas de epizootiska sjukdomarna upp under (4.). Miljöskyddsområdet innefattar många aktiviteter som kan ha stor påverkan på människors liv och hälsa, liksom på miljön och på egendomsfrågor, exempelvis anläggningar som omfattas av Seveso-II direktivet.
Riskaspekterna behandlas dock i framställningen som räddningstjänsthändelser eller hotbilder, under (12.) Ansvar att förebygga och hantera händelser inom området åvilar framförallt verksamhetsutövaren, dvs näringslivet eller enskilda personer, vid exempelvis sådana verksamheter som faller under miljöbalken. Myndigheterna, däribland Länsstyrelsen, kan vid prövning av verksamhet genom tillståndsgivning och krav minska samhällsriskerna, liksom genom tillsyn, rådgivning mm.
2. social omvårdnad
Fältet rymmer aspekter av stort värde för samhällets primära funktioner och förmåga att hantera en uppkommen kris. Det är främst upprätthållandet av vård och omsorg, respektive omhändertagande av drabbade, t.ex. genom POSOM-verksamhet, som är av intresse för framställningen.
Risker och hot uppstår främst som långsiktiga sociala trender som påverkar samhällsutveckling i stort, exempelvis genom utanförskapets betydelse för respekten för samhällets grundläggande värden. Dessa frågor behandlas till följd av sin långsiktiga karaktär emellertid ej i analysen och måste i första hand hanteras genom politiska beslut om inriktning av samhällets resurser. Länsstyrelsens ansvar är i första hand att utöva tillsyn och överpröva kommunala beslut.
3. kommunikationer
Kommunikationernas betydelse kan inte underskattas och omfattas i Länsstyrelsens fall av såväl elektroniska kommunikationer, som landsväg, järnväg, sjö- och lufttransporter.
Riskerna i kommunikationssystemen tas upp i fråga om masskadefall, räddningstjänsthändelse/olycka med farligt gods samt terrorism. IT-avbrott hanteras som störning i teknisk infrastruktur. Ansvar för att förebygga händelser ligger främst inom näringen. Ansvariga för att sätta ramarna för verksamheten och

därmed också de grundläggande säkerhetsnivåerna är det politiska systemet. Trafikverken, som sektorsmyndigheter stödjer näringslivet i detta arbete, utövar tillsyn etc. Länsstyrelsen samordnar till viss del frågorna och fördelar stöd inom länet i den mån inte Region Blekinge fått detta som uppgift.

4. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
Sektorn hanterar bl.a. bekämpning av allmänfarliga djursjukdomar, vilket tas upp specifikt under epizooti/zoonos. Det direkta ansvaret för bekämpning uppbärs av Jordbruksverket ända ut på lokal nivå. Livsmedelskontrollen utgör en länk i smittskyddet i samhället och har som sådant även betydelse för pandemi-hanteringen. Huvudansvaret för det förebyggande arbetet står att finna inom sektorn själv genom egenkontroll. Myndigheter utövar tillsyn över verksamheterna; Länsstyrelsen har även att utöva tillsyn över veterinärverksamheten inom länet. Stöd erhålls genom en rad centrala myndigheter Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket, Fiskeriverket etc och av biträdande myndigheter, exempelvis Polisen och landstinget genom smittskyddsläkaren.
5. lantbruk
Området är naturligtvis av betydelse för upprätthållande av inhemsk livsmedelsförsörjning samt som en betydande allmän operativ resurs med lokal förankring vid behov av stödförmågor i händelse av en krissituation. Näringen är uppbyggd av en mängd enskilda företagare representerade av starka branschorganisationer, exempelvis LRF
Riskerna inom fältet är främst hänförliga till smittsamma djursjukdomar enligt (4.).
7. fiske
Jämförligt med (5.), men med mindre omfattning.
Epizootier förekommer även inom fisket och hanteras på likartat sätt som till lands, med stöd av fiskenäringens parter.
11. hållbar samhällsplanering och boende
Inom fältet ryms förebyggande hantering, dvs planering, av industri- och verksamhetslokalisering, transportkorridorer, effekter av höga flöden och hantering av erosion och skred mm. Emellertid är uppgiften för Länsstyrelsens del till stora delar indirekt genom kommunernas planmonopol och konsekvenserna av planeringen, eller bristerna i den, hanteras som exempelvis räddningstjänstfrågor under (12.) Länsstyrelsen har att bevaka att hänsyn tas till människors hälsa och säkerhet samt av staten definierade riskintressen. Även beredskapshänsyn skall vägas in.
12. civilt försvar, fredstida krishantering och räddningstjänst
Länsstyrelsen har ett tillsynsansvar över kommunal räddningstjänst. Statlig räddningstjänst utövar parallellt och ge tillsyn genom Räddningsverket, vars resurser även används för tillsynsvägledning, verksamhetsutveckling inom sektorn e.dyl. För händelser som faller under lagen om skydd mot olyckor betonas särskilt starkt den enskildes ansvar för att förebygga olyckor och i tillräcklig mån hålla resurser för att själv kunna hantera uppkomna situationer i den egna verksamheten. Kommuner utövar omfattande tillsyn. Vid krishantering är kommuner och näringsliv båda utpekade att i samverkan med statliga myndigheter samordna sin planering och sina insatser för att nå optimal effekt med de satsade resurserna. Staten fördelar stöd till kommunerna för bl.a. detta ändamål. Staten, på regional nivå genom länsstyrelsen, utövar tillsyn över verksamheten och ska utvärdera effekterna av parternas arbete. Vad gäller civilt försvar har länsstyrelsen

lednings- och samordningsansvar inom länet och ska fullt ut biträdas av kommuner, däribland landsting, och övriga myndigheter. Resurser ska optimeras för mesta möjliga civilförsvarsnytta. De delar av näringslivet som bedriver en verksamhet viktig för att upprätthålla en förmåga till civilt försvar har skyldighet att medverka. Alla myndigheter har att beakta beredskapsändamålet i sin verksamhet. Samplanering och samövning ska vid behov ske mellan alla berörda parter.

Uteslutna från framställningen 6. rennärning; 8. jämställdhet; 9. kulturmiljö; 10. regional tillväxt; 13. mottagande av skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd mm.

I 4 § nämns ett antal förvaltningsmässiga uppgifter återigen de veterinära frågorna, samt under 6 p. förvaltningen av vattenresurserna. Slutligen nämner 5 § länsstyrelsens ansvar att verka för måluppfyllelse inom de övergripande nationella målen, vilket dock inte preciserar uppgifter av betydelse för föreliggande analys.

Länsstyrelsens direkta ansvar för krisberedskap

I det följande utreds Länsstyrelsen ansvar för krisberedskap i fred. Höjd beredskap utgör ett mer specifikt område av lagrum, med omfattande speciallagstiftning och utreds därför till del under scenario E1. *Väpnat angrepp*.

52 § Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Paragrafen definierar Länsstyrelsens roll i totalförsvaret, som högsta regionala civilförsvarsmyndighet, vilket nämnts under den tidigare genomgången av ansvarsområdena. Det geografiska områdesansvaret definieras mer utförligt i 54 §, genom uttryckligt uppräknande av uppgifter samt därutöver i 7 § krisberedskapsförordningen.

53 § Länsstyrelsen ska ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet.

Länsstyrelsen ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

I den 53 § ställs grundkraven på Länsstyrelsens förmåga som myndighet med ansvar för beredskap samt ansvarig för att kunna fullgöra besluts och rapporteringsuppgifter. Dessa uppgifter utgör basen för hur Länsstyrelsen praktiskt sett har att agera för att fullgöra det geografiska områdesansvaret på regional nivå, direkt inför och under en allvarlig händelse, samt sin uppgift att kunna upprätthålla den statliga kontakten med länet, både genom rapportering till central nivå och förmåga att utföra statliga beslut och inriktningar i ett akut läge. Andra parter i länet har naturligtvis att så långt möjligt samarbeta och samverka med Länsstyrelsen i denna roll, då här inte finns något direkt mandat för Länsstyrelsen att agera utifrån.

54 § Länsstyrelsen ska avseende krisberedskap vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.

Länsstyrelsen ska särskilt

- 1. ansvara för att en gemensam regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,*
- 2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,*
- 3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,*
- 4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,*
- 5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,*
- 6. årligen till Krisberedskapsmyndigheten rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt*
- 7. verka för att den krisberedskapsverksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.*

För den föreliggande framställningen är främst av intresse de uppgifter som ska utföras inför och under en svår påfrestning på samhället. Även i 7 § krisberedskapsförordningen detaljeras uppgifterna, på ett motsvarande vis. Vad avser det regionala geografiska områdesansvaret finner man då främst betydelse av uppgifterna i punkterna 1. och 3., vilket Länsstyrelsen uppfyller genom de åtgärder som nämns i 53 §. Övriga punkter lägger som förberedande åtgärder grunden till det krishanterande arbetet genom informationsinhämtning (RSA), verksamhetsinriktande och planerande arbete, samordningsaktiviteter samt utbildning och övning, eller leder till verksamhetsutveckling genom utvärderingsarbete efter en händelse. Samverkans rådet K-sam, är följaktligen en nödvändig aktivitet både i det förberedande och förebyggande arbetet samt under hanteringen av en inträffad händelse. Emellertid ligger ansvaret att hantera en händelse orubbat kvar hos de aktörer som genom sin verksamhet, dvs egenansvar, eller genom utpekat ansvar i lag har skyldighet att avvärja eller mildra effekterna av en händelse. Länsstyrelsen får genom sitt regionala geografiska områdesansvar, som tidigare sagts, inget utökat mandat eller extra lagregler utifrån vilka en situation plötsligt ska lösas av Länsstyrelsen själv. All verksamhet kräver deltagande och vilja till samarbete från övriga berörda parter i länet.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

7 § Länsstyrelsen skall inom sitt geografiska område i fråga om sådana situationer som avses i 9 § vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting och näringsliv, och den nationella nivån, samt verka för att:

- regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,*
- nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt,*
- under en kris samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter,*
- informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under sådana förhållanden samordnas, och*
- efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.*

Den 7 § definierar det geografiska områdesansvaret på samma sätt som man finner i länsstyrelseinstruktionen. Därutöver tillkommer två uttalade uppgifter som inte tas upp i länsstyrelseinstruktionens 54 §, nämligen att samordna information till allmänhet och media samt efter beslut av regeringen prioritera och inrikta statliga och internationella resurser. Även dessa uppgifter faller inom den i 52 § länsstyrelseinstruktionen uppräknade delförmågorna, då informationskapacitet och samordningsuppgifter faller under lednings- och rapporteringskapaciteten. Emellertid ska här märkas att *informationsansvaret* inte flyttas till Länsstyrelsen, vilket inte vore lämpligt varken med avseende på ansvars-, likhets- eller närhetsprinciperna, men att däremot Länsstyrelsens samordningsansvar återigen betonas. Länsstyrelsen har alltså ansvar för att de olika aktörer, inom skilda samhällssektorer, som berörs av en händelse i förväg gemensamt överväger och samordnar sin information för vilket man har ett egenansvar och gör det på ett sådant sätt att motstridiga uppgifter undviks. När det gäller det möjliga ansvaret för fördelning av statliga och nu även internationella resurser har denna uppgift sedan tidigare inte sällan hanterats av länsstyrelsen som ett myndighetsstöd till andra aktörer till följd av länsstyrelsens lokalkännedom, exempelvis vid Försvarsmaktens stöd till det civila samhället. Det direkta ansvaret för länsstyrelsen att utföra denna uppgift att fördela resurser har tidigare endast gällt för länsstyrelsens i sin roll i det civila försvaret.

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

Vid denna analys skall myndigheten särskilt beakta

- 1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, 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 skall värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. En redovisning baserad på analysen skall lämnas till Regeringskansliet, med kopia till Krisberedskapsmyndigheten, och innefatta myndighetens planerade åtgärder samt bedömning av behov av ytterligare åtgärder. Denna redovisning skall lämnas in vid samma tidpunkt som årsredovisningen.

Krisberedskapsförordningens 9 § är utgångspunkten för arbetet att inhämta information och bearbeta kunskapsunderlag som en grund för samhällets arbete att planera för, och fördela resurser till, säkerhetshöjande åtgärder. Paragrafen lägger också ett ansvar på berörda aktörer att sprida denna information till nationell nivå för värdering och sammanställning av landets samlade förutsättningar, förmågor och behov, liksom underlätta för andra parter att ta del av materialet som indata i sina egna arbeten med att förebygga och begränsa olyckor och påfrestningar i samhället.

Övrig lagstiftning

Den speciallagstiftning som finns inom området relateras i första hand till direkt under de scenarier som omfattas av dessa lagar, varför den medvetet utelämnats här.

4. Översikt av hot och risker

Länsstyrelsens inventering av hot och risker både i länet, men framförallt för Länsstyrelsens egen verksamhet, pågår kontinuerligt som en del i verksamheten. Det finns dock olika sätt att angripa analysen. Avgränsning för vilka risker och hot som bör analyseras närmare står att finna i 9 § krisberedskapsförordningen. Där står att läsa att myndigheten skall analysera hot och risker som *synnerligen allvarligt kan försämra förmågan*. Detta val av formulering, vilket är den högst rangordnade av juridiska förstärkningsord, kan inte utläsas på något annat sätt än att det bara är ytterst allvarliga händelser, som skall beaktas i den analys som redovisas i särskild ordning, varvid större delen av de hot och risker som kan drabba länet hanteras av de närmast ansvariga aktörerna i sin vardagliga verksamhet eller i samverkan med stödjande parter. Eftersom Länsstyrelsen, enligt samma förordning, särskilt skall beakta situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning samt situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer, så leder detta till att ett antal hot och risker av särskilt framträdande art utkristalliseras och behandlas genom scenarioanalys.

En annan faktor vilken påverkar vilka hot och risker som behandlas är vilka Länsstyrelsen har lagstadgat ansvar för att hantera. Dessa funktioner vilka Länsstyrelsen har lagstadgat ansvar för att upprätthålla är:

- Tjänsteman i Beredskap (TiB) enligt 12 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt 53§ förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
- Ledningsförmåga enligt 13 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt 53 § och 54 § 1. förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
- Rapporteringsförmåga enligt 14-15 §§ förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt 2§ förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion samt
- Säkra kryptografiska funktioner enligt 33 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Resultatet av en analys av andra myndigheter och kommuners arbete vad det gäller hot- och riskinventering har resulterat i en sammanställning, vilken ligger som ett appendix till analysen. Denna genomgång tar upp *eventuella* hot och risker som kan drabba länet och myndigheten, ur vilka ett antal har extraherats. Till detta har lagts scenarion i de av bl.a. KBM presenterade rapporter, begäran om yttranden mm för att få en så gedigen inventering som möjligt. Ur detta går det att utläsa sju huvudsakliga hot och risker. Dessa är:

A1 Kärnteknisk olycka

B1-3 El/Tele/IT där tidigare ingått även...

(B4 Vattenförsörjning genom kommunaltekniska system, vilket ej behandlas lika ingående i årets RSA)

C1 CBRN

D1 Epizooti/Zoonoser

D2 Pandemi/Epidemi

E1 Väpnat angrepp

Utöver dessa sju huvudscenarier gick det att utläsa ett stort antal scenarier, vilka inte gick att inordna under huvudscenarierna. En fullständig lista går att finna i Bilaga 1. De flesta av dessa scenarier behandlas ytterligare i föreliggande analys, då de inte bedöms få konsekvenser som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan, andra därför att de ligger så långt från Länsstyrelsens ansvar att en risk- och sårbarhetsanalys med förmågebedömning inte är möjlig.

Övriga risker tas dock i beaktande även om de inte ingår bland de sju grundscenarierna, genom kontinuerlig utveckling av verksamheten avser Länsstyrelsen också efterhand att inkludera allt fler scenarier i sin analys, efter att de hanterats i samverkan med andra relevanta aktörer inom och utom länet i en ordning som prioriteras samordnat med dessa eller genom centrala myndigheters beslut och påverkan.

En kortare genomgång av andra prioriterade, men här ej behandlade risker följer nedan.

Övriga prioriterade risker

Vattendragsrelaterade översvämningsrisker

Genom Räddningsverkets analysarbete rörande vattendragsrelaterade översvämningsrisker, där områdena kring Mörrumsån och Lyckebyån hittills behandlats inom Blekinge län kan konstateras att de områden som hotar översvämmas är begränsade. Vidare hotas ej i större mån skyddsvärda intressen, vilka skulle kunna ha konsekvenser på samhällsnivå. För enskilda fastighetsägare kan naturligtvis lokala effekter vara stora. Räddningsverkets undersökningar tar även med i beräkningarna de troliga effekterna av ett förändrat klimat, genom att man utgår från olika fastställda flödesintervall.

Åtgärder som vid en händelse kan bli nödvändiga att utföra är vattenståndspejling, stabilitetsbedömningar, värdering av risker för infrastruktur, främst vägbroar och närliggande vägar utöver de akuta skadeavhjälpande insatserna.

Initialt kan räddningstjänst avseende egendomsskydd komma att utövas för dränering, därefter bör uthyrnings- och entreprenadverksamhet täcka behovet av pumpar och tekniskt stöd. Entreprenadverksamheten avser skadebegränsande åtgärder för vallar, förstärkningar och andra markarbeten.

Samverkan krävs med och mellan olika aktörer utefter åsträckningen däribland kommuner, vattenkraftsföretag, m.fl. samt med expertorganisationer såsom SMHI.

Länsstyrelsen kan få en roll som samordningsstöd, men utför då uppgiften inom ramen för sin ordinarie krisledningsförmåga. Inom ramen för Länsstyrelsens ordinarie verksamhet återfinns även ett flertal funktioner av nytta för hanteringen av problematiken, bl.a. långtgående kompetens inom miljöskydd-, vattenplanering, samhällsbyggnad mm.

Sannolikhet: 3

Konsekvens: 2

Länsstyrelsens förmåga: 4

Förmåga i länet att hantera konsekvenserna: 4

Ras- och skred

Riskområdena kan efter bedömning anses begränsade i länet, emellertid har ras och skred i landet tidigare lett till dödsfall och till miljöskador, även om riskerna små för länets vidkommande måste anses som små.

En händelse av det nämnda slaget skulle ha lokal effekt och begränsade konsekvenser. Ett skred som drabbar ett vattendrag kan möjligen ha vis betydelse för dricksvattensförsörjningen genom förorening av råvatten (ytvattentäkter).

Hanteringsåtgärder vidtas genom räddningstjänst, sjukvård samt kommunens tekniska kontor, eventuellt med stöd av entreprenadföretag. Psykosocialt omhändertagande skulle kunna tänkas behövas i viss omfattning liksom bostadsstöd i den mån familjer drabbas. Samverkan måste ske med polis för utrymning, SGI/SGU eller geoteknikkonsulter för stabilitetsbedömningar etc

Länsstyrelsen kan få en roll som samordningsstöd, men utför då uppgiften inom ramen för sin ordinarie krisledningsförmåga. De stödjande kompetensområdena återfinns därutöver inom geologi, miljöskydd, livsmedelsfrågor samt vattenkvalitetsbedömningar.

Sannolikhet: 2

Konsekvens: 2

Länsstyrelsens förmåga: 4

Förmåga i länet att hantera konsekvenserna: 4

Seveso-anläggningar

De anläggningar som omfattas av kraven i sevesolagstiftningen är väl kända anläggningar, där ledningen bedriver medvetet säkerhetsarbete och verksamheten utsätts för regelbunden tillsyn ur flera säkerhetsrelaterade aspekter.

Även om konsekvenserna av en olycka i en dylik anläggning skulle vara svåra, utförs riskvärderingar på ett systematiskt sätt, lokalisering och skyddsåtgärder planeras väl och säkerhetsavstånd mm beräknas.

En omfattande olycka vid en sevesoanläggning skulle leda till stora insatser och ta stora resurser i anspråk samtidigt som det finns en uppenbar risk för förlust av människoliv. Samverkansbehovet är stort, men samverkan behöver främst ske inom kända och välprövade strukturer, där övning och utvärdering förekommer regelmässigt, exempelvis mellan verksamhetsutövaren, räddningstjänst, sjukvård och polis. Skadeutfallet skulle vanligen främst ske på det lokala planet. Resursbrister riskerar inledningsvis att uppstå såtillvida olyckan inte sker efter förvarning. Resursbistånd från andra aktörer inom sektorn är emellertid övat, provat och vanligen reglerat genom larmlistor och i avtal, utöver det generella lagkravet att myndigheter med adekvata resurser har en skyldighet att bistå andra myndigheter vid ett nödläge.

Sannolikhet: 2

Konsekvens: 3

Länsstyrelsens förmåga: 4

Förmåga i länet att hantera konsekvenserna: 4

Under året inträffade händelser

Under det gångna året har det inte inträffat händelser i länet vilka synnerligen allvarligt skulle kunna försämra förmågan. Det har dock inträffat händelser vilka fått anledning till Länsstyrelsens uppmärksamhet.

Stormar vid årets början

Under årets början präglades flera dagar av hårda vindar. Skadorna som uppkom av de hårda vindarna blev stora framförallt för skogsindustrin. Ovädret den 14 januari, även kallad orkanen Per, ledde till stora problem. Vindstyrkor uppemot 40 m/s mättes på Hanö vilket var de högsta uppmätta vindhastigheterna. Erfarenheterna från Gudrun underlättade i arbetet då många informationskanaler redan var tagna.

Erfarenheterna från detta har lett till att även elbolagen och intresseorganisationer anslutits till det regionala rådet K-sam. Denna anslutning beräknar gynna samordningen inför framtida oväder då relationer och kontakter är tagna på förhand.

Översvämningar sommaren 2007

Sommarens händelser dominerades av kraftiga regn. I många fall var dessa oväder relativt lokala men fick stora konsekvenser för drabbade. Då marken redan var mättad kunde den inte ta om hand de stora vattenmängder som kom vilket resulterade i översvämningar. Många fick sina källare vattenfyllda och resurserna för att pumpa ur dessa räckte inte till.

Statens Räddningsverk tog på eget bevåg initiativ till att ge bidrag i form av pumpresurser direkt till räddningsförbunden vilket av Länsstyrelsen sågs som ett tvivelaktigt tillvägagångssätt. Länsstyrelsen blev inte underrättad om åtgärderna vilket ytterligare sågs som ett icketillfredsställande sätt att handla.

5. Analyserade situationer

Analyserade situationer

De av Länsstyrelsen valda och utförligare analyserade riskerna och hoten har värderats och bedömts mot kriterierna i 9 § krisberedskapsförordningen, samt ansatts ett sannolikhets och konsekvensvärde, som redovisas i tabellen nedan. Denna teabell överensstämmer innehållsmässigt med matrisen på följande sida, vilken redovisar risker och hot grafiskt på ett sådant sätt att deras riskvärde kan avläsas enligt den uppställning som förespråkats av KBM och ursprungligen härstammar från Kemikontorets indelning.

Riskindelning	Risktyp	Sådana risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.	Situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning,	Situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra samhällsorgan	Situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på nödvändiga resurser	Förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.	Sannolikhet (inom en 5 årsperiod)	Konsekvens
A1	Kärnteknisk olycka	✓	✓	✓	✓	Ja	1	5
B1	Svåra störningar i elförsörjningen	✓	✓	✓	✓	Ja	2	4
B2	Allvarliga störningar i samhällsviktiga IT-system	✓	✓	✓	✓	Ja	2	4
B3	Svåra störningar i telekommunikationerna	✓	✓	✓	✓	Ja	2	4
(B4)	(Svåra störningar i vattenförsörjningen)	✓	✓	✓	✓	-	1	3
C1	Terrorism CBRN	✓	✓	✓	✓	-	1	4
D1	Epizooti/zoonos	✓	✓	✓	✓	-	1	4
D2	Pandemi	✓	✓	✓	✓	-	2	4
E1	Väpnat angrepp	✓	✓	✓	✓	Ja	1	5

Sammanställning av risker av betydelse för verksamhetens bedrivande inom myndighetens ansvarsområde. Riskerna betecknade B1–4 är samgrupperade då de utgör risker i teknisk infrastruktur. B4 – vattenförsörjning, dvs kommunaltekniska system, behandlas dock ej separat i scenariebeskrivning, då konsekvenserna bedöms bli begränsade vid en sådan händelse. Risktypen kvarstår emellertid för jämförbarheten med föregående års riskanalyser.

ÖVERSIKT - HOT OCH RISKER							
KBM 2006:4		Mycket begränsade	Begränsade	Allvarliga	Mycket allvarliga	Katastrofala	
SANNOLIKHET	> 1 gång per år						Mycket hög sannolikhet
	> 1 gång per 1-10 år						Hög sannolikhet
	> 1 gång per 10-100 år						Medelhög sannolikhet
	> 1 gång per 100-1.000 år				B1,2,3 - Elförsörjning - Telekom - IT system D2 - Pandemi		Låg sannolikhet
	< 1 gång per 1.000 år			(B4) (Vattenförsörjning)	C1 Terrorism CBRN D1 Epizooti	A1 Radioaktiva ämnen E1 Väpnat angrepp	Mycket låg sannolikhet
KONSEKVENSN	Hälsa	Övergående lindriga obehag	Enstaka skadade, varaktigt obehag	Enstaka svårt skadade, svåra obehag	Enstaka döda och flera svårt skadade	Flera döda och totalt svårt skadade	
	Miljö	Ingen sanering liten utbredning	Enkel sanering liten utbredning	Enkel sanering stor utbredning	Svår sanering liten utbredning	Svår sanering stor utbredning	
	Egendom	< 0,1 MSEK	0,1-1 MSEK	1-5 MSEK	5-20 MSEK	>20 MSEK	

Riskmatris för de risker som noterats i föregående tabell. Matrisens indelning bygger på *Handbok för riskanalys*.

Sekretessvärde

Scenariots sekretessvärde redovisas genom en femgradig färgsatt uppskattning, från obefintligt sekretessvärde till i princip kvalificerat hemlig handling. Värderingen baseras på huruvida uppgifterna är lätt tillgängliga och i allmänhet väl kända eller om de hämtats ur specifika bedömningar, interna arbetsunderlag eller, i sin yttersta förlängning, handlingar som till sin natur berör uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Själva sammanställningen i sig kan också medföra att uppgifter som annars är av lågt informationsvärde kan medföra men om de sprids till en större krets. Innehållet i föreliggande rapport är dock generellt av lågt sekretessvärde. Materialet kan spridas fritt, men är upphovsrättsskyddat. Hemliga handlingar refereras ej. Matrisen återfinns för varje scenario, för att dessa ska bära med sig värderingen, även om enskilda scenarier tas ur sitt sammanhang. Nivåer på lågt och mycket lågt föranleder inga åtgärder till skydd för

informationen. Klassning i lågt påvisar endast att ämnet som sådant kan vara intressant för antagonistiska aktörer.

SEKTRETESSVÄRDE				
Mycket lågt	Lågt	Medelhögt	Högt	Mycket högt

Allmän beskrivning

Här tas förutsättningarna för respektive scenario upp, inklusive en redovisning av tillämpliga lagrum. Ifall särskilda redovisas sådana avgränsningar som gjorts, exempelvis att om synbart snarlika händelser skiljs åt analytiskt av om det är en aktör (hotbild) eller olycka (riskbild) som är orsaken till händelsen.

Sannolikhet

Sannolikheten värderas genom en femgradig färgsatt bedömning mot en fast, grovt indelad skala. Länsstyrelsen har sedan tidigare tillämpat denna och bedömer att den kan anses motsvara KBM:s ograderade motsvarighet i KBM Rekommenderar 2006:4 utg 2. Grunderna för bedömning av sannolikhet är främst om händelsen inträffar i länet med en regelbundenhet eller viss frekvens. I det fall det är känt att händelser av det aktuella slaget har inträffat i närområdet eller i världen (och inte är direkt geografiskt betingade) har sannolikheten noterats med en motsvarande ett eller två steg lägre frekvens på skalan.

SANNOLIKHET JÄMFÖRELSE KBM – LÄNSSTYRELSEN BLEKINGE LÄN		
Nivå	KBM 2006:4	Lst Blekinge risk- och sårbarhetsanalys
5	Mycket hög	> 1 gång per år
4	Hög	> 1 gång per 1- 10 år
3	Medelhög	> 1 gång per 10-100 år
2	Låg	> 1 gång per 100-1.000 år
1	Mycket låg	< 1 gång per 1.000 år

I scenariotexterna används följande matris, där jämförelsetalet utesluts av praktiska skäl, men i sammanställningen används båda skalorna för tydlighets skull.

SANNOLIKHET				
Mycket låg	Låg	Medelhög	Hög	Mycket hög

Konsekvens

Den analyserade händelsens konsekvenser åsätts ett femgradigt, färgklassificerat värde i kategorierna *Befolkningens liv och hälsa*, inklusive *miljö- och egendomsskador* där detta är motiverat, samt *samhällets funktionalitet* och slutligen *grundläggande värden*. Kategorierna motsvarar de skyddsvärden som Regeringen fastslagit som grundläggande för arbetet med att trygga medborgarna och skydda samhället mot hot och risker. Dessa aspekter har sammanvägts till ett värde, vilket antingen utgjorts av den högsta enskilda

nivån, om en särskild aspekt ansetts särskilt framträdande, eller ett sammanvägt utfall ett steg högre om nivåerna varit jämbördiga för samtliga aspekter och därmed visar att samhället påverkas i hela sin bredd.

Även dessa steg är definierade i en fast skala och redovisas även i den övergripande sammanställningen för scenarierna. Skala är den som ursprungligen utvecklades av Kemikontoret i deras riskmatris, vilket har fått till följd att inte är fullt tillämplig på samhällsfenomen, där en logaritmisk indelning skulle vara av större värde. Större samhällsstörningar skulle exempelvis sällan hamna i annat än högsta nivån (> 20 MSEK).

De skyddsvärden inom som Länsstyrelsen, genom sitt regionala geografiska ansvar har att identifiera och värdera i förhållande till en händelses konsekvenser, återfinns till största delen under rubriken *samhällets funktionalitet*, då denna i princip innefattar samhällets förmåga att upprätthålla nödvändig service åt sina medborgare vare sig leverantören utgörs av en kommun, statlig myndighet eller en enskild näringsidkare.

KONSEKvens					
	Mycket begr.	Begränsad	Allvarlig	Mycket allv.	Katastrofal
Befolkning liv och hälsa					
Samhällets funktionalitet					
Grundläggande värden					
Sammanvägd nivå					

UTTYDD KONSEKvens			
KBM 2006:4	Liv och hälsa	Miljö	Egendom
Katastrofal	Flera döda och tiotals svårt skadade	Svår sanering stor utbredning	>20 MSEK
Mycket allvarlig	Enstaka döda och flera svårt skadade	Svår sanering liten utbredning	5-20 MSEK
Allvarlig	Enstaka svårt skadade, svåra obehag	Enkel sanering stor utbredning	1-5 MSEK
Begränsad	Enstaka skadade, varaktigt obehag	Enkel sanering liten utbredning	0,1-1 MSEK
Mycket begränsad	Övergående lindriga obehag	Ingen sanering liten utbredning	< 0,1 MSEK

Länsstyrelsen förmågor uppdelas i beskrivningen nedan i delförmågor (tjänsteman i beredskap(TiB), ledning, rapportering samt säkra kryptografiska funktioner) enligt kraven i relevant lagstiftning, som även noteras i tabellen, enligt nedan:

	FÖRMÅGA						
	2006:942	2007:825	God	Huvudsak god	Viss men bristfällig	Ingen	Behövs ej
TiB	12 §	53 §					
Ledning	13 §	53 §, 54 § 1.					
Rapportering	14-15 §§	2 §					
Säkra kypto.	33 §	---					
(Sammanvägd) Krisledningsförmåga							
Operativ förmåga							
Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar							

Nivåerna ska uttydas som följer:

Nivå	KBM Rekommenderar 2006:4	RSA för KBM	KBM:s hemställan om förmågebedömning 2007/2008
1	Förmågan är god	God förmåga	God
2	Förmågan är i huvudsak god men har vissa brister	I huvudsak god	God med viss brist
3	Det finns en viss förmåga, men den är bristfällig	Bristfällig förmåga	Bristfällig
4	Det finns ingen eller mycket bristfällig förmåga	Ingen förmåga	Mycket bristfällig
0	---	---	Behövs ej

Tabell: Behövs ej = Tillagt från förmågebedömning KBM

Sårbarheten skall framförallt, enligt den tidigare framställda argumentationen, förstås som *en brist på förmåga att hantera en hotande eller redan inträffad händelse*. Såttillvida är därmed utvärderingen av förmåga intimt förknippad med bedömningen av sårbarhet och måste läsas i detta sammanhang.

Skyddsvärda intressen

Skyddsvärda intressen definieras för Länsstyrelsens Blekinge län del som förmågan att utföra de i lag stadgade uppgifterna med avseende på förmåga att hantera sådana uppkomna situationer som faller under 9 § krisberedskapsförordningen. Dessa är främst att uppbära det regionala geografiska områdesansvaret, vilket i akutläget fullgörs genom den generella förmåga som definieras i krisberedskapsförordningens 12 - 14 §§, dvs tjänsteman i beredskap, ledningsfunktion och rapporteringsuppgift. Därutöver återfinns bland Länsstyrelsens uppgifter även den ledningsförmåga som krävs genom speciallagstiftning, dels vid räddningstjänst och sanering efter kärnteknisk olycka enligt 4 kap. 6 och 8 §§ samt dels vid övertagande av kommunal räddningstjänst enligt 4 kap. 10 § lag o(2003:778) om skydd mot olyckor. Dessa uppgifter ligger emellertid mycket nära den förmåga som krävs genom krisberedskapsförordningen och jämföras därför i analysen med denna. På samma sätt ses uppgiften att bistå SJV på regional nivå vid bekämpning av smittsamma djursjukdomar, enligt epizootilagstiftningen.

Specifikt uppfattar Länsstyrelsen dessa uppgifter som I) förmågan att hålla beredskap (genom tjänsteman i beredskap), för att uppfatta en händelse och tidigt kunna initiera fortsatta åtgärder samt II) kunna inhämta, bearbeta och presentera information till som lämpliga beslutsunderlag och för vidare rapportering och III) utföra uppgifterna förvaltningsmässigt korrekt och vara beslutsam. I begreppet vidare rapportering ingår lägesbildsredovisning och rapporteringsansvar. Hela den nämnda kedjan krävs även för att hantera bistånd via statliga myndigheter och internationellt stöd. För de flesta uppgifter krävs även, förutom den generella kompetensen, även IV) sakområdesspecifik kompetens, som upprätthålls inom Länsstyrelsen sakområden, vilka därför ska kunna förstärkas genom resurser internt eller externt.

Samverkansbehov

Under denna rubrik samlas de mer väsentliga samverkansbehoven och i viss mån beroenden som kan noteras, framförallt mellan myndigheter. De flesta händelser av någon

magnitud kräver omfattande samverkan mellan samhällets sektorer och ansvariga myndigheter, vad som är avgörande är om denna samverkan *går utöver* det som normalt krävs för att hantera de större olyckor och påfrestningar som återkommande uppträder i samhället. Länsstyrelsens roll är i krisberedskapshänseende uttalat att bedriva, och underlätta för, samverkan i den mån detta skulle utgöra en orimlig belastning på enskilda aktörer.

Planerade åtgärder samt förslag på ytterligare åtgärder

Krisberedskapsförordningens 9 § fastställer att även myndighetens planerade åtgärder och myndighetens förslag till ytterligare åtgärder ska redovisas till Regeringskansliet tillsammans med risk- och sårbarhetsanalysen i övrigt. Dessa uppgifter redovisas av Länsstyrelsen Blekinge län *per scenario*, för att på så sätt relatera till direkta brister och behov som de ter sig med utgångspunkt från den faktiska situationen, snarare än att föra ett generellt resonemang. De viktigaste slutsatserna förs dock samman och redovisas kortfattat i den för myndigheten sammanfattande inledande bedömningen.

A1. Kärnteknisk olycka

Sekretessvärde

Scenariot har beskrivits på ett övergripande sätt; den information som ligger till grund för beskrivningar etc finns allmänt tillgänglig bl.a. via webb. Lagrum, ansvar e.dyl. är allmänt kända uppgifter och de olika planer som upprättas ska kommuniceras med andra myndigheter och kungöras för allmänheten. Generella förmågebedömningar utförs återkommande och utgör allmän handling; Riksrevisionen har värderat kärnkraftsberedskapen nationellt och sammanställt resultatet i en publicerad rapport.

SEKRETESSVÄRDE				
Mycket lågt	Lågt	Medelhögt	Högt	Mycket högt
Mycket lågt				

Allmän beskrivning

Länsstyrelsen har ett uttalat ansvar vad gäller kärnteknisk olycka. Enligt 4 kap. 15 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor utpekas länsstyrelsen som ansvarig för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen enligt 4 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och för sanering efter sådana utsläpp som avses i 4 kap. 8 § 1 st. samma lag. Enligt lagen skall den myndighet som regeringen bestämmer, det vill säga länsstyrelsen, ansvara för räddningstjänst vid utsläpp, eller överhängande fara för ett sådant utsläpp, från en kärnteknisk anläggning.

Med kärnteknisk anläggning menas:

- Kärnkraftsreaktorer för elproduktion eller forskning samt t.ex. kärndrivna fartyg, satelliter eller farledsfyrar som har kärnreaktorer eller radionuklidbatterier ombord för sin elförsörjning.
- Anläggningar för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne.
- Anläggningar för bearbetning, mellanlagring eller djupförvaring av kärnavfall

Se även: *lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet*

Ingen verksamhet som kan inordnas under begreppet kärnteknisk anläggning försiggår i Blekinge län. Länsstyrelsens ansvar innefattar dock även konsekvenser av olyckor nationellt och internationellt, som kan påverka länet. Avståndet till de närliggande kärntekniska anläggningar som finns innebär att det sannolikt aldrig blir fråga om räddningstjänstinsatser i länet, men däremot kan behov av omfattande saneringsåtgärder uppstå.

Detta innebär i praktiken att länsstyrelsen:

- Ansvarar för planering och genomförande av räddningstjänst och sanering enligt ovan
- Beslutar var, hur, om, när och av vem räddningstjänst- och saneringsåtgärder ska genomföras
- Beslutar om strålningsmätning inom länet

- Begär råd och stöd från NESA (Nationella expertgruppen för sanering)
- Begär personella och materiella resurser från kommuner och statliga myndigheter
- Organiserar avfallshantering
- Ansvarar för strålskydd och utbildning av arbetstagare
- Informerar allmänheten i länet

Andra händelser än händelser vid kärnteknisk anläggning

Vid andra olyckor med radioaktiva ämnen, exempelvis transport av radioaktiva ämnen, är verksamhetsutövaren ansvarig för eventuell sanering. *Se 2 kap. 8 § miljöbalken (1998:808)*

Regeringen kan föreskriva eller särskilt besluta att en statlig myndighet ska ansvara för sanering även i andra fall än efter kärnteknisk anläggning. *Se 4 kap. 8 § 2 st. i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*

Sannolikhet

Incidenter inträffar återkommande vid industriella anläggningar; de kärntekniska anläggningarna är inte undantagna och de mest kända händelserna torde vara Tjernobyl och Three Mile Island. Under senaste tiden har även svenska kärnkraftverk uppmärksamats för exempelvis bristande säkerhetskultur och tekniska svagheter, bl.a. förhållandet mellan elnät och reservkraftförsörjning. Merparten av incidenterna i världen har dock kunnat begränsas till att endast påverka anläggningarna internt, eller endast i begränsad mån nått ut genom de säkerhetsbarriärer som upprättats till skydd för omgivningen mot utsläpp av radioaktivitet.

Nationella myndigheter och internationell övervakning, bl.a. genom internationella atomenergiorganet (IAEA), ska borgen för att kärnenergiproducerande länder driver sitt säkerhetsarbete systematiskt och förebyggande. Expertgrupper har, inom ramen för bl.a. svenskt bistånd, också verkat för att brister i närliggande utländska kärnkraftverk åtgärdats, avseende både teknik, rutiner och personal. Särskilt intressant för Blekinges vidkommande bör vara det närliggande Ignalina i Litauen, en anläggning med hög effekt och av samma typ som Tjernobyl, dvs vattenkyld grafitmodererad reaktor.

Internationellt samarbete om, och bistånd i, säkerhetsfrågor har troligen på senare minskat risken för allvarliga haverier i Sveriges närområde, men samtidigt planerar många länder, däribland Finland utbyggnad av kärnkraften, vilket medför fler anläggningar, om än med modern teknik. Driften av en kärnteknisk anläggning för energiproduktion leder också vanligen till att ämnen skapas som kan användas som utgångsmaterial för vapenproduktion – vilket har uppmärksamats i samband med diskussionen om terrorism, USA:s agerande mot s.k. ”skurkstater” etc. Detta faktum fortsätter att utgöra ett hot, trots internationell övervakning av kärntekniska anläggningar. Restmaterial kan användas både för tillverkning av kärnvapen, vilket kräver avsevärd teknisk kompetens, eller till enklare ”smutsiga bomber” dvs konventionella sprängladdningar förörenade med radioaktivt material, som sprids och kontaminerar närområdet vid explosionen. Olika tekniker utvecklas för närvarande för att minska produktionen av oönskade ämnen vid reaktordriften, eller till och med möjliggöra att redan uppkommet potentiellt vapenmaterial kan förbrukas, som en viss del av den totala bränslemängden.

Sannolikheten för en allvarlig olycka vid en kärnteknisk anläggning anses i regel mycket låg. Dessa bedömningar bygger ofta på sannolikheten för stora olyckor vid *svenska kärnkraftverk* och inte utesluter den i lagen definierade, *kärnteknisk anläggning*. Kunska-
pen, på Länsstyrelsen Blekinge län, om riskbilden för andra typer av kärntekniska
olyckor än de som kan inträffa vid kärnkraftverk är delvis bristfällig.

Hotet för nedfallande satelliter med antingen kärnreaktor eller radionuklidbatterier om-
bord kan enligt SSI helt avfärdas då denna typ av satelliter ej går i omloppsbana runt
jorden. De satelliter vilka använder sig av kärnreaktor eller radionuklidbatterier som
energikälla är tänkta att sändas längre ut i solsystemet. Det kan dock uppstå komplika-
tioner vid uppskjutningar av dessa satelliter, men till följd av raketbasernas lokalisering
och uppskjutningsbanornas förläggning till södra halvklotet, skulle de eventuella effek-
terna av ett haveri med all sannolikhet inte få några följder i Sverige.

Vad gäller kärndrivna fartyg är det osäkert i vilken mån olyckor på dessa skulle kunna
få följder i länet. Officiellt trafikerar inte Östersjön med denna typ av fartyg. Däremot
förekommer trafik med fartyg vilka, såsom m/s Sigyn, har till uppgift att transportera
radioaktivt avfall. Dessa utgör per definition inte kärntekniska anläggningar, men inne-
bär en olycksrisk med avseende på Blekinge, då de följer starkt trafikerade farleder förbi
kusten och dessutom utgör en för vissa grupper kontroversiell verksamhet, medan andra
skulle kunna se transporterna som mål för terroristangrepp. Kärnenergidrivna fyrar an-
vändes av Sovjetunionen för farledsutmärkning i de arktiska farvattnen.

SANNOLIKHET				
Mycket låg	Låg	Medelhög	Hög	Mycket hög
	Låg			

Konsekvens

Befolkningens liv och hälsa samt miljö- och egendomsskador

En storskalig olycka vid en kärnteknisk anläggning skulle kunna få förödande konse-
kvenser för befolkningens i länet. Även om många av skadeeffekterna vid ett haveri är
starkt avståndsberoende och olyckan därmed får sina allra mest ödesdigra konsekvenser
närmast skadeplatsen, visade exempelvis Tjernobyl-olyckan på hur områden på medel-
långt och långt avstånd kan drabbas. Faktorer som spelar in är anläggningstyp, olyckans
karaktär, skadebegränsande åtgärder och skyddsbarriärernas funktion, utsläppets sam-
mansättning, väderleksförhållanden etc.

Generellt kan sägas att en olycka med radioaktiva ämnen ger en stor och långvarig ska-
da och avklingningen av de mest långlivade ämnena till acceptabla nivåer kan ta decen-
nier i anspråk. Dessutom har dessa olyckor stora psykologiska effekter då radioaktivitet
är både lukt- och smaklös och ej heller går att upptäcka visuellt. Risken för genetiska
skador ger effekt generationer framöver.

Även miljöeffekterna blir omfattande vid en olycka. Förutom likartade skador som på
människors hälsa, dvs olika grader av akuta strålskador och genetiska förändringar,
kommer saneringsåtgärder, såsom schaktning, borttagande av växtmaterial mm att leda
till stor påverkan. Avfallshanteringen kommer att vara ett mycket stort problem genom

de enorma mängder kontaminerat material som vid en sanering måste transporteras och långtidslagras i avfallsupplag. Människors möjlighet att fritt röra sig i och njuta av naturen riskerar allvarligt inskränkas under lång tid om kontaminationen varit omfattande.

De ekonomiska konsekvenserna av en allvarlig olycka uppgår, enbart sett till materiella kostnader, redan där till fantasisummor och därtill kommer skadan för samhällsekonomin i stort samt de ovärderbara konsekvenserna i form av mänskligt lidande, förlorade upplevelsevärden etc.

Samhällets funktionalitet

Konsekvenserna skulle även bli stora för samhällets funktionalitet, även i det fall räddningstjänst aldrig skulle komma på fråga, då det trots allt skulle gå åt enorma resurser om en olycka krävde omfattande sanering. Även för att sanera en liten del av länets yta visar enkla beräkningar att det skulle krävas en mobilisering av resurser från hela landet. Kommunala verksamheter skulle i sin helhet behöva ägnas åt att stödja i saneringen, eller omhänderta medborgare, exempelvis vid utrymning eller omflyttning. Transportsektorn samt mark- och byggentreprenadverksamhet skulle drabbas genom att stora resurser får läggas på saneringsverksamhet, avfallshantering etc. Livsmedelsförsörjningen skulle påverkas hårt om mark blev obrukbar för bete och odling. Risk finns att viktiga funktioner i samhället stannar upp om befolkningen flyr vissa delar av landet till mindre drabbade områden, dvs självevakuerar.

Grundläggande värden

Det finns en allvarlig risk för att förtroendet för samhällets institutioner skulle kunna skadas. Då saneringen efter en kärnteknisk olycka tar lång tid och hårda prioriteringar krävs för att få ut så stor effekt som möjligt av saneringen, finns det risk för att stora delar av befolkningen känner sig missgynnade. En händelse av det här slaget upplevs även som psykiskt påfrestande, varvid det riskerar uppstå ryktesspridning och misstro mot samhällets insatser, om grunderna för dessa inte tydligt kan redovisas för, och upplevas som legitima av, medborgarna. Medias betydelse för händelseutvecklingen och ansvar att förmedla en riktig bild av arbetet kan inte nog poängteras.

	KONSEKVENS				
	Mycket begr.	Begränsad	Allvarlig	Mycket allv.	Katastrofal
Befolkning liv och hälsa				Mycket allv.	
Samhällets funktionalitet					Katastrofal
Grundläggande värden				Mycket allv.	
Sammanvägd nivå					Katastrofal

Konsekvenser för Länsstyrelsens förmåga enligt lag

Krisledningsförmåga

Tjänsteman i beredskap (TiB): Konsekvenserna av en kärnteknisk olycka bör inte påverka Länsstyrelsens förmåga att upprätthålla funktionen Tjänsteman i beredskap. Arbetsbelastningen kan dock bli avsevärd initialt i händelsekedjan, varför rutiner för överlämning av ansvar till ordinarie funktioner måste följas.

Ledning: En kärnteknisk olycka utgör naturligtvis en avsevärd belastning på ledningsfunktionen. Ledning av en omfattande saneringsverksamhet ligger också långt ifrån Länsstyrelsens vardagliga uppgifter och kommer därför till följd av obefintlig erfarenhet av stora entreprenader endast att kunna initieras och drivas med stor svårighet – externt stöd för upphandling och arbetsledning kommer därför att krävas. Sanering ger inte heller rätt att nyttja instituten *tjänsteplikt* respektive *ingrepp i annans rätt*, dvs ianspråktagande av personal och egendom, enligt 6 kap 1-2 §§ lag (2003:778) om skydd mot olyckor, varför tid och resurser måste läggas på upphandling i en situation då nyttan av saneringsåtgärderna avtar med tiden.

Länsstyrelsens resurser vid en sådan händelse kan komma att ytterligare förlora effektivitet om tillgång till förväntade förstärkningsmekanismer i form av expertstöd från andra länsstyrelser och myndigheter inte kan fyllas, vilket troligen blir fallet om händelsen är omfattande och drabbar delar av eller hela landet samtidigt.

Förmåga till ledning kan även direkt begränsas om händelsens omfattning är av sådan magnitud att Länsstyrelsens lokaler och utrustning blir otjänliga under kortare eller längre tid. Ledning bör dock kunna utövas från alternativ plats, exempelvis en annan länsstyrelse genom omlokalisering, eller genom att ansvaret överförs direkt till den andra myndigheten. Sådan verksamhet övas inom det s.k. Hatten-projektet, mellan de s.k. kärnkraftslänsstyrelserna, där Länsstyrelsen Blekinge ej ingår.

Rapportering: Länsstyrelsens förmåga till informationsinhämtning, informationsdelning och lägesrapportering är i normalläget adekvata, men resursmässigt mycket begränsade och kommer att utsättas för hårt tryck. Inom organisationen för krisledning planeras för utökning av denna funktion. Den grundläggande förmågan att utföra uppgifterna påverkas inte av en kärnteknisk olycka, såvida inte händelsens omfattning är av sådan magnitud att Länsstyrelsens lokaler och utrustning blir otjänliga.

Säkra kryptografiska funktioner: Länsstyrelsens förmåga att kunna ta emot och sända kryptografiska meddelanden kommer inte att påverkas av en ovan beskriven händelse, såvida inte händelsens omfattning är av sådan magnitud att Länsstyrelsens lokaler och utrustning är otjänliga.

Betydelsen av denna förmåga kan komma att öka avsevärt i en situation där exempelvis arbetshandlingar och lägesuppgifter kan ha ett mycket högt informationsvärde. Organisationen är liten, men väl utbildad och metoder för förstärkning kommer att integreras i krisledningsplanen. Systemens funktionalitet är god, men kapaciteten i fråga om framförallt hantering av krypterad data, exempelvis filkrypto, är starkt begränsad i förhållande till dagens arbetsformer.

Även om RAKEL enligt gällande definition inte utgör ett system för signalskyddat samband kommer systemet att utgöra ett tillskott till förmågan att upprätthålla säkra kommunikationer.

Operativ förmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar

Även om länsstyrelsen har direkt ansvar för räddningstjänst och sanering efter en kärnteknisk olycka motsvarar de ålagda uppgifterna, enligt Länsstyrelsens Blekinge län för-

menande, i stort samma förmågor som innefattas i den gängse krisledningsförmågan, dvs beredskap, ledning (informationsinhämtning, analys/lägesbildproduktion, beslutsfattade) och rapportering samt förmåga till säker kommunikation. Bedömningen är därför att även om operativ förmåga krävs, och ansvaret även för den operativa hanteringen av händelsen åvilar länsstyrelsen, är det inte länsstyrelsen, utan de anlitade externa organisationerna som bedömer sin operativa förmåga.

Den operativa förmågan ska dock vara känd för och återkommande utvärderad och prövad av ansvarig organisation, dvs länsstyrelsen. För närvarande finns omfattande brister på denna punkt, då den totala organisationen ej är fastslagen och ej heller övad. Kommande samverkanskurs samt implementeringen av Länsstyrelsens krisledningsplan med avsnitt om kärnteknisk olycka kommer att ge en generell förbättring av samverkansformerna och därmed uppfattningen om den operativa förmågan. Fortsatta insatser måste dock göras för att höja även specifik operativ förmåga, med avseende på räddningstjänst och sanering. Byggnads- och reparationsberedskapens (BRB) upphörande har dock enligt Länsstyrelsens bedömning medfört en försämring av den operativa förmågan, då tidigare väl utvecklade former för omedelbart resursbistånd från näringslivet till statliga och kommunala myndigheter har avvecklats.

	2006:942	2007:825	FÖRMÅGA				
			God	Huvudsak god	Viss men bristfällig	Ingen	Behövs ej
TiB	12 §	53 §	God				
Ledning	13 §	53 §, 54 § 1.			Viss		
Rapportering	14-15 §§	2 §		H. god			
Säkra kypto.	33 §	---		H. god			
(Sammanvägd) Krisledningsförmåga				H. god			
Operativ förmåga							Behövs ej
Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar							Behövs ej

Samverkansbehov

Länsstyrelsen har ett stort samverkansbehov vid en kärnteknisk olycka. Stödet från centrala expertmyndigheter så som SSI, SKI och SRV är en förutsättning för Länsstyrelsens förmåga att hantera händelsen. Det utpekade ansvaret, enligt 4 kap. 29 § förordning (2003:789) om skydd mot olyckor, att bistå en drabbad länsstyrelse vilket tilldelats länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Skåne, Halland samt Västerbotten är också en förutsättning för att Länsstyrelsen Blekinge skall kunna värdera en händelse och besluta om lämpliga åtgärder.

Utöver detta så finns det stora samverkansbehov med: kommunerna i länet, landstinget, polismyndigheten, SOS Alarm AB, trafikverken, Försvarmakten, SMHI, SJV, SLV, LRF, KBV, SR, SVT samt transport- och entreprenadföretag.

Planerade åtgärder

Länsstyrelsen fastställer under första halvåret av år 2008 sin ”Plan för sanering och strålningsmätning efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning -

Länsstyrelsen Blekinge Län”. Denna plan , som del av den totala krisledningsplanen för Länsstyrelsen implementeras efterhand.

Ett fortsatt fokus sätts under året på utveckling och utbildning av den interna krisledningen. Under året genomförs ett länsvist arbete med samverkansfrågor, dels genom regionalt krishanteringsråd, dels genom regional krissamverkanskurs, vilken avser höja den generella krishanteringsförmågan och inriktas mot olycka farligt gods med radioaktivt material.

RAKEL införs vid myndigheten och kommer att bidra till en höjd förmåga till säkert samband.

Berörd personal deltar även fortsättningsvis i centrala myndigheters utbildningsverksamhet.

Förslag på ytterligare åtgärder

Länsstyrelsen bör, för att säkra funktionerna som räddnings- respektive saneringsledare, utbilda fler externa personer till dessa funktioner. Detta har dock hittills inte varit möjligt då planerade SRV-utbildningar ej genomförts.

Den centrala myndighet som efterträder SRV och KBM bör på ett samordnat vis värdera och bedöma de samlade resurser som troligen finns att tillgå vid en kärnteknisk olycka. Nyckelresurser bör registreras och registren hållas uppdaterade. En statistisk analys av tillgängliga resurser bör kunna ställas mot olika möjliga utfall av en olycka och en grundläggande nationell prioritering av resurser bör kunna göras baserad på samhällsviktiga objekt och områden, särskilt känsliga befolkningsgrupper, möjliga saneringsmetoder, tidsaspekten i saneringsinsatsen etc för att på så sätt skapa ett grundläggande kunskapsunderlag. Länsstyrelsens Blekinge egna mycket begränsade statistiska analyser har påvisat resursbrister i saneringsskedet där behovet i vissa fall överstiger tillgängliga nyckelresurser hundrafalt (Länsstyrelsen Blekinge, Saneringsplan Sölvesborgs tätort, 2004), vilket visar att prioritering måste ske på nationell eller t.o.m. internationell nivå. Prioriteringen måste ske baserat på i förväg framtagna och värderade underlag som vägt in epidemiologiska beräkningar i bl.a. val av insatsområde och saneringsmetod. Ett sådant beslutsunderlag bör utgå från tydliga fastslagna gränsvärden för olika åtgärder, så att underlaget kan tjäna som ett handfast beslutsstöd.

Ramavtal avseende resurser av betydelse vid sanering bör slutas på nationell nivå, för drabbade län skyndsamt ska kunna initiera de saneringsåtgärder som bedöms mest lämpliga, utan att försenas av rättsliga procedurregler vid upphandling, även om förenklat upphandlingsförfarande kan tillämpas. Avvecklingen av BRB har medfört en svagare grund för resursuppbyggnad vid en allvarlig olycka.

B1 – 3. Avbrott i El-Tele-IT-systemen

Informationen har tidigare spridits i ett antal rapporter och utredningar. Länsstyrelsen redovisar inga specifika uppgifter avseende ledningsnät, noder etc. Geografiska sammanställningar och överlägg som skulle kunna öka sekretessvärdet saknas i framställningen.

SEKRETESSVÄRDE				
Mycket lågt	Lågt	Medelhögt	Högt	Mycket högt
Mycket lågt				

Allmän beskrivning

Formella krav på Länsstyrelsen

Vid allvarliga händelser i El, Tele eller IT systemen verkar Länsstyrelsen utifrån sitt geografiska områdesansvar. Detta innebär, bland annat, att Länsstyrelsen samordnar verksamheten mellan kommunerna, Landstinget och andra statliga myndigheter. Länsstyrelsen verkar för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen samordnar information till media och allmänheten.

Under höjd beredskap ansvarar Länsstyrelsen även för prioriteringar

Referenslagstiftning

- Ellagen (1997:857) Reglerar bl.a. verksamheter inom produktion, överföring och användning av el. I 8 kap., 1 – 2 §§, framgår innebörden av systemansvaret och de legala befogenheter som följer av ansvaret, bland annat rätten att beordra *manuell förbrukningsfrånkoppling* (MFK).
- Förordning (1994:1806) om systemansvaret för el - Reglerar affärsverket Svenska kraftnäts ansvar och uppgifter som systemansvarig myndighet.
- Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om utrustning för manuell förbrukningsfrånkoppling (SvKFS 2001:1) I 2 § regleras närmare villkoren och kraven för MFK.
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap
- Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Föreskriften och det allmänna rådet finns på Svenska Kraftnäts hemsida <http://www.svk.se> (se "Vår verksamhet – Föreskrifter")

Väder, vind nederbörd med flera är faktorer vilka under ogynnsamma förhållanden påverkar elförsörjning och telesystemen negativt. Under vissa omständigheter när dessa faktorer samverkar, kan stora skador på elnätet skapa stora konsekvenser för samhället. Även komplikationer vid kärnkraftverk eller systemtekniska och samhällspolitiska före-

teelser utomlands är exempel på händelser vilka kan påverka den nationella elförsörjningen och telekommunikationerna.

Det svenska samhället är utomordentligt beroende av väl fungerande IT-system. Den svenska IT-strukturen utmärks av att den generellt sett är avreglerad och i vissa avseenden decentraliserad. Det finns därför starka skäl att analysera sårbarheter med avseende på alltifrån enskilda aktörers dataintrång, till organiserade storskaliga angrepp.

Med informationskrigföring menas vanligen omfattande angrepp mot, eller intrång i, för samhällsfunktioner viktiga informationssystem. Det är rimligt att utgå från att den tänkta angriparen kommer att välja att angripa de delar där samhället traditionellt inte har något varningssystem mot angrepp samt system som i förhållande till det skyddsvärda intresset har svaga skyddssystem. Hoten riktar sig främst mot myndigheter och näringslivet, men som allmän instabiliserande faktor kan även omfattande angrepp utföras riktade mot enskilda, vars system oftast är i det närmaste oskyddade, och på så sätt orsaka omfattande samhällsstörningar. Möjlighet finns även att använda angripna system till plattformar för fortsatta angrepp, som då kan göras mer omfattande och blir svårare att spåra och förhindra.

De dataintrång och angrepp, eller systembrister som i vissa fall kan få motsvarande konsekvenser som ett angrepp, riskerar inte bara påverka de ordinära datasystemen, utan även exempelvis teletrafik eller väsentliga tekniska stödsystem exempelvis vid sjukhus, till följd av den omfattande integrationen av kommunikationssystemen och datorsystemens likartade uppbyggnad kring ett fåtal operativsystem och kloner av dessa.

Några tänkbara syften som en angripare kan ha är att:

- Förstöra befolkningens tillit till samhällets sociala och politiska struktur och kapacitet.
- Skada funktionen hos socialförsäkringssystemet
- Förstöra samhällsekonomin
- Överbelasta brottsbekämpande myndigheter
- Försätta informationssystem ur funktion

Fel i systemen som förorsakats av bristande användarkunskap är mycket vanliga och kräver omfattande stöd från datadriftorganisationerna. Denna brist påverkar IT-säkerheten. Direkt genom att de allvarligaste felen kan förorsaka driftstopp i systemen. Indirekt genom att datadriftorganisationerna inte i tid hinner med att installera erforderliga säkerhetsrutiner i systemen.

Sannolikhet

Sannolikheten för stora avbrott i el- och telenäten har, inte minst under stormar som "Gudrun" och "Per", visat sig vara stor. Även stora avbrott inom IT-verksamheten var ett faktum, då även dessa system är beroende av att transmissionskapaciteten i stamnäten kan upprätthållas. Sannolikheten för att myndigheten, eller samhället i övrigt, skall drabbas av en *omfattande* störning och för de samhällsviktiga verksamheterna avgörande är relativt liten då de flesta avbrott inträffar utanför de större tätorterna där luftburna ledningar är vanliga. Markförläggning av tidigare luftburna ledningar har pågått och

påskyndats under de senare åren i syfte att reducera avbrottens omfattning och konsekvenser, både ytmässigt och med avseende på återställningstiden, då reparationsresurser därmed kan fokuseras på kvarvarande utsatta sträckor. Detta är emellertid ett kostsamt och tidskrävande projekt, vilket pådrivits bl.a. medhjälp av ekonomiska incitament, genom att krav på avbrottsersättning till drabbade konsumenter införts i lag. Arbetet har hittills kunnat uppvisa goda resultat.

För att ett elavbrott ska få så stora konsekvenser att det påverkar Länsstyrelsens verksamhet krävs att både det ordinarie elnätet, på i princip stom-/regionnätetsnivå, är utslaget samt att reservsystemen inte fungerar. Detta skulle kunna vara ett resultat av ett långt avbrott där drivmedel till Länsstyrelsens reservkraft inte är tillgänglig. Detta anses i dagsläget inte vara en händelse med någon större sannolikhet. Kortare avbrott i telekommunikationen är mer sannolikt och har tidvis inträffat. Det finns dock backupsystem i form av mobil telefoni, vilken dock kräver att avbrottet inte påverkar operatörens nät på ett sådant sätt att basstationerna påverkas, eller radiosamband för de essentiella funktionerna. Ett scenario där även denna funktion är utslagen anses ha en låg sannolikhet. Ett elavbrott skulle även få resultatet att IT-verksamheten blir bruten. Detta kan dock undvikas genom reservkraft. För att datatrafiken ska kunna bibehållas krävs dock att reservkraft även finns tillgängligt vid samtliga noder och andra kritiska utrustningar, exempelvis utrustning för nätstyrning. Skyddet mot dataintrång och aktiv skadegörelse i systemen är en ständig kamp vilken för ändamålet utbildad personal arbetar med. Det har ännu inte utförts någon riktad verksamhet mot Länsstyrelsen vilket dock kan ändras vid en förändrad hotbild.

SANNOLIKHET				
Mycket låg	Låg	Medelhög	Hög	Mycket hög
	Låg			

Konsekvens

Befolkningens liv och hälsa

Avbrott i el-, tele- eller IT-systemen har vanligen inga direkta följder på befolkningens liv och hälsa. De system som underhåller kritiska funktioner, exempelvis inom vård eller farliga verksamheter ska ha reservsystem och nödrutiner som säkrar att människors liv eller hälsa allvarligt äventyras. Dock kan de indirekta följderna få stora konsekvenser under framförallt elavbrott. På landsbygden, där de flesta och mest långvariga avbrotten oftast inträffar, är ofta beredskapen inför störningar betydligt högre än i stadsbebyggelse. Möjlighet till alternativa värmekällor o.s.v. finns i allmänhet. De grupper som oftast drabbas hårdast är de äldre samt barnfamiljer, till vilka insatserna i första hand bör riktas. Allt mer utbredd verksamhet inriktad mot mer eller mindre kvalificerad vård i hemmet innebär ett omfattande logistiskt problem, och hot mot människors välbefinnande, vid ände kortare strömavbrott. Teleavbrott kan få stora konsekvenser på befolkningens möjlighet att nå larmnumret 112 samt andra larmtjänster, inklusive de personlarm som ska ge äldre en extra trygghet.

Intrång och sabotage i IT-systemen kan visserligen upplevas som obehagligt och besvärligt, men drabbar endast i mycket särskilda fall liv och hälsa med sina konsekvenser.

Samhällets funktionalitet

Ett långvarigt och omfattande strömavbrott inom hela södra Sverige får stora konsekvenser för vitala samhällsfunktioner. Reservkraft kan lindra konsekvenserna under förutsättning:

- att reservkraften är tillräckligt utbyggd för att svara mot de mest kritiska funktionerna,
- att reservkraftförsörjningen fungerar under längre tid,
- att det finns personal som kan svara för underhåll och service av elverken samt
- att bränsleförsörjningen fungerar

Ett långvarigt elavbrott leder även till störningar och avbrott i de fasta näten för tele- data- trafik samt avbrott i de mobila telenäten. Anledningen är att många knutpunkter endast är försedda med batteribackup, vilken regelmässigt har en standby-tid på några timmar, men vid trafikbelastning vanligen endast någon enstaka timme. Det leder till stora problem inom larm- och fjärrstyrningssystem, vilket i sin tur riskerar drabba ytterligare fler tekniska system, och skapar svårigheter inom informationsdistributionen från radio, TV och tidningar. Transportbranschen skulle även drabbas hårt t.ex. inom tågtrafik, vilken beror av trafiksignaler etc, samt sjötrafik och flygtrafik, vilka sannolikt drabbas av kapacitetsbegränsningar. Inom tekniska system planeras vanligen för vad som kallas *graceful degradation* dvs en gradvis inträdande kapacitetsbegränsning, snarare än ett plötsligt bortfall. Detta ger möjlighet att avveckla verksamhet på ett ordnat sätt och på så vis undvika mer omfattande konsekvenser eller skador. Földeffekter vid el- och telebortfall är naturligtvis även konsekvenser inom vatten- och avloppsförsörjningen, betalningsväsendet, livsmedels- och drivmedelsförsörjningen samt inom värmeförsörjningen. Sjukvård och omsorg drabbas både direkt genom att tekniska system utan reservkraftförsörjning slås ut, men även genom den omfattande extra börda som skapas genom att kommunikation med exempelvis äldre personer med hemtjänst försvåras och personlarm slutar fungera, med resultat att tillsynen måste öka.

Längre störningar inom telekommunikationerna får stora konsekvenser på ledningsfunktioner och informations- och nyhetsförmedling. Det får även stora konsekvenser inom hälso- och sjukvård samt social omvårdnad, kommunikationer, handel och ekonomi, it-system, bränsleförsörjning, säkerhet och bevakning samt dammsäkerhet.

Desamma scenarier gäller i stort sett vid IT-haverier oberoende av om problemen grundar sig i tekniska fel eller i riktade sabotage, där dock de planerade angreppen särskilt kan ta direkt sikte på system av stor betydelse, med svagt skydd och bristande konsekvensbegränsande åtgärder samt omfattande återställningstid.

Grundläggande värden

I första hand beror skadan på grundläggande värden i samhället på hur situationen hanteras av inblandade parter. Den ideella skadan är störst för de aktörer som trots utpekad ansvar inte kan fullgöra sina uppgifter eller vidtagit tillräckliga förebyggande eller konsekvensreducerande åtgärder. Det skapas då misstro mot samhällets institutioner, vare sig det rör sig om myndigheter eller aktörer inom näringslivet. Andra värden som kan skadas är om intrång genomförs i datasystem med avsikt att orsaka direkt skada för aktörers anseende eller stjäla eller sprida personlig information eller andra integritetskän-

liga eller sekretessbelagda uppgifter. Det finns även stor risk för oro bland befolkningen vid dessa typer av händelser då informationsspridningen kompliceras och rykten florerar. Betydelsen av en korrekt beskrivning av orsaker, händelseförlopp och åtgärder är betydelsefull för att inte samhällets beredskap i oförskyllt ska utsättas för kritik, eller orimligt stora eller krav eller krav på felaktiga prioriteringar ska ställas upp. Brister i förmågan att presentera korrekt information kan i sin tur kan väcka misstro mot samhällets institutioner, då insynen i dess verksamhet försvåras.

	KONSEKVENNS				
	Mycket begr.	Begränsad	Allvarlig	Mycket allv.	Katastrofal
Befolkning liv och hälsa		Begränsad			
Samhällets funktionalitet				Mycket allv.	
Grundläggande värden		Begränsad			
Sammanvägd nivå				Mycket allv.	

Konsekvenser för Länsstyrelsens förmåga enligt lag

Kontorsstöd och it-system utgörs till stor del av standardprodukter och därmed lätta att ersätta. De i princip enda kraven på lokalerna är att de skall vara lämpliga för kontorsarbete och det finns tillgång till skyddade arkivutrymmen. De myndighetsspecifika system som används finns tillgängliga på åtminstone tjugo länstyrelser. Webbaserade handläggningsstödssystem leder till ändå större flexibilitet, men samtidigt även till större sårbarhet då trafiken över internet inte kan säkerställas. Staten som helhet saknar fortfarande ett säkert, gemensamt myndighetsnät. Problemet är delvis åtgärdat genom länstyrelsernas interna Lst-net, med relativt god säkerhet.

Datalagring sker med goda rutiner för säkerhetskopiering och återskrivning av data. Förvaring av media sker skyddat, ibland dessutom genom länsvis samarbete.

Länstyrelserna har genom långsiktiga statliga investeringar tillgång till förstärkta ledningsplatser försedda med reservkraft och fysiskt skydd. För Länsstyrelsen Blekinge län innebär detta ca 15 arbetsplatser, eftersom reservkraft ej finns för landstatshuset. Dessa 15 platser kan emellertid utökas ytterligare och skiftgång införas. Detta motsvarar då sannolikt 75 arbetsplatser med datorstöd, vilket utgör arbetsplatser för hälften av Länsstyrelsens personal. Om arbetstid förläggs till helgerna ökas förmågan teoretiskt med ytterligare 40 %. Ledningsplatserna är även försedda med utrustning som säkerställer en god kommunikationsförmåga även vid störda förhållanden och dessutom möjlighet till krypterat samband. Förmågan ökar ytterligare vid införande av RAKEL. Begränsande för uthålligheten på ledningsplatsen är tillgången till drivmedel till reservkraftaggregaten vid långvariga strömbrott.

	2006:942	2007:825	FÖRMÅGA				Behövs ej
			God	Huvudsak god	Viss men bristfällig	Ingen	
TiB	12 §	53 §	God				
Ledning	13 §	53 §, 54 § 1.	God				
Rapportering	14-15 §§	2 §	God				
Säkra krypto.	33 §	---	God				
(Sammanvägd) Krisledningsförmåga			God				
Operativ förmåga							Behövs ej
Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar							Behövs ej

Samverkansbehov

Länsstyrelsen har ett stort samverkansbehov vid dessa typer av händelser. Sektorsmyndigheterna spelar en stor roll med deras expertkunskaper, men även branschorganisationer och företag är oerhört viktiga i en situation som drabbar el- tele eller IT-systemen. Tänkbara samverkande myndigheter eller motsvarande är kommunerna, SOS Alarm AB, Polismyndigheten i Blekinge Län, teleoperatörer kraftproducenter, Sveriges Radio Blekinge, SVT Sydnytt, TV4 Sydost, Post- och telestyrelsen, nätoperatörer samt vid ett IT-angrepp även SÄPO.

Planerade åtgärder

Länsstyrelsen arbetar kontinuerligt med samverkansfrågorna avseende infrastrukturstörningar i elförsörjning eller kommunikationer. Nyligen har även el- och telebolagen inkluderats i det regionala rådet *K-sam* där de deltar och utbyter erfarenhet med de andra medlemmarna. Denna verksamhet kommer förhoppningsvis leda till ett djupare samarbete i de här frågorna, för att på ett bättre sätt kunna hantera händelser i framtiden.

Länsstyrelsens personal höjer ständigt kompetensen inom området genom att ta del av de material som produceras samt delta på utbildningar och i arbetsgrupper i den mån detta är möjligt.

Förslag på ytterligare åtgärder

Förmågan inom området skulle ytterligare höjas genom riktade åtgärder inom telebranschen för att förmå företagen att dels gemensamt kunna redovisa avbrottsinformation till myndigheter och allmänhet, dels genom att reservkraftskapaciteten ytterligare förstärks i nätet och samverkan kring viktiga noder och mastlokaliseringar införs. Dessa frågor åvilar PTS som sektorsansvarig myndighet att driva.

C1. Terrorism – CBRN

Sekretessvärdet bedöms som lågt, då specifika uppgifter ej anges i beskrivningen, informationen är generaliserad och inga uppgifter är sammanställda på ett sådant sätt att informationsvärdet ökar.

SEKRETESSVÄRDE				
Mycket lågt	Lågt	Medelhögt	Högt	Mycket högt
	Lågt			

Allmän beskrivning

Begreppet CBRN

Förkortningen omfattar kemiska (chemical - C), biologiska (biological – B), radiologiska (radiological – R) och nukleära (nuclear – N) hot och risker. I Sverige användes tidigare vanligen beteckningen NBC, med i huvudsak samma innebörd, men sprunget ur de militära hotets stridsmedel, var inte den radiologiska komponenten direkt utskriven. Vid vissa tillfällen kompletteras förkortningen CBRN med ytterligare en bokstav för att beteckna konventionella sprängämnen (explosives – E). Inom krishanteringssystemet används begreppen CBRN och *Farliga ämnen* parallellt. De har dock lite olika innebörd och användningsområden.

Sverige har genom internationella avtal, EU-rätt och andra överenskommelser, förbundit sig att genomföra ett stort antal åtgärder som påverkar vår beredskap avseende kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen. I likhet med nationell verksamhet är användningen av gemensamma begrepp betydelsefull i internationella sammanhang. I Nato/PfF och EU-sammanhang används förkortningen. Förkortningen förekommer både i militära och civila sammanhang och framförallt i texter som syftar till gemensamma strukturer för terroristbekämpning och krishantering. Begreppet farliga ämnen används idag inom ett antal verksamheter, i synnerhet inom den kommunala räddningstjänsten. Begreppet farliga ämnen används följaktligen i flera sammanhang och vanligtvis åsyftas de hot som beskrivs under rubriken CBRN ovan. Hot- eller riskkällan är alltså inte avgörande för begreppens användning. Begreppet farliga ämnen är inte särskilt gångbart i internationella sammanhang, men för nationellt bruk ger begreppet, beroende på sammanhang och verksamhet, en tydlig indikation på vilken verksamhet som avses. Begreppet farliga ämnen kan också vara lättare att förstå för allmänhet och media.

Denna analys kommer framförallt att inrikta sig på följderna av, och möjligheterna till, prevention avseende CBRN-händelser, vilka inträffat med avsikt det vill säga med antagonistiska intentioner – terrorism, eller i de fall en främmande stat initierar åtgärden – sabotage. Anledningen till denna avgränsning är att andra händelser med CBRN-ämnen, främst olyckor och oavsiktliga utsläpp, vanligen får en ytmässigt relativt begränsad omfattning. Även om exempelvis en olycka vid en illa lokaliserad kemisk anläggning drabbar en del av en stad, har det i förväg gått att förutsäga var olyckan riskerat hända, hur stort område som riskerar drabbas samt hur mycket av det aktuella ämnet som troligen finns inom området. Relevanta riskreducerande och skadebegränsande åtgärder kan i förväg vidtas och skadeavhjälpning kan förberedas anpassat direkt efter riskkällans egenskaper. Detta skulle ”grovt sett” även kunna sägas gälla vid transporter av farliga

ämnen, då dessa i huvudsak sker enligt i förväg uppgjorda färdvägar och mängderna transporterad vara trots allt är kända. Nukleära olyckor skiljer här ut sig. Det ovan beskrivna resonemanget gäller inte fullt ut för sådana händelser, om de drabbar länet av en olyckshändelse. Anledningen till detta är att det i länet inte finns klyvbart material i den omfattningen och så beskaffat att en olycka med dessa ämnen skulle kunna skapa en nukleär reaktion. I princip skulle krävas en reaktor eller ett kärnvapen. Radiologiska händelser däremot är fullt tänkbara.

Terrorhot har som tillvägagångssätt att så effektivt som möjligt kringgå naturliga eller upprättade skyddsbarriärer, drabba dåligt skyddade delar av samhället och i sin svåraste form göra detta genom så okonventionella metoder som möjligt. Elfte september-attentaten utgör exempel på detta tillvägagångssätt. Antagonistiska aktörer kan även dra nytta av befintliga risker i samhället och utlösa dessa händelser genom riktade handlingar, exempelvis attentat mot farligtgodstransporter eller processindustrier. De personella och materiella skadorna är dock inte huvudsaken, utan snarare den immateriella skada man redan genom hotet om ett terrorangrepp eller fortsatta angrepp. Till skillnad från den rena olyckan, kan hotet slå mot hela samhället. Ett diffust hot kan upplevas som värre än den konkreta olycksrisken. Ett realistiskt, eller upplevt, hot riskerar slå mot medborgarnas livsmönster, tillit till samhällets institutioner etc. samt genom egen fruktan begränsa medborgarnas utrymme att leva ett normalt liv. Samhällets funktionalitet riskerar att reduceras dramatiskt.

Med anledning av ovanstående argumentation menas med begreppet CBRN hädanefter följande: giftiga, frätande eller dylika kemikalier, sjukdomsalstrande mikroorganismer, strålskadande samt radioaktiva ämnen vilka utgör en fara genom avsiktlig spridning, exempelvis genom terroristhandling, sabotage eller synnerligen grov kriminalitet. Händelsen kan ha sitt ursprung i att en befintlig samhällsrisk utlöses, exempelvis en persontransport och farligtgodstransport bringas kollidera, eller att händelsen skapas genom angrepp med exempelvis begränsade mängder icke-konventionella stridsmedel.

Sannolikhet

Sannolikheten måste i dagsläget anses låg för händelser med CBRN, både mot myndigheten och även mot länet i stort, då det för närvarande inte finns något uttalat övergripande hot riktade mot institutionerna i Blekinge. Ett förändrat omvärldsläge kan emellertid relativt snabbt ändra på detta.

Samhällets förebyggande arbete för att kunna hantera allvarliga CBRN-händelser hade tidigare kriget som dominerande hotbild. Gårdagens hotbild var relativt väl definierad och statisk - den tänkta angriparen var känd och man ansåg sig veta vilken taktik och vilka vapen som skulle kunna komma till användning. Det system som byggdes skulle tidigt upptäcka motståndarens intentioner, för att på så sätt kunna förbereda samhället för en eventuell attack. Idag anses hotbilden vara betydligt bredare och mer komplex.

Avsiktliga händelser med CBRN skulle idag snarare utföras av organiserade eller icke-organiserade icke-statliga aktörer, med i många fall oklara mål. För närvarande bedöms terrorhotet mot Sverige som nation som litet, men hotbilden kan snabbt förändras till följd av Sveriges internationella engagemang politiskt och militärt. Detta visade till exempel protestaktionerna riktade mot Danmark med till följd av enskilda tidningars publicering av satirteckningar av profeten Muhammed. Detta satte landet på kartan som ett

tänkbart mål och förberedelser till olika politiska dåd planeras fortfarande, långt efter att man ansett att protesterna ebbat ut. Sveriges internationella fredsbevarande insatser kan medföra att aktioner riktas mot Försvarsmaktens etablissemang, av vilka i Blekinge finns Marinbasen samt Blekinge flygflottilj F17, som båda deltagit med, eller förbereder enheter för, missioner i utlandet.

Det finns också en indirekt hotbild där terroristdåd kan äga rum i Sverige, men vara riktade mot utländska intressen som mål, såsom ambassader. Blekinge län rymmer få sådana symbolbärande mål; ett tänkbart mål skulle dock kunna utgöras besök av utländsk representation och statsbesök. Hotbilda-bedomningar genomförs regelmässigt av Försvarsmakten och Polisen/Säpo, utifrån bl.a. dessa perspektiv. Det är även tänkbart att Sverige kan utgöra en utgångspunkt för förberedelser inför och ledning av attacker utomlands, sådana tendenser har rapporterats och flera exilgrupper anklagas av sina länders nuvarande regeringar att bedriva subversiv verksamhet i skydd av sitt nya hemland. Att identifiera och definiera aktiva grupper och celler inom landets och länets gränser, vare sig de betecknas som demokratiivrare eller terrorister, ligger utanför Länsstyrelsens kompetens och uppgifter.

Sannolikhet för C-vapen

För att producera nya avancerade kemiska stridsmedel krävs hög teknologisk kompetens och utrustning. Det är därför inte troligt att utvecklingsländer eller löst sammansatta terroristorganisationer har möjlighet till detta. Det finns dock relativt enkla metoder för att kunna göra stor skada vilket är ett möjligt scenario. Den kunskap som sprids över exempelvis internet gör att även amatörer kan skapa vapen som riskerar leda till fruktan i samhället som går långt utöver vapnets egentliga verkan. Emellertid kan hotet vara lika stort mot aktören själv som mot dennes tilltänkta mål både vid tillverkning och användning. Förekomsten av självmordsbombare har dock medfört att en naturlig skyddsbarriär satts ur spel, både avseende C-, B- och R-ämnen.

Antalet händelser med kemiska ämnen har ökat ur ett historiskt perspektiv och nådde sin topp 1999. Det rör sig i världen om hundratals händelser av olika dignitet per år. Det är främst händelser riktade mot enskilda personer som står för statistiken.

Den allt mer omfattande framställningen och hanteringen av kemikalier gör ämnena mer frekventa i samhället och leder till att det blir svårare att skydda sig från attacker med syfte att orsaka en kemisk olycka. Farligtgodstransporter, depåer och kemiska fabriker utgör tänkbara mål.

Sannolikhet för B-vapen

Gentekniken har revolutionerat biotekniken under de senaste tiotal åren. Detta har resulterat i enastående framgångar inom medicinen, vilket medfört att det går mycket enklare, billigare och snabbare att utveckla motmedel mot de klassiska B-stridsmedlen. Tyvärr har det även en baksida då nya möjligheter för att ta fram stridsmedel även ökat.

Hotbilden för biologiska vapen liknar den för kemiska då det krävs stora resurser för att utveckla nya genetiskt modifierade organismer. B-händelserna har tillsammans med C-relaterade händelserna haft en topp under slutet av 1990-talet. Incidenter vid olika laboratorier visar att insiderproblematiken måste tas på allvar. De "traditionella" B-vapnen

med smitta som exempelvis mjältbrand (antrax) har visat sig möjlig för terroristorganisationer att komma över. En mångfald biologiska agens finns lagrade i högrisklaboratorier runt om i världen, med hög smittsamhet och sjuklighet. Attentaten som inträffat hittills har dock endast resulterat i ett fåtal dödsfall. Det som talar för biologiska vapen är dels den fördröjda effekten, med inkubationstider från dygn till ett par veckor, dels den självförstärkande effekten. Detta tillsammans med rädslan för ett vapen som inte kan upptäckas med de mänskliga sinnen gör terroreffekten mycket stor.

Sannolikhet för R-vapen

Det finns ingen användning för radiologiska vapen, så kallade "dirty bombs" eller "smutsiga bomber", inom konventionell krigföring. En inblandning av radioaktivt material i en konventionell bomb ger ingen ökad effekt av själva sprängstyrkan. Den sekundära skadan är snarare så omotiverat hög att det inte anses verkningsfullt för mellanstatliga konflikter. Däremot passar det in på terroristers intentioner att skapa vapentyper med stor psykologisk effekt.

Möjligheten att få tag i radioaktivt material är betydligt enklare än nukleärt, klyvbart, material av sådan beskaffenhet att det går att hantera och använda som vapen ett kärnvapen. Radioaktivt, "strålände", material finns på de flesta vårdinrättningar; inom forskning och industri och de starkare hälsoskadliga strålkällorna omges av bestämmelser för överlåtelse, transport, destruering av apparatur etc. Det finns en risk för att radioaktivt material smugglas in till landet och på det sättet kringgår rutinerna för hantering; något som kan undvikas genom fasta mätstationer vid gränsen, vilket både Norge och Finland har tagit fasta på vid sin landgräns mot Ryssland. Sverige har ett antal mobila detekteringsteam, men någon kapacitet för att kontrollera alla flöden in i landet, finns inte. Arbetet är istället inriktat på kontroller då särskild misstanke föreligger.

Antalet händelser har minskat något sedan 2001 då de nådde sin topp. Händelserna är indelade i stöld, dumpning eller förlust av material, otillåtet innehav och otillåten överlåtelse eller försäljning av material. Det handlar om ett 50 tal händelser per år och är ganska jämnt fördelade över indelningen.

Sannolikhet för N-vapen

Hotbilden minskade i viss mån efter kalla krigets slut. Kärnvapenmakterna innehar dock fortfarande stora delar av de vapenarsenaler de hade under 1990-talets början. Stora delar av dessa vapen är så kallat on-alert, det vill säga direkt redo för avfyrning. Olyckor med dessa vapen skulle kunna få ödesdigra följder. Antalet kärnvapen globalt har minskat (indelat i antal) sedan mitten på 1980-talet då det nådde sitt kulmen. Detta får inte förväxlas med hotbilden, för så länge vapnen finns kvar så kvarstår också hotet om att de kommer till användning och deras kapacitet och precision utvecklas genom att nya vapenbärare och ny effektivare stridsdelar tas i bruk. Allt fler stater har också byggt upp en kapacitet eller ligger nära en förmåga att själva kunna t.ex. anrika uran eller tillverka ballistiska missiler.

Idag föreligger inte någon större anledning för kärnvapenmakterna att använda sig av sina vapen, dels för att det inte råder en uttalad blockpolitisk hotbild, dels framförallt då vapnen i princip är oanvändbara av politiska skäl. För en terroristgrupp att producera eget höganrikat uran eller vapenplutonium ses i princip som en omöjlighet. Det skulle

vara oerhört kostsamt och i princip omöjligt att hålla dolt genom anläggningens och teknikens mycket speciella karaktär. Vad som snarare är troligt är att en terroristgrupp skulle stjäla redan existerande material eller vapen, vilket anses vara möjligt genom kontakter i stater med en sargad statsapparat, exempelvis i före detta sovjetrepubliker. Emellertid är Rysslands intresse av att kontrollera dessa vapen minst lika stort som västvärldens, då terroraktioner varit frekventa i landet till följd av bl.a. hanteringen av konflikten i Tjetjenien.

SANNOLIKHET				
Mycket låg	Låg	Medelhög	Hög	Mycket hög
Mycket låg				

Konsekvens

Det skulle kräva en omfattande beskrivning för att redogöra för de olika möjliga typfallen av en CBRN-händelse. Varje insats har en mycket specifik karaktär beroende på vapentyp, insatsområde, skyddsfaktorer, etc. En sprängladdning med en liten mängd lågt radioaktivt material är inte jämförbart med hotet om att detonera ett påstått stulet taktiskt kärnvapen. En sådan uppställning av konsekvenser med varje ämne för sig och varje verkan avstår till förmån för en diskussion om det mer grundläggande syftet med aktionen, dvs att skapa en effekt långt större än de direkta skadeeffekterna. Terrorn har till syfte att ingjuta fruktan i ett samhälle, inte för de faktiska sannolika skadorna, utan för ett diffust hot mot den personliga tryggheten på alla platser och vid alla tidpunkter.

Befolkningens liv och hälsa samt miljö och egendom

För att med en gång gå emot det egna resonemanget kan sägas att är stora variationer mellan effekterna på liv och hälsa beroende på vilket ämne som används vid handlingen. Antalet döda, svårt skadade eller sjuka beror helt på i vilket ämne som används, i vilken omfattning och i vilket var. Terrorhandlingars "framgång" mäts dock sällan i antal dödsoffer, utan som tidigare sagts är det oftast den psykologiska terrorn som drabbar hårdast ur ett samhällsperspektiv. Denna avsiktliga psykologiska verkan skulle få stora konsekvenser på den mentala hälsan hos befolkningen i länet, även om ett hot aldrig kommer till realisering. Själva händelsen behöver inte ha inträffat i länet; en händelse i den "upplevda närheten", geografiskt eller t.o.m. socialt, kan orsaka lika stora problem. Om de psykologiska aspekterna framgångsrikt kan hanteras minimeras dessa sekundärskador, och värdet av det genomförda terrorangreppet, på ett effektivt vis.

Det bör dock påpekas att ett av vapnen ovan beskriven sticker ut ur ett liv- och hälsaperspektiv och det är de nukleära vapnen. Detta är det enda vilket definitionen går att benämna som ett massförstörelsevapen. En detonation av ett taktiskt kärnvapen, exempelvis en artillerigranat, inom länet skulle få så stora följder att vårdplatser i det primära skedet och sanering i det sekundära, inte skulle vara möjligt att täcka ens med landets sammanförda resurser, skador i en stadsbebyggelse skulle orsakas för miljarder kronor samt områden bli obeboeliga.

Miljöeffekten av ett B-vapen är vanligen minimal, då smittan i första hand syftar till att drabba människor, även om det är fullt möjligt att rikta ett attentat även mot boskap eller använda smittor som kan vandra mellan vissa djurarter och människa. Även C-vapnen har en högst begränsad miljöeffekt, de mest fruktade och effektiva i samman-

hanget är nervgifter av vilka de letala doserna kan röra sig om milli- eller mikrogram. Även vid användning av hudskadande/frätande ämnen blir miljöpåverkan lokal, på samma sätt som angreppet i sig. Kvardröjningseffekten kan vid vissa ämnen vara märkbar, men är värd att notera främst genom risken för människor för efterkontamination.

De direkta egendomsskadorna varierar från enorma, vid användning av kärnvapen, till minimala vid B-stridsmedel, eller till och med helt obefintliga vid en situation där ett trovärdigt hot framförs men aldrig realiseras. Det sistnämnda kan vara en mycket kostnadseffektiv terrorinsats. De indirekta egendomsskadorna däremot riskerar också de att bli avsevärda genom avbräck för näringslivet och till följd av normala samhällsfunktioners avbrott. Överbelastning inom vissa delar av samhällets servis och funktionsförmåga ger troligen ekonomiska återverkningar för i princip varje företag och enskild i närområdet och på en fallande skala även på distans.

Samhällets funktionalitet

Samhällets funktionalitet påverkas på flera sätt vid en händelse med CBRN. Dels uppstår en direkt skadehändelse, med döda eller skadade människor och påverkan på infrastrukturen, vilken måste hanteras genom en akut skadeavhjälpande insats med hjälp av högt specialiserade resurser för indikering, personsanering och intensivvård. Därutöver försvåras återställningsarbetet avsevärt om effekten av ämnet är kvardröjande, genom att omfattande sanering är nödvändig innan ens de mest grundläggande fortsatta insatserna kan påbörjas. Vidare dräneras samhället på resurser inom funktionerna för hantering av situationen, främst sjukvård, psykosocialt omhändertagande och räddningstjänstresurser etc. Dels påverkas den funktion eller sektor i samhället mot vilken attentatet är riktad, till exempel kollektivtrafiken. Då de direkta effekterna av attentatet kan vara övergående, med undantag för vid nukleära händelser som får mer omfattande verkan, eller relativt begränsade i geografisk utspridning går dessa med svårighet ändå att åtgärdas. En terrororganisation kan vanligen inte heller mobilisera resurser för en så omfattande insats som skulle bli fallet vid ett regelrätt väpnat angrepp, eller aktiva sabotagehandlingar. Effekten blir emellertid, som tidigare påpekats, så mycket större än den faktiska vapenverkan, då en rädsla uppstår i samhället för fortsatta attentat inom samma sektor. Befolkningens handlingsmönster och möjlighet att föra ett normalt liv blir lidande till följd av den oro som åstadkoms genom ett överhängande diffust hot. Hotet som man psykologiskt skapar – internaliserar – drabbar hårt. Man undviker ett visst område, eller att till exempel gå till arbetet vid utsatta eller hotade situationer, vilket kan få stora konsekvenser då terror ofta riktas mot de samhällsviktiga institutionerna. Det är i en sådan situation helt avgörande hur ledande samhällsaktörer eller media väljer att hantera och framställa händelsen; detta ligger till grund för om medborgarna kommer att välja att agera rationellt eller om oron övergår i panik – oberoende av hotets faktiska omfattning eller ens den antagonistiska aktörens förmåga att realisera det. Ett snabbt omhändertagande och återställningsarbete samt en fullgod beskrivning av situationen krävs för att skapa en trovärdighet, vilket visar betydelsen av en stark operativ förmåga och en förmåga till analys och rapportering.

Medan biologiska vapen kan få en obestämd utbredning, kan C- och R-vapen användas riktat mot vissa knutpunkter, eller viktiga funktioner. På så sätt används även B-medel som sätts in mot ett tekniskt system, exempelvis livsmedel, där dricksvattenssystemet ingår. Skadan blir därmed lokal, men rätt använt blir effekten att man slår ut ett nätverk av funktioner, exempelvis kommunikationer eller de ekonomiska systemen. Billiga lös-

ningar för att åstadkomma denna typ av effekter är att angripa farligtgodstransporter, som ofta återfinns i knutpunkter, eller en kemisk-teknisk industri i en centrumnära hamn.

Ett attentat med nukleära vapen skulle kunna slå ut stora delar av länet beroende hur stor laddningen är och på vilken höjd den detonerar. En detonation på hög höjd ger inte lika stora humanskador, men den elektromagnetiska pulsen (EMP) skulle få förödande konsekvenser på all elektroteknik inom ett mycket stort område, vilket skulle lamslå länet. Alla former av datorer och kretsar nödvändiga för elektronisk kommunikation, sjukhusmateriel mm skulle riskera att påverkas, liksom styrsystem i fordon, byggnader och tekniska anläggningar. Undantaget skulle sådan utrustning vara som givits ett fortifikatoriskt skydd, eller av olika omständigheter inte direkt utsatts för pulsen, eller indirekt genom kopplinga till oskyddade nät o.dyl.

Grundläggande värden

Målet vid terrorhandlingar är att skada samhällets grundläggande värden och livsmönster. Detta kan ske genom att störa samhällsfunktionerna, orsaka oro eller panik, medverka till misstro mot styresskick etc. På vägen mot sina mål väljer man att offra människor. Samtidigt slår aktionerna till stor del tillbaka och skapar en polarisation i samhället mellan olika grupper, för närvarande mest framträdande mellan väst och den muslimska värden – oberoende av vad majoriteten i dessa länder önskar. På så sätt undergrävs demokratin, i Sverige även offentlighetsprincipen, upplevelsen av ett egenvärde i etnisk mångfald och tolerans osv. Öppenheten i samhället skadas vid en mer restriktiv hållning, exempelvis är det i första hand inte västerlänningar som avses kontrolleras genom allt mer rigorösa säkerhetskontroller på flygplatser – många människor kränks när de över en natt omdefinieras till att vara potentiella kriminella eller mördare. Det bildas även en grogrund för misstro mot samhällets institutioner då preventiva metoder inte fungerar, eller anses otillräckliga i relation till det (påstådda) hotet. Dessa åsiktsuttryck kan övergå i att befolkningen ”tar saken i egna händer”, upplopp eller hämndaktioner mot utvalda grupper, vilket allvarligt undergräver rättsstaten.

	KONSEKVENS				
	Mycket begr.	Begränsad	Allvarlig	Mycket allv.	Katastrofal
Befolkning liv och hälsa			Allvarlig		
Samhällets funktionalitet			Allvarlig		
Grundläggande värden				Mycket allv.	
Sammanvägd nivå				Mycket allv.	

Konsekvenser för Länsstyrelsens förmåga enligt lag

Krisledningsförmåga

Länsstyrelsens krisledningsförmåga bör inte påverkas såvida inte verksamheten i sig är ett mål för händelsen. Förmågan tjänsteman i beredskap är platsberoende och har endast krav på fungerande samband, vilket kommer att förstärkas genom införande av RAKEL. Förmågan att leda utifrån Länsstyrelsens eget ansvar är acceptabelt inom CBRN, pga. att de skadeavhjälpande åtgärderna i första ansvaras för och hanteras av andra organisationer i länet såsom polis, räddningstjänst och landsting. Ledningsverksamheten utgår därför i första hand från samordningsaspekterna. Förmågan att inom och

utom länet bidra till samordning och samverkan, avge lägesrapporter etc. skiljer sig inte till karaktären från motsvarande uppgift vid andra samhällsstörningar. Kravet på hög responshastighet och omfattande behov av samverkan antas dock ställa stora krav på Länsstyrelsen, varför delförmågan *ledning* ändå ej kan anses vara fullgod. Delförmågan rapportering kvarstår som god, trots Länsstyrelsens begränsade resurser för information. Skälet är att Länsstyrelsen, dels kommer att förstärka infoorganisationen genom intern omflyttning, dels vid resursbrist kommer att prioritera det direkta ansvaret för rapportering och i något mindre mån bistå de organisationer som har huvudansvaret för informationshantering till allmänheten. Nyttan av säkra kryptografiska funktioner kommer vid en händelse av den här typen att vara mycket värdefulla. Förmågan kan med säkerhet upprätthållas så länge ordinarie sambandsvägar via teleförbindelserna är fullgoda. Goda möjligheter till bistånd finns också via de militära förband med goda kryptoresurser på enheterna. Flera förband är lokaliserade till närområdet, där bl.a. Sjöstridsskolan har egen utbildningsorganisation för signalskydd. Länsstyrelsen bedömer dock kapaciteten för filkrypto som underdimensionerad i förhållande till dagens dataintensiva arbetsformer, men detta antas trots det endast utgöra ett begränsat problem.

Myndigheten kan dock drabbas i den mån att personal blir drabbade, direkt eller genom att den hindras utföra arbetsuppgifter, eller om händelserna riktas mot personalen, att den ordinarie verksamheten upphör och endast den prioriterade verksamheten kan fortgå. Riktat sig ett angrepp mot, eller drabbar, landstatshuset är Länsstyrelsens möjlighet att möta ett sådant angrepp kraftigt begränsad. Personalen är inte utbildad i personskydd och Länsstyrelsen har inte tagit del av first responder-utbildning e dyl. Den ordinarie personalen har inga förutsättningar eller ens skäl att agera i en kontaminerad miljö.

Prioriterad verksamhet kan utföras i skyddade utrymmen, vilka inte bör kunna påverkas av en händelse inom rimliga proportioner, men nyttan av sådana lokaler kan ändå visa sig vara begränsad, då man behöver kunna röra sig till och från dessa. Det är samtidigt tveksamt om Länsstyrelsen i en sådan situation kan tillgodogöra sig de tekniska fördelarna av en skyddad ledningsplats och den till länsstyrelserna fördelade personliga skyddsutrustningen. Ledningsplatsen måste exempelvis ställas om till skyddsrumsdrift och vidtagna åtgärder och funktion måste verifieras. Då förmågorna inte är omedelbart gripbara, utan resurserna måste ställas i ordning samt utbildning och övning måste genomföras, krävs att hotet tillkännages på förhand. Finns förvarning, dvs ett tidsatt hot, bör skyddsnivån emellertid kunna ökas. En beläggning i närområdet gör dock ändå att man kan hindras nå till resurserna. Redan ett diffust hot kan komma att slå ut Länsstyrelsen förmåga att verka i sina lokaler i ett kortare eller längre skede och verksamheten måste utlokaliseras.

Möjligheterna till omlokalisering är dock goda. För den ordinarie verksamheten krävs endast kontorsarbetsplatser samt transportförmåga. Emellertid kräver handläggning tillgång till dokumentation och i den mån denna endast finns tillgänglig i pappersform måste förberedd avveckling av ordinarie arbetsplats ske innan ometablering kan ske. Genom distansarbete i hemmet eller nyttjande av andra kontorslokaler kan relativt god förmåga till verksamhet upprätthållas. Överföring av uppgifter till andra länsstyrelser, eller i sin yttersta form, ometablering till en annan länsstyrelses lokaler gör t.o.m. att de gemensamma databaser och tjänster över interna datanät kan fortsätta utnyttjas. Redan idag kan detta ske till viss del, men då gemensam IT-drift införs blir detta möjligt inom hela Länsstyrelseorganisationen.

Operativ förmåga och förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar

Till Länsstyrelsen uppgifter vid terroristangrepp med hjälp av CBRN-medel hör inte att upprätthålla varken en operativ förmåga eller vidmakthålla samhällsviktig verksamhet, utöver den som beskrivs under *krisledningsförmåga*, och syftar till att lösa sin samverkansuppgift inom ramen för det regionala geografiska områdesansvaret. CBRN-aktiviteter ligger nära de situationer som ska lösas inom ramen för det civila försvarets kompetens, dock sannolikt då med bistånd av Försvarsmakten, men det direkta ledningsansvaret ligger dock juridiskt sett ej på Länsstyrelsen när händelsen som sådan inte utgör en mellanstatlig aggression. Skyldigheten att som myndighet bistå andra drabbade myndigheter kvarstår dock självklart i den mån nödvändiga resurser finns att tillgå. Ledningsuppgiften vid höjd beredskap, är större och långtgående, men i grunden ändå samma arbetsuppgifter som inom det geografiska områdesansvaret, dvs beredskapsbemanning; informationsinhämtning och analys; samordning, ledning och beslut; samt rapportering och samband.

	2006:942	2007:825	FÖRMÅGA				
			God	Huvudsak god	Viss men bristfällig	Ingen	Behövs ej
TiB	12 §	53 §	God				
Ledning	13 §	53 §, 54 § 1.		H.god			
Rapportering	14-15 §§	2 §	God				
Säkra kypto.	33 §	---	God				
(Sammanvägd) Krisledningsförmåga			God				
Operativ förmåga							Behövs ej
Förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå allvarliga störningar							Behövs ej

Samverkansbehov

Samverkansbehovet kommer vid en CBRN-händelse, oberoende av omfattning, att vara mycket stort. Länsstyrelsen kommer att prioritera sin samverkansroll enligt det regionala geografiska områdesansvaret för att stödja de myndigheter som har till direkt uppgift att hantera en CBRN-händelse. Bistånd av centrala expertmyndigheter, Försvarsmaktens interna resurser kommer troligen efterfrågas, kanske även internationellt stöd, och Länsstyrelsen bör stödja de ansvariga lokala myndigheterna med rekvisering, support och fördelning.

Vid ett hot mot samhällets grundläggande värden inträder behov av bistånd från SÄPO och likaså ett strikt upprätthållt säkerhetsskyddet. Revision av detta bör därför genomföras vid ett spånt omvärldsläge då eventuella terroraktioner kan anses överhängande. Samtidigt kan bevakning av samhällsviktiga verksamheter behövas och Länsstyrelsen kan vid behov fatta beslut om skyddsobjekt. Skyddsvakter anordnas därefter genom polis, försvarsmakt eller väktare.

Planerade åtgärder

Åtgärder med bäring på beredskap mot terrorism och CBRN är bl.a. organiseringen av ett mer formaliserat operativt CBRN-samarbete inom länet, deltagande i övningen Syd-

vind som genomförs av Länsstyrelsen Skåne, genomförande av RSK, dvs regional samverkanskurs, en tillämpad övning med samverkansparter länet.

Förslag på ytterligare åtgärder

Kraftig satsning på att återta den allmänna grundberedskap mot CBRN-händelser som funnits uppbyggd tidigare i samhällsinstitutionerna, men som avvecklats till förmån för punktinsatser, vilka inte leder till en grundberedskap som kan nyttjas även vid mindre incidenter i samhället som ej är knutna till antagonistiska hot.

Bibehållande på central myndighet av expertkompetens rörande drift och underhåll av ledningsplatser, då kompetensen är helt nödvändig för bibehållande av en spetsresurs i samhället, dvs robust och diversifierad ledningskapacitet. Länsstyrelserna, sannolikt inklusive storstadslänen, saknar helt möjlighet att upprätthålla den oersättliga kompetens som idag ställs till Länsstyrelsernas förfogande genom tekniska enheten vid KBM.

Förstärkning av datakapaciteten, främst rörande ändamålsenligt och användarvänligt filkrypto i signalskyddsorganisationen.

Uppbyggandet av skyddade gemensamma datanät, med äkta robusthet, som kan knyta samman myndigheter på central, regional och lokal nivå för snabb data-/informationsdelning samt enhetlig kommunikation på person, roll eller sektorsnivå.

D1. Epizooti/Zoonoser

Sekretessvärde

Inga specifika uppgifter av särskilt intresse för beredskapen mot smittsamma djursjukdomar redovisas i scenariot. Sammanställningen av uppgifter leder inte till ett höjt sekretessvärde.

SEKRETESSVÄRDE				
Mycket lågt	Lågt	Medelhögt	Högt	Mycket högt
Mycket lågt				

Allmän beskrivning

Länsstyrelsens ansvar och uppgifter vad gäller åtgärder mot epizootiska och zoonotiska sjukdomar regleras genom:

- förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
- epizootilagen (1999:657)
- epizootiförordningen (1999:659)
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2002:98) om förebyggande och bekämpning av epizootiska sjukdomar,
- zoonoslagen (1999:658)
- zoonosförordningen (1999:660) samt
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:2) om bekämpande av salmonella hos djur

Zoonos

I detta scenario avses större utbrott av svårkontrollerad smittsam sjukdom hos djur som kan orsaka allvarlig sjukdom och dödsfall hos människor. Flera zoonotiska sjukdomar förekommer inte normalt i landet, men kan i händelse av att de introduceras bli föremål för en bekämpning enligt epizootilagen. Sannolikt skulle spridning av sådana sjukdomar härröra från smittade djur primärt från en legal eller illegal import av djur, alternativt från migrerande vilda djur och vektorer – ”sjukdomsbärare” - t.ex. insekter. Det finns i detta scenario en avsevärd risk för att sjukdomen får fäste och spridning bland tamdjur och vilda djur vilket leder till en svårkontrollerad spridning av sjukdomen. Zoonoser som rabies, antrax (även epizootisjukdomar) kommer knappast att ge upphov till så omfattande utbrott hos djur att det kan leda till en allvarlig kris i samhället. Här handlar det istället om bedömningen huruvida förmågan att hantera en epizootisjukdom med potential att bli en zoonos. Exempel på sådana är också högpatoget aviär influensa. Zoonoslagstiftningen reglerar emellertid endast bekämpning av salmonellautbrott. Vid ett utbrott av en zoonos krävs samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer i fråga om bland annat smittbekämpning och information.

Epizooti

I detta fall avses fall av höggradigt, smittsam sjukdom hos djur som normalt inte förekommer i landet och som kan få stora ekonomiska konsekvenser för samhället vid utbrott. I händelse av att en epizootisk sjukdom introduceras bekämpas den enligt epizootilagen. Sannolikt härrör smittade djur primärt från en legal eller illegal import av djur eller djurprodukter och vektorer. De första fallen skulle därmed kunna dyka upp i princip var som helst i länet, där mottagliga djur finns. Det är sannolikt att en drabbad djurhållning har haft kontakter med andra djurhållningar under sjukdomens inkubationstid och varför det då kräves en omfattande smittspårning. Exempel på aktuella sjukdomar är mul- och klövsjuka, svinpest, aviär influensa och blue tongue.

Sannolikhet

Sannolikheten för en så omfattande epizooti eller zoonos att de *synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området* enligt 9 § krisberedskapsförordningen anses allmänt vara låg. Sannolikheten skulle dock öka vid en ökning import av djur på legala eller framförallt illegala vägar.

SANNOLIKHET				
Mycket låg	Låg	Medelhög	Hög	Mycket hög
	Låg			

Konsekvens

Befolkningens liv och hälsa samt miljö och egendom

Det finns viss risk för befolkningens liv och hälsa vid större utbrott. Omfattningen och vilka som drabbas är i hög grad beroende på vilken typ av smitta som är aktuell. Därför är det svårt att göra övergripande bedömningar. Farhågorna är ofta att virustyperna ska mutera så att de smittar människa till människa. Detta gör ofta spridningen svårare att kontrollera. Detta behandlas mer under scenariot Pandemi/Epidemi. Psykologiska traumatiseringar kan komma att drabba de lantbrukarfamiljer, som får sin näringsverksamhet uttraderad.

Egendomsskadorna blir vid ett större utbrott mycket omfattande, då djurbesättningar slaktas ut och gårdar sätts i karantän. Insatserna har också ofta främst en ekonomisk målsättning, för att genom smittbekämpning hindra nedgång i produktion som en sjukdom kan medföra, eller (obefogad) misstro mot livsmedelsnäringens produkter. Lantbruksföretag och livsmedelsnäringen drabbas hårt genom direkta åtgärder, begränsningar i verksamheten eller förlorad omsättning till följd av nedgång i handeln.

Miljön drabbas genom bortskaffning av kadaver, användning av stora mängder saneringsmedel mm.

Samhällets funktionalitet

En epizooti eller zoonos kan ge stora restriktioner inom framförallt lantbruket. I många fall kan det behövas massiva åtgärder vilket även fordrar stora resurser även utanför sektorn. Även restriktioner inom import och export leder till att många branscher får svårighet. Restriktioner kan komma att införas avseende transporter i länet, handel med vissa livsmedel etc Vilket begränsar till viss del människors och organisationers möjligheter att bedriva sin ordinarie verksamhet.

Grundläggande värden

Möjligheterna att föra ett normalt liv inskränks troligen inom det drabbade området och bekämpningsåtgärderna kan i många fall upplevas som psykologiskt påfrestande och leda till en allmän även för den del av befolkningen som ej är direkt drabbad, detta till följd av smittbekämpningens genomförande, med omfattande nödslakt mm. Det kan i svåra fall bildas ryktesspridning och misstro mot samhällets institutioner men detta bör kunna undvikas med en korrekt och saklig informationsspridning. Det kan även bildas missnöje i utsatta grupper men även det här bör kunna undvikas.

	KONSEKVENS				
	Mycket begr.	Begränsad	Allvarlig	Mycket allv.	Katastrofal
Befolkning liv och hälsa		Begränsade			
Samhällets funktionalitet				Mycket allv.	
Grundläggande värden		Begränsade			
Sammanvägd nivå				Mycket allv.	

Konsekvenser för Länsstyrelsens förmåga enligt lag

Tjänsteman i beredskap, rapportering och säkra kryptografiska funktioner

Dessa funktioner bör inte påverkas nämnvärt.

Ledningsförmåga

Länsstyrelsens krisledningsorganisation är inte övad för dessa typer av händelser, epizootiplan och grundberedskap finns upprättad enligt gängse krav. Upprättandet har skett i samverkan med angränsande län, vilket borgar för att samordning och samverkan underlättas. Krisledningsansvaret med avseende på djursjukdomar torde därmed likväl kunna utövas på ett godtagbart sätt. En organisation inom Jordbruksverket för Operativa ledningscentraler (OLC), vilka ska biträdas av länsstyrelsen är på planeringsstadiet och ännu ej fastställda.

Scenariot i sig påverkar dock inte Länsstyrelsens grundförmåga till krisledning, annat än genom den massiva belastning som skulle uppstå på funktionen.

	FÖRMÅGA					
	2006:942	2007:825	God	Huvudsak god	Viss men bristfällig	Ingen Irrelevant
TiB	12 §	53 §	God			
Ledning	13 §	53 §, 54 § 1.	God			
Rapportering	14-15 §§		God			
Säkra krypto.	33 §		God			
(Sammanvägd) krisledningsförmåga			God			

Samverkansbehov

Länsstyrelsen bör främst samverka med Statens Jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, smittskyddsläkaren vid Landstinget Blekinge samt Naturvårdsverket och kommunerna.

Det är även viktigt att samverka med näringens organisationer så som Lantbrukarnas riksförbund, svenska Djurhälsovården, slakterier, foderfirmor osv. Förmågan till detta finns till stor del inom Länsstyrelsen genom den verksamhet som bedrivs riktad till lantbruket.

Mycket av den information som är viktig att få ut till lantbrukare eller företag kan med hjälp av branschorganisationer både få en bättre spridning, men även en legitimitet som är viktig för att motverka ryktesspridning och missnöje.

Planerade åtgärder

Länsstyrelsen håller i samverkan med Jordbruksverket och parter i länet på att arbeta fram alternativa operativa ledningscentraler. Länsstyrelsen har även nyligen fastställt en ny krisledningsplan där smittsamma djursjukdomar beaktats. Denna plan skall granskas och övas för att sedan revideras.

Lantbrukarnas Riksförbund har nyligen ingått i Länsstyrelsen samverkansforum för krisberedskap *K-sam*, vilket antas leda till en ökad förstärkt förmåga till samverkan med branschorganisationerna och berörda verksamheter.

Förslag på ytterligare åtgärder

Ett tätare samarbete med branschorganisationer och myndigheter är önskvärt. I viss mån har detta påbörjats och resultatet har ännu inte kunnat värderas.

D2 - Pandemi/Epidemi

Sekretessvärdet bedöms som mycket lågt, då inga specifika uppgifter redovisas och informationen till stor del avses spridas för kännedom till allmänheten genom centrala myndigheters krisinformation etc.

SEKRETESSVÄRDE				
Mycket Lågt	Lågt	Medelhögt	Högt	Mycket högt
Mycket lågt				

Allmän beskrivning

För att först reda ut begreppen så används epidemi nedan i bemärkelsen *utbrott*. I dessa sammanhang menas i första hand utbrott av sjukdomar som sprids med virus eller bakterier, även om begreppet även har andra betydelser, såsom förekomst av psykiska sjukdomar eller förgiftningar. När en epidemi får sådana proportioner att den täcker stora delar av världen benämns den *pandemi*. Motsvarigheten till epidemi i djurvärlden är epizooti vilket behandlas i ett separat scenario.

De senare åren har hotet för en pandemi aktualiserats bl.a. genom Världshälsoorganisation (WHO, World Health Organization, del av FN) Det speciella med en epidemi till skillnad från andra hot är att den slår jämt över samhället och drabbar alla sektorer i samhället. Det är ett hot som inte går att skydda sig emot med konventionella metoder. Det enda sättet att kunna hantera situationen är genom personalplanering och verksamhetsprioritering, vilken säkerställer myndigheternas och samhällets vitala funktioner. Då personalbortfallet under en epidemis kulmen kan vara uppemot 50% bör det i förväg ha fastställts vilka funktioner som bör prioriteras vilka bedöms vara de lagstadgade förmågorna som exempelvis Länsstyrelsen skall kunna upprätthålla oavsett störningar.

Ansvar

Vid större epidemier samverkar Länsstyrelsen med smittskyddsläkare på Landstinget Blekinge. Länsstyrelsen skall verka för samordning och gemensam inriktning av samhällets insatser för att begränsa konsekvenserna.

Sannolikhet

Sannolikheten för utbrott av smittsamma sjukdomar är stor, medan en världsomspännande pandemi med effekter som blir helt lamslående för samhället, ändå måste anses mindre sannolik, då hälsoläget i västvärlden och kapaciteten att behandla komplikationer förbättras. Å andra sidan sker ungefär tre utbrott av omfattande smittor per århundrade vilket torde tyda på att en pandemi kan komma att bryta ut inom en tioårsperiod. Under 1900-hundra talet utbröt Spanska Sjukan 1918, Asiaten 1957 och Hong Kong 1968. Sedan dess har det skett en revolution vad det gäller resande. Detta torde vid ett utbrott snabba på händelseförloppet vilket ger mindre tid för förvarning.

Det finns som sagt faktorer som talar mot att en pandemi skulle bli särskilt omfattande, nämligen de medicinska framstegen och förvarningssystemen. Forskningen har kommit långt och tiden för att identifiera en smitta och odla fram ett vaccin har minskat markant. Dock är det ännu inte möjligt att förse hela befolkningen med vaccin, utan

endast utsatta grupper samt nyckelpersoner inom samhällsviktig verksamheter samt personal inom personalkänsliga samhällsviktiga verksamheter. Vidare kan betydelsefull personal i nyckelbefattningar ges så kallade antiviraler, vilka har till effekt att dämpa symptomen och påskynda tillfrisknande. Medicinerna ger dock sällan helhetligt skydd mot smitta.

SANNOLIKHET				
Mycket låg	Låg	Medelhög	Hög	Mycket hög
Mycket låg				

Konsekvens

Konsekvenserna skulle bli enorma vid en fullt utvecklad pandemi. Inte bara för länet utan framförallt i länder utan möjlighet till att hantera händelsen genom hygienåtgärder och vård. Det som skiljer pandemin från andra hot är att det slår över hela samhället och dess institutioner. Resultatet av detta är att alla verksamheter blir påverkade. En sekundär konsekvens är även att många stannar hemma från jobbet av olika anledningar, dels på grund av sjukdom eller på grund av vård av nära anhöriga, men dels även på grund av rädsla att bli smittade. Detta är också en av de grundläggande principerna för att minska smittorisken, vilket gör att arbetsgivare i den mån detta är möjligt skapa förutsättningar för att personalen kan arbeta från hemmet. En annan åtgärd vilken bör framhållas som ett led i egenskyddet är en god hygien i allmänhet och handhygien i synnerhet.

Befolkningens liv och hälsa

Beroende på vilken smitta som sprids så påverkas befolkningens hälsa på olika sätt. Till exempel Spanska sjukan (1918), vilken beräknas ha tagit mellan 25 och 50 miljoner liv, drabbade i första hand de med ett gott immunförsvar. Influensan gav upphov till en överreaktion i immunförsvaret, vilket gjorde att unga friska människor dog medan de annars utsatta grupperna, barn och äldre klarade sig förvånansvärt väl. Vad detta exempel vill visa på är att riskgrupperna inte helt går att förutse på förhand. Vad som dock står klar är att antalet döda, överdödligheten, vid en omfattande pandemi skulle vara stort.

Då alla sektorer är drabbade är givetvis sjukvården särskilt hårt drabbad genom den stora ökningen av vårdsökande parallellt med en svår brist på personal. Det är därför viktigt att förstärka dessa resurser, genom bistånd från närliggande delar av samhället, optimera befintliga samt erbjuda vägledning för självhjälp. Varje samhällsfunktion måste, om inte innan i alla fall under en händelse:

- analysera - vilka verksamheter som måste fungera utan avbrott
- avgränsa – vilka av dessa verksamheter som är särskilt viktiga
- minimera – vilken är den lägsta nivån som verksamheten kan bedrivas på
- prioritera – om inte all verksamhet kan bedrivas, vilken är allra viktigast

Ett exempel på en hotande sjukdom är den aviära influensan. Enligt WHO hade fram till den 15/1 -07 267 personer smittats av fågelinfluensaviruset. Av dessa har 161 dött till följd av sjukdomen det vill säga 60 %. Skulle viruset mutera till att kunna smitta från

människa till människa, skulle detta få stora konsekvenser. Regeringen har beslutat bygga en vaccinfabrik för att Sverige skall kunna tillverka eget vaccin. Ännu har inte byggandet börjat utan förhandlingar med lämpliga vaccintillverkare pågår.

Samhällets funktionalitet

Stora delar av samhällets funktionalitet påverkas vid en pandemi. Det som kanske påverkas mest är samhällets funktionalitet genom den personal inte kan, eller inte vill närvara på arbetet. Detta får följder på bland annat transporter till och från länet. Livsmedel, bränsle och andra centrala varor kan bli en bristvara. Sjukvården kommer att vara hårt belastad vilket får följderna att vardagliga verksamheten inte kan fortgå i samma omfattning.

Exempel på personalkänslig verksamhet är sjukvården och hemtjänsten, vilken kräver direkt personalinsats och skulle få ofantliga konsekvenser på samhället, vid ett avbrott i verksamheten på ett par veckor. De verksamheter som är personalintensiva kan inte hantera uppgifterna på annat vis än genom personalplanering och verksamhetsprioritering, medan andra samhällsviktiga verksamheter kan säkra funktionaliteten genom att dubblera nyckelpersonalens kompetens, möjliggöra distansarbete för att undvika smitta etc.

Förutom sjukvården, vilken är högprioriterad, har en prioritering av verksamheter gjorts i samarbete inom länsstyrelsernas sydlänssamverkan. De verksamheter som prioriteras högst är: el; skydd, ordning och säkerhet; telekommunikationer; dricksvattenförsörjning; läkemedelsförsörjning; livsmedelsförsörjning samt information och kommunikation.

Grundläggande värden

Ett pandemiscenario riskerar leda till misstro mot samhällsinstitutionerna och i högre grad om informationen är bristfällig. Ryktesspridning om annorlunda behandling av människor kan skada förtroendet allvarligt. Det är därför även viktigt att hela tiden stämna av insatser mot andra län och regioner. Vid händelser som drabbar hela landet, är det än mer viktigt än vid regionala händelser att medborgarna får likartad behandling och stöd från samhällets instanser. Därför ska en kontinuerlig uppföljning och nationella jämförelser göras för att landets medborgare ska uppleva en så likartat stöd som möjligt.

KONSEKVENSNIVÅ					
	Mycket begr.	Begränsad	Allvarlig	Mycket allv.	Katastrofal
Befolkning liv och hälsa				Mycket allv.	
Samhällets funktionalitet				Mycket allv.	
Grundläggande värden		Begränsad			
Sammanvägd nivå				Mycket allv.	

Konsekvenser för Länsstyrelsens förmåga enligt lag

Länsstyrelsen bedömer den egna förmågan som god att utöva sitt grundläggande ansvar. Det finns dock vissa brister vilka består främst i att den nyss antagna planen för krisledning inte ännu är övad. Organisationen är varken övad i sin nya konstellation, mer än i en mindre stabsövning och inte heller övad för en pandemi. Eftersom Blekinge är rela-

tivt litet med en liten personalstyrka är det inte möjligt att säkra kunskapen genom att ha flera personer inom samma expertis. Detta är givetvis en brist då pandemin slår brett och inte tar hänsyn till individens unika kompetens. TiB-funktionen bör inte påverkas av en eventuell pandemi genom en bred personalbas, med kompetens att upprätthålla förmågan. Ledning bör inte i någon märkbar omfattning påverkas, då det finns resurser nog att upprätthålla funktionen dygnet runt vilket inte torde behöva vara fallet vid en pandemi. Skulle detta behövas så kräver inte många av arbetsuppgifterna för att upprätthålla de vitala funktionerna någon djupare förkunskap utan personal från andra delar av Länsstyrelsen kan utbildas efterhand. Vad det gäller ledning så finns det färdiga beslutsordningar för hur delegeringen av beslutanderätten skall gå till. Rapportering kommer inte att påverkas i någon märkbar omfattning. Inte heller säkerställningen av kryptografiska funktioner där antingen intern personal kan utbildas eller att extern personal hyrs in, till exempel militär personal. Ledningsfunktionen kommer naturligtvis att vara hårt belastad för att bistå med samordningsuppgifter.

Länsstyrelsens övriga grundläggande funktioner och verksamhet är i första hand förvaltningsmyndighetens, med planeringsfrågor, tillsyn och ärendehandläggning, och verksamheten är därmed mindre störningskänslig än många andra i samhället. Ett uppehåll i arbetet inom flera verksamheter, under ett par veckor, skulle resultera i en förskjutning av arbetsbördan, vilket skulle leda till resursbrist i ett senare skede, till men för de som är beroende av myndighetens förvaltningsarbete. I utgångsläget uppgår dock handläggningstiderna till veckor eller månader, varför en förskjutning i den storlek en pandemi skulle innebära inte kan anses utgöra ett hot mot rättssäkerheten.

	FÖRMÅGA						
	2006:942	2007:825	God	Huvudsak god	Viss men bristfällig	Ingen	Irrelevant
TiB	12 §	53 §	God				
Ledning	13 §	53 §, 54 § 1.	God				
Rapportering	14-15 §§		God				
Säkra krypto.	33 §		God				
(Sammanvägd) krisledningsförmåga			God				

Samverkansbehov

Som beskrivet tidigare är det oerhört viktigt vid dessa typer av händelser med en god samverkan. Inte bara för att optimera resultatet och effektiviteten av åtgärderna, utan även för att ge befolkningen en likartad behandling. En särbehandling, såväl medveten som omedveten, kan få förödande konsekvenser på befolkningens tillit samhällets institutioner.

Samverkande myndigheter eller motsvarande under ett scenario av pandemi är framförallt Landstinget och Socialstyrelsen men även, Smittskyddsinstitutet, Kommunerna, Polismyndigheten, Regeringen, KBM, Försvarmakten samt informationsspridare som TV, radio och tidningar.

Planerade åtgärder

Länsstyrelsen planerar genom utbildning, samverkansmöten och annan verksamhet utveckla samordningsaspekten av sitt ansvar inom länet.

Länsstyrelsen samverkar särskilt med kommuner, landsting m.fl. aktörer i arbetet med pandemiplanläggning och verksamhetsprioritering.

Förslag på ytterligare åtgärder

Länsstyrelsen ger för närvarande inga förslag till ytterligare åtgärder till följd av att samhället verksamhet för närvarande väl fyller behovet av kunskapsuppbyggande, planerande och konsekvenshanterande åtgärder.

E1. Väpnat angrepp

Sekretessvärde

Den information som ges i scenariobeskrivningen är starkt generaliserad och allmängiltig. Grunderna för bedömningarna är tillgängliga i öppna källor och diskussionen om förmåga är likaledes väl känd i samhället, bl.a. genom försvarsdebatten.

SEKRETESSVÄRDE				
Mycket lågt	Lågt	Medelhögt	Högt	Mycket högt
	Lågt			

Allmän beskrivning

Väpnat angrepp ska här betraktas ur det tidigare gängse perspektivet, dvs som en mellanstatlig konflikt med militära medel. Terroristaktiviteter, där den mellanstatliga relationen saknas, eller är otydliga, omfattas inte av beskrivningen, då detta skulle förändra de rättsliga förutsättningarna för bedömningen. Terroristhotet diskuteras i särskild ordning. Vidare diskuteras främst angrepp med konventionella vapen; explosiver (E), medan CBRN-aspekterna på samma sätt utreds i separat och då endast som exempel på enskilda insatser verkan.

Vid väpnat angrepp, eller då en sådan situation är hotande, träder särskild lagstiftning in. Vid krigsfara kan skärpt eller högsta beredskap beordras och samhället inrättas för att motstå militära angrepp. De försvarsviktiga civila myndigheterna, biträdda av samhället i övrigt, får till uppgift att stödja det militära försvaret, värna civilbefolkningen och så långt som möjligt upprätthålla kontakterna med regeringen och fortsätta verka utifrån det svenska samhällssystemet. Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet och har att samordna det civila samhällets ansträngningar. Myndigheter ska i sin planering och verksamhet beakta totalförsvarets krav.

- Lag 1992:1403 om totalförsvar och höjd beredskap
- Förordning 2006:942 om krisberedskap och höjd beredskap
- ... m.fl. lagrum, bl.a. om befolkningsskydd, inkvartering mm
- Lag 2003:778 samt förordning 2003:789 om skydd mot olyckor, 8 kap Räddningstjänst under höjd beredskap
- Lag 2006:544 och förordning 2006:637 om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser och höjd beredskap
- Förordning 2007:825 med länsstyrelseinstruktion
- Lag 1988:97 och förordning 1988:1215 om förfarandet hos kommuner, förvaltningsmyndigheter och domstolar under krig och krigsfara m.m.
- ... m.fl. lagrum rörande förvaltning och myndigheters ansvar

Länsstyrelsen upprätthåller i fredstid sådan verksamhet som inte anses kunna återtas under en flerårig omställningsperiod, vilket utgör planeringshorisont. KBM använder för närvarande i *Hemställan om förmågebedömning 2007/2008* tidsramen 5 år. De primära förmågor som idag upprätthålls vid länsstyrelserna, då de inte anses kunna anstå till ett skärpt omvärldsläge, är ledningsförmåga, via de skyddade ledningsplatserna, respektive förmåga till skyddat samband, genom säkra kryptografiska funktioner. I övrigt

skall den generella krisledningsförmågan bilda bas även för den specifika förmågan till civilt försvar. Övriga verksamheter inriktade mot försvarsförmågan är bl.a. beslut om skyddsobjekt samt beredskapshänsyn i samhällsplaneringen.

Tidigare bedömdes Blekinge som ett prioriterat område vid försvarsplanering, dels genom sitt geografiska läge som en naturlig infallsport i sydöst och dels till följd av sin infrastruktur, med bl.a. flera djuphamnar och till dessa knutna goda väg- och järnvägsförbindelser. Dessa egenskaper kvarstår, även om hotet från Warszawapakten har vittrat bort. Försvarsmakten har idag till Blekinge län förlagt fredstida verksamhet avseende Marinen, genom Marinbasen och Sjöstridsskolan, samt avseende Flygvapnet Blekinge flygflottilj F17 med incidentberedskap och utbildningsverksamhet. Vid flottiljen är även stationerat enheter ur Helikopterflottiljen.

Sannolikhet

De vinster en eventuell fientlig stat kan tänkas göra genom ett väpnat angrepp mot Sverige och Blekinge län måste i dagsläget anses som mycket små, i relation till den skada detta skulle leda till i denna stats internationella relationer, i personella förluster samt i materiella kostnader för angreppet etc. Omfattande internationella politiska och militära samarbeten, underrättelsearbete med fjärranalys mm gör också att förberedelser inför ett angrepp skulle vara svåra att hemlighålla. Den långvariga stabiliteten i regionen gör att territoriella anspråk, etniska eller religiösa orsaker eller andra skäl till konflikter mellan Sverige och annan stat, vare sig de är reella eller påstådda, för närvarande kan anses obefintliga. Åtskilliga organisationer utför emellertid återkommande utrikespolitiska analyser och hotbilda-bedömningar, där en märkbar trend är uppvärderingen av Rysslands militära kapacitet och politiska maktstrategier.

Orsaker till angrepp kan fabriceras när ett realpolitiskt läge motiverar detta, vare sig syftet är att tillskansa sig resurser och andra ekonomiska fördelar, förändra sina geografiska förutsättningar eller t.ex. vända en inhemsk opinion. Om de två förstnämnda skälen bygger på till synes rationella värderingar och kostnads-nyttoanalyser, kan det sistnämnda exemplet ligga närmare realisering på hotskalan, genom de mer godtyckliga grunderna, där syftet är att hindra t.ex. en statsomvälvning – ett inre hot - genom avledande åtgärder, exempelvis en konflikt med en grannstat – yttre hot. Situationen uppträder främst i stater med svaga eller sönderfallande sociala strukturer och samhällsinstitutioner samt totalitärt styre, men kan då å andra sidan snabbt eskalera till mellanstatlig nivå. Regeringen i ett grannland vars inrikespolitik lett till allvarliga inre motsättningar och oroligheter kan, om man samtidigt förfogar över tillräckliga militära resurser, finna en nytta i en aggressionspolitik riktad mot stater som bedöms tillräckligt underlägsna, oförberedda och internationellt isolerade. I förlängningen kan en sådan politik utmyнна i begränsade krigshandlingar. Sannolikheten att sådana handlingar riktas mot Sverige och Blekinge län torde även i detta fall anses som extremt låg.

SANNOLIKHET				
Mycket låg	Låg	Medelhög	Hög	Mycket hög
Mycket låg				

Konsekvens

Befolkningens liv och hälsa samt miljö- och egendomsskador

Anfallskrig syftar till att övervinna motparten genom stridshandlingar riktade mot militära enheter, mot underhållsverksamhet och infrastruktur som stödjer försvaret och genom åtgärder i syfte att bryta ned försvarsviljan t.ex. med hjälp av våld mot civilbefolkningen. Konsekvenserna för liv och hälsa är självklart mycket stora, men hotet kan inte närmare bedömas om inte motparten är definierad. Förvarningstid innan angrepp, omfattning på, och lokalisering av, stridshandlingar, typ av stridsmedel samt skyddsåtgärder och försvarsstridens inriktning är några av de svårförutsägbara faktorer som kommer att påverka konsekvenserna för befolkningen. Effekten av psykologiska operationer och andra alternativa fientliga handlingar kan ha stor påverkan på utfallet av ett krig.

Miljökonsekvenserna kommer lokalt att bli mycket omfattande om processindustrier, depålager etc. angrips av taktiska eller psykologiska skäl. Även stridshandlingarna i sig, insats av icke-konventionella stridsmedel mm, kommer naturligtvis att ha lokala miljökonsekvenser, men dessa överskuggas sannolikt av förlusterna av människoliv och den mänskliga tragiken. Egendomsskadorna, direkt genom stridshandlingar, eller indirekt genom fiendens skövling och övergrepp mot befolkningen, kommer att vara oöverskådliga och omfatta hela samhället. Förluster genom att egendom tas i anspråk, personal uttas till tjänstgöring, handel avstannar och kriminalitet eskalerar kan inte på rimligt vis bedömas av Länsstyrelsen.

Samhällets funktionalitet

Civilförsvaret ska understödja det militära försvaret och fientliga stridshandlingar avser vanligen att skada försörjnings- och underhållsfunktioner i det civila samhället, såvida dessa inte avses tas i direkt anspråk av den anfallande parten. Samhällets funktionalitet kommer därför att brytas ned, framförallt avseende transporter, kommunikation, energiförsörjning, kemisk produktion och verkstadstillverkning användbar för det militära försvaret och möjligen även livsmedelsproduktion. Där stridshandlingar genomförs förstörs till stor del samhällets tekniska infrastruktur och bostadsmöjligheter.

Hamnar, järnväg, vägar och flygplatser fyller viktiga funktioner och utgör därför prioriterade mål, antingen för erövring och kontroll eller för förstörelse. Knutpunkter, såsom viadukter, rangerbangårdar och omlastningsterminaler är särskilt hotade.

Energi- och resursbrist kommer att hindra de flesta normala samhällsfunktioner att upprätthållas på normal nivå. Allvarligast för befolkningen blir eventuella begränsningar i möjligheten att upprätthålla tillfredsställande sjukvård samt svårigheter att driva vatten- och avloppsverk samt avfallshantering då energibrist uppstår och transporter förhindras. Risken för förorening och smittspridning ökar markant om avfall, som idag vanligen transporteras långt på väg, och avlopp inte kan undanskaffas, eller om råvattenresurser riskerar kontamineras.

Grundläggande värden

Med ledning av senare års konflikter i världen kan man sluta sig till att ett väpnat angrepp, förutom att det leder till befolkningens ofattbara lidande, även medför övergrepp

mot mänskliga rättigheter, demokratiska värden och internationell rättsuppfattning i allmänhet. Dessutom innebär det sannolikt även uppenbara brott mot krigslagar och bl.a. behandlingen av krigsfångar samt troligen brott mot konventioner till skydd för sociala, kulturella och egendomsrättsliga värden.

Fienden bedriver med all sannolikhet subversiv verksamhet inför och under en väpnad insats och schismer i samhället kommer att underblåsas med risk för inre våldshandlingar och upplopp. Kriminella får ett ökat handlingsutrymme när statsmakt och rättsapparat försvagas, överlöpande och kollaboratörer drar egen nytta av oron i landet genom samarbete med fienden och angiveri kommer att florerat i ockuperade områden.

KONSEKVENSS					
	Mycket begr.	Begränsad	Allvarlig	Mycket allv.	Katastrofal
Befolkning liv och hälsa					Katastrofal
Samhällets funktionalitet					Katastrofal
Grundläggande värden					Katastrofal
Sammanvägd nivå					Katastrofal

Konsekvenser för Länsstyrelsens förmåga enligt lag

Försvarsförmåga

Myndighetens förmåga bedöms vid väpnat angrepp, till skillnad från andra händelser, enbart utifrån storheten *försvarsförmåga*. Emellertid bygger försvarsförmågan till del på myndighetens generella krishanteringsförmåga (samt för andra myndigheter i förekommande fall operativ förmåga samt förmåga i samhällsviktig verksamhet att motstå svåra påfrestningar), vilken förutsätts utgöra basen för förmågan även vid ett hotande omvärldsläge.

Förutom krisledningsförmågan, vilken upprätthålls på en tillfredsställande nivå, har systemet för att bedriva civilförsvarsverksamhet kraftigt urholkats under de senaste åren. Resurser avsätts ej i tillräcklig mån på någon nivå i samhället för att upprätthålla en grundläggande förmåga till civilt försvar, eftersom nuvarande planeringshorisont medger en flerårig återuppbyggnadstid. Därmed har systemet som sådant idag en obefintlig organisation samt brist på samordnade rutiner mellan myndigheter för att verksamhetsplanera samt att utvärdera inriktningar och behovsbedömningar. Adekvata regelverk är mycket generellt hålla och saknar tillämpningsföreskrifter, eller är helt obsoleta. De konkreta detaljerade regelverk som kvarstår är ej tillämpbara – endast rester av ett tidigare helhetligt system - inaktuella sedan åtminstone ett årtionde. Ny lagstiftning visar på en omriktning av verksamheten, men är utan konkretiseringar inget som kan tjäna som riktlinjer för ett nationellt system för civilförsvarsplanering, när inte heller resurser avsätts inom ansvariga organisationer till att omsätta detta till verksamhet.²

² Lagstiftning på samma precisionsnivå har lett till det nationella arbetet kring risk- och sårbarhetsanalyser, vilket efter flera år fortfarande inte lett till enhetlighet, jämförbarhet eller tillräcklig uppföljbarhet. De positiva effekterna är inom stora delar av samhället svåra att mäta eller resultaten till stor del inte möjliga att verifiera, medan resursanspråken räknat på samhället i helhet varit avsevärda. Resultatet kan inte med trovärdighet ligga till grund för nationell planering för robusthet och framförallt inte användas vid samordning med europeiska strävanden för ökad samhällssäkerhet, vilket idag borde vara målsättningen. Resultatet torde inte bli annorlunda vid en ambitionshöjning inom det civila försvaret, varför hela om-

Det som kvarstår av förmåga bygger på den personliga erfarenhet enskilda medarbetare har av beredskapsplanläggning, en kunskap som helt kommer att vara förlorad inom fem år. Ingen bred, enhetlig och konkret utbildningsverksamhet pågår i realiteten; en sådan måste dessutom bedrivas på central nivå för att väva samman verksamheten inom alla de olika myndigheter som ansvarar för verksamheten inom det civila försvaret och anpassa detta till försvarsmaktens behov och behovet av internationell samordning.

För att systemet ska kunna fungera måste kvarstående otidsenliga lagrum ges en översyn och aktualisering, samtidigt som en konkret utbildningsverksamhet inriktad mot hur man bygger upp en organisation tillskapas. I den bör ingå hur civilförsvarspersonal ska utbildas, hur administrativa rutiner för beredskapsplanering och ekonomisk försörjning e.dyl. ska anordnas etc, dvs preciserade, väl planerade och med behovet konsistenta åtgärder för att vid behov snabbt kunna initiera en förmågehöjning. Detta tillsammans med en definition av vilken personal som faktiskt ska tas ut, utbildas och övas i nuläget, en redogörelse för nationell (europeisk/internationell) samplanering samt en prioritering av samverkansplaneringen med försvarsmakten för att klargöra dess behov av stöd från civila försvaret vid ett skärpt omvärldspolitiskt läge eller vid höjd beredskap.

Materiella resurser

Under denna rubrik redovisas förekomst av nödvändig materiel och lokaler som inte går att skaffa fram på fem år. Länsstyrelsen förfogar för närvarande över tekniskt stöd i form av en ledningsplats med gott fortifikatoriskt skydd, reservkraft, kommunikationsutrustning och ett dussin arbetsplatser. Genom förstärkningsåtgärder och skiftgång kan kapaciteten antas uppgå till 1/3 – 1/2 av nuvarande antal kontorsarbetsplatser, vilket måste anses som en relativt god förmåga. Landstatshuset som helhet saknar däremot alla former av förstärkningsåtgärder. Därutöver finns skyddsdräkter motsvarande en täckning av hela personalstyrkan lagrade.

Någon egentlig bedömning av vilka materiella resurser som skulle krävas vid ett skärpt omvärldsläge kan knappast göras av Länsstyrelsen. Anpassningsperspektivet på fem år gör också att brister i alla utom de mest strategiska resurserna bör hinna avhjälpas, om de över huvud taget kan identifieras. Centralt angivna, aktuella planeringsförutsättningar saknas och Länsstyrelsen försörjs med de materiella resurserna genom enskilda centrala insatser, vilka Länsstyrelsen knappast kan bedöma bakgrunden till och rimligheten i. det materiella läget kan därför inte ställas mot ett bedömning av behovet.

Länsstyrelsen saknar i princip egen kompetens för att vidmakthålla befintliga materiella resurser på egen hand, utan det specialiserade expertstöd som för närvarande ges av Tekniska enheten vid KBM. Inte heller skyddsdräktsförrådet kan vidmakthållas utan stöd av underhållsinstruktioner och utbildade tekniker.

Ledningsplatsen utgör till största delen en omedelbart tillgänglig förstärkningsresurs, om man bortser från eventuellt behov av omställningsåtgärder för skyddsrumsdrift. Skyddsdräkterna däremot saknar användningsområde, annat än om landstatshus eller de områden där personalen ska verka riskerar utsättas för kontamination av CBRN-stridsmedel. Emellertid saknas då både uthållighet, indikeringskapacitet och sanerings-

ställningsperioden skulle tas i anspråk utan ett konkret avtryck i verksamhet och åstadkommen förmågehöjning.

möjligheter, annat än för de enklaste personliga åtgärderna, samt förmåga att utbilda i handhavande av den materiella resursen. Arbetsgivaransvaret hindrar rimligen ändå Länsstyrelsen att beordra personal att verka i kontaminerade miljöer, annat än under direkt krigsfara. Skyddsmaterielen utgör därmed inte en direkt användbar resurs.

Personella resurser

Här redovisas tillgång till specialistkompetens som tar längre tid än fem år att bygga upp. Länsstyrelsen saknar i dagsläget förutsättningar att planera för, och genomföra en beredskapsförstärkning, till följd av ovan nämnda strategiska och strukturella brister planeringsförutsättningar, samverkan med centrala parter och med nationell planeringsverksamheten inom försvarsmakten. Det är Länsstyrelsen okänt, och ej heller genom central planering uttryckligen redovisat, vilka kompetenser Länsstyrelsen förutsätts förfoga över, som inte kan utbildas eller rekryteras under en femårsperiod. Emellertid torde initiering av en förmågehöjning kräva specialiserad kompetens redan från första dagen, vilket för närvarande alltså saknas. Personal för de grundläggande krisledningsuppgifterna finns i dagsläget att tillgå, liksom en total förstärkningsresurs bestående av hela Länsstyrelsens personal om ca 150 personer.

Säkerhet och robusthet i viss samhällsviktig infrastruktur

Länsstyrelsen har inget ansvar att bygga upp samhällsviktig infrastruktur och redovisar av naturliga skäl ej heller, som del av sitt geografiska områdesansvar eller sammanhållande ansvar för den civila delen av regional totalförsvarsplaneringen, förutsättningar som ges i planeringsinriktningens hemliga bilaga.

	2006:942	FÖRMÅGA				
		God	Huvudsak god	Viss men bristfällig	Ingen	Kan ej bedömas
Planera för förändring	18 § 1 p.					Kan ej bedömas
Genomföra omvärldsbevakning	18 § 2 p.			Viss		
Uttaga, utbilda, öva	18 § 3 p.					Kan ej bedömas
Anskaffa förnödenheter	18 § 4 p.					Kan ej bedömas
(Kapacitet att) Informera	20 §		H.god			
Säkra kry.funktioner	33 §		H. god			
(Sammanvägd) Försvarsförmåga				Viss		

Värdet *Behövs ej* har i ovanstående tabell ersatts med värdet *Kan ej bedömas*, då Länsstyrelsen anser sig sakna förutsättningar att bedöma vilken förmågenivå som i nuvarande omvärldsläge anses fullgod, då underlag för bedömning saknas. Som generell värdering, utan grund i adekvata planeringsförutsättningar, anser sig dock Länsstyrelsen kunna uppnå *viss, men bristfällig förmåga*, för samtliga av de förmågor som markerats med *kan ej bedömas*.

Samverkansbehov

Vid väpnat angrepp är självklart förmågan till samverkan mellan samhällets alla parter helt avgörande för resultatet av försvarsansträngningarna. Länsstyrelsen har här en samordnande roll, dels för alla de ansträngningar som vidtas inom det civila samhället, dels för samordning med det militära försvaret.

Samordningsverksamheten har emellertid, tillsammans med det civila försvaret i övrigt, tillåtits urholkas genom de centrala politiska prioriteringar som lagts på de civila och militära myndigheterna, exempelvis det fokus och den uppmärksamhet som för närvarande läggs på Försvarsmaktens internationella verksamhet i förhållande till dess territoriella. Egentlig samverkansplanering förekommer därför endast i mycket ringa mån och då huvudsakligen som förberedelser för ett militärt resursbistånd till det civila samhället vid kriser och svåra påfrestningar i fred. Åtgärderna ger viss grundkapacitet, men har naturligtvis en annan inriktning än vad som är grunden för planering av ett väl fungerande civilt försvar.

Planerade åtgärder

Länsstyrelsen avser att i samverkan med Försvarsmakten genomföra översyn av nuvarande skyddsobjekt samt fastställa behov att upprätta nya skyddsobjekt, där urvalet bör baseras på samhällsutvecklingen, omvärldsläget och de i länet identifierade samhällsviktiga verksamheterna.

Förslag på ytterligare åtgärder

Länsstyrelsen anser sig behöva stöd och vägledning av centrala myndigheter för att bedöma de krav som i nuvarande omvärldsläge ska anses gälla för Länsstyrelsen verksamhet riktad mot det civila försvaret. Här ingår också att redovisa konkreta bedömningar av omvärldsläget; analyser vilka Länsstyrelsen ej, som regionalt verkande statlig myndighet, anser sig ha förmåga att på ett kvalificerat sätt utföra.

Länsstyrelsen bedömer vidare att behovet är mycket stort av konkreta instruktioner med avseende på initiering av förberedelseåtgärder och förmågeuppbyggande inom området, om ett sådant arbete ska kunna bedrivas med framgång, vid ett förändrat omvärldsläge.

Vidare anser Länsstyrelsen att omfattande samverkan behöver initieras mellan parter för det civila och militära försvaret på nationell och eventuellt internationell nivå för att fastställa behovet av, och formerna för, utbyte av stöd mellan parterna.

6. Planerade åtgärder och behov av ytterligare insatser

Länsstyrelsen Blekinge län redogör nedan för de åtgärder och ytterligare behov som avslutat respektive scenario, för att där bättre ansluta till den diskuterade situation ur vilken de uppstått. Ytterligare kommentarer och förslag återfinns dock sporadiskt inskjutna ställvis i de övriga kapitlens textmassor.

Sammanställningen nedan ska ses som en sammanfattning, uppställd och indelad på det av KBM föreslagna sättet.

Efter respektive åtgärd eller förslag på ytterligare insats noteras numret på det scenario varifrån kommentaren hämtats. Beteckningarna är satta enligt följande lista:

- A1 Kärnteknisk olycka
- B1-3 El/Tele/IT där tidigare ingått även...
- (B4 Vattenförsörjning genom kommunaltekniska system, vilket ej behandlas lika ingående i årets RSA)
- C1 CBRN
- D1 Epizooti/Zoonoser
- D2 Pandemi/Epidemi
- E1 Väpnat angrepp

Planerade åtgärder

Regelverk

Länsstyrelsen fastställer under första halvåret av år 2008 sin ”Plan för sanering och strålningsmätning efter utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk anläggning - Länsstyrelsen Blekinge Län”. Denna plan, som del av den totala krisledningsplanen för Länsstyrelsen implementeras efterhand. (A1)

Länsstyrelsen samverkar särskilt med kommuner, landsting m.fl. aktörer i arbetet med pandemiplanläggning och verksamhetsprioritering. (D2)

Metoder och arbetssätt

Ett fortsatt fokus sätts under året på utveckling och utbildning av den interna krisledningen. Under året genomförs ett länsvist arbete med samverkansfrågor, dels genom regionalt krishanteringsråd, dels genom regional krissamverkanskurs, vilken avser höja den generella krishanteringsförmågan och inriktas mot olycka farligt gods med radioaktivt material. (A1)

Berörd personal deltar även fortsättningsvis i centrala myndigheters utbildningsverksamhet. (A1)

Länsstyrelsens personal höjer ständigt kompetensen inom området genom att ta del av de material som produceras samt delta på utbildningar och i arbetsgrupper i den mån detta är möjligt. (B1-3)

Länsstyrelsen håller i samverkan med Jordbruksverket och parter i länet på att arbeta fram alternativa operativa ledningscentraler. Länsstyrelsen har även nyligen fastställt en ny krisledningsplan där smittsamma djursjukdomar beaktats. Denna plan skall granskas och övas för att sedan revideras. (D1)

Lantbrukarnas Riksförbund har nyligen ingått i Länsstyrelsen samverkansforum för krisberedskap *K-sam*, vilket antas leda till en ökad förstärkt förmåga till samverkan med branschorganisationerna och berörda verksamheter. (D1)

Länsstyrelsen planerar genom utbildning, samverkansmöten och annan verksamhet utveckla samordningsaspekten av sitt ansvar inom länet. (D2)

Länsstyrelsen avser att i samverkan med Försvarsmakten genomföra översyn av nuvarande skyddsobjekt samt fastställa behov att upprätta nya skyddsobjekt, där urvalet bör baseras på samhällsutvecklingen, omvärldsläget och de i länet identifierade samhällsviktiga verksamheterna. (E1)

Aktörer

Länsstyrelsen arbetar kontinuerligt med samverkansfrågorna avseende infrastrukturstörningar i elförsörjning eller kommunikationer. Nyligen har även el- och telebolagen inkluderats i det regionala rådet *K-sam* där de deltar och utbyter erfarenhet med de andra medlemmarna. Denna verksamhet kommer förhoppningsvis leda till ett djupare samarbete i de här frågorna, för att på ett bättre sätt kunna hantera händelser i framtiden. (B1-3)

Åtgärder med bäring på beredskap mot terrorism och CBRN är bl.a. organiseringen av ett mer formaliserat operativt CBRN-samarbete inom länet, deltagande i övningen Sydvind som genomförs av Länsstyrelsen Skåne, genomförande av RSK, dvs regional samverkanskurs, en tillämpad övning med samverkansparter länet. (C1)

Teknik och infrastruktur

RAKEL införs vid myndigheten och kommer att bidra till en höjd förmåga till säkert samband. (B1-3)

Behov av ytterligare åtgärder

Länsstyrelsen ger för närvarande inga förslag till ytterligare åtgärder till följd av att samhället verksamhet för närvarande väl fyller behovet av kunskapsuppbyggande, planerande och konsekvenshanterande åtgärder. (D2)

Regelverk

Länsstyrelsen bedömer vidare att behovet är mycket stort av konkreta instruktioner med avseende på initiering av förberedelseåtgärder och förmågeuppbyggande inom området, om ett sådant arbete ska kunna bedrivas med framgång, vid ett förändrat omvärldsläge. (E1)

Metoder och arbetssätt

Länsstyrelsen bör, för att säkra funktionerna som räddnings- respektive saneringsledare, utbilda fler externa personer till dessa funktioner. Detta har dock hittills inte varit möjligt då planerade SRV-utbildningar ej genomförts. (A1)

Kraftig satsning på att återta den allmänna grundberedskap mot CBRN-händelser som funnits uppbyggd tidigare i samhällsinstitutionerna, men som avvecklats till förmån för punktinsatser, vilka inte leder till en grundberedskap som kan nyttjas även vid mindre incidenter i samhället som ej är knutna till antagonistiska hot. (C1)

Aktörer

Den centrala myndighet som efterträder SRV och KBM bör på ett samordnat vis värdera och bedöma de samlade resurser som troligen finns att tillgå vid en kärnteknisk olycka. Nyckelresurser bör registreras och registren hållas uppdaterade. En statistisk analys av tillgängliga resurser bör kunna ställas mot olika möjliga utfall av en olycka och en grundläggande nationell prioritering av resurser bör kunna göras baserad på samhällsviktiga objekt och områden, särskilt känsliga befolkningsgrupper, möjliga saneringsmetoder, tidsaspekten i saneringsinsatsen etc för att på så sätt skapa ett grundläggande kunskapsunderlag. Länsstyrelsens Blekinge egna mycket begränsade statistiska analyser har påvisat resursbrister i saneringsskedet där behovet i vissa fall överstiger tillgängliga nyckelresurser hundrafalt (Länsstyrelsen Blekinge, Saneringsplan Sölvesborgs tätort, 2004), vilket visar att prioritering måste ske på nationell eller t.o.m. internationell nivå. Prioriteringen måste ske baserat på i förväg framtagna och värderade underlag som vägt in epidemiologiska beräkningar i bl.a. val av insatsområde och saneringsmetod. Ett sådant beslutsunderlag bör utgå från tydliga fastslagna gränsvärden för olika åtgärder, så att underlaget kan tjäna som ett handfast beslutsstöd. (A1)

Ramavtal avseende resurser av betydelse vid sanering bör slutas på nationell nivå, för drabbade län skyndsamt ska kunna initiera de saneringsåtgärder som bedöms mest lämpliga, utan att försenas av rättsliga procedurregler vid upphandlig, även om förenklat upphandlingsförfarande kan tillämpas. Avvecklingen av BRB har medfört en svagare grund för resursuppbyggnad vid en allvarlig olycka. (A1)

Ett tätare samarbete med branschorganisationer och myndigheter är önskvärt. I viss mån har detta påbörjats och resultatet har ännu inte kunnat värderas. (D1)

Länsstyrelsen anser sig behöva stöd och vägledning av centrala myndigheter för att bedöma de krav som i nuvarande omvärldsläge ska anses gälla för Länsstyrelsen verksamhet riktad mot det civila försvaret. Här ingår också att redovisa konkreta bedömningar

av omvärldsläget; analyser vilka Länsstyrelsen ej, som regionalt verkande statlig myndighet, anser sig ha förmåga att på ett kvalificerat sätt utföra. (E1)

Vidare anser Länsstyrelsen att omfattande samverkan behöver initieras mellan parter för det civila och militära försvaret på nationell och eventuellt internationell nivå för att fastställa behovet av, och formerna för, utbyte av stöd mellan parterna. (E1)

Teknik och infrastruktur

Förmågan inom området skulle ytterligare höjas genom riktade åtgärder inom telebranschen för att förmå företagen att dels gemensamt kunna redovisa avbrottsinformation till myndigheter och allmänhet, dels genom att reservkraftskapaciteten ytterligare förstärks i nätet och samverkan kring viktiga noder och mastlokaliseringar införs. Dessa frågor åvilar PTS som sektorsansvarig myndighet att driva. (B1-3)

Bibehållande på central myndighet av expertkompetens rörande drift och underhåll av ledningsplatser, då kompetensen är helt nödvändig för bibehållande av en spetsresurs i samhället, dvs robust och diversifierad ledningskapacitet. Länsstyrelserna, sannolikt inklusive storstadslänen, saknar helt möjlighet att upprätthålla den oersättliga kompetens som idag ställs till Länsstyrelsernas förfogande genom tekniska enheten vid KBM. (C1)

Förstärkning av datakapaciteten, främst rörande ändamålsenligt och användarvänligt filkrypto i signalskyddsorganisationen. (C1)

Uppbyggandet av skyddade gemensamma datanät, med äkta robusthet, som kan knyta samman myndigheter på central, regional och lokal nivå för snabb data-/informationsdelning samt enhetlig kommunikation på person, roll eller sektorsnivå. (C1)

Litteratur och referenser

Länsstyrelsens Blekinge län planer för krisberedskap

Riksrevisionen – samtliga rapporter med avseende på samhällets krisberedskap, exempelvis rörande kärnkraftberedskapen, dammsäkerheten mm.

www.ssi.se | *kärnkraft* lista på svenska kärnkraftverk och kärntekniska anläggningar.
www.iaea.org/programmes/a2/ för en lista på planerade, driftsatta och avvecklade verk internationellt.

www.analys.se/ samt för världens kärnkraftverk (januari 2006)
www.analys.se/lankar/karnkraft/Varlden/world_map.pdf
www.iae.it för information om Ignalina

www.foi.se ; www.fra.se – om hotbilder
www.polisen.se – om hotbilder, framförallt via SÄPO
www.mil.se – Försvarsmaktens verksamhet och bedömningar

www.srv.se ; www.sjv.se ; www.ski.se ; www.ssi.se - Diverse handböcker, rapporter mm
www.krisberedskapsmyndigheten.se - Diverse rapporter mm

Bilaga 1

Inventeringen av hot och risker för Länsstyrelsen Blekinge län har upprättats genom inventering av befintliga uppgifter, exempel interna seminarier, litteraturstudier, externa workshops etc. Tidigare års RSA har redovisat 7 scenarion. Dessa kallas fortsättningsvis grundscenarier och är:

- A1. Nedfall av radioaktiva ämnen
- B1. Svåra störningar i elförsörjningen
- B2. Allvarliga störningar i samhällsviktiga IT-system
- B3. Svåra störningar i telekommunikationerna
- B4. Svåra störningar i vattenförsörjningen (utgår ur årets RSA)
- C1. Terrorism CBRN
- D1. Spridning av farlig smitta

Utöver detta tillkommer för året:

- E1. Väpnat angrepp

Utöver dessa scenarion har det utförts en inventering av andra organisationers analyserade hot och risker för att på så vis kvalitetssäkra Länsstyrelsens tidigare analyser. Inventeringen har i huvudsak gjorts genom andra länsstyrelser och myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser men även genom en granskning av Länsstyrelsens eget planverk samt utgåvor från KBM.

Resultatet blev en stor samling dokument med olika scenarion varav de dokument vilka inte tillförde inventeringen någon ny information sällades bort. Resultatet blev en samling dokument vilka redovisas nedan:

A KBM:s Omvärldsexempel

1. Terrorattentat mot Stockholms spårtrafik	3	G
2. Nationell störning i våra elektroniska kommunikationer	4	I
3. Pandemin hotar det svenska samhället	5	H
4. Radiologisk olycka eller smutsig bomb	6	D
5. Spridning av mul- och klövsjuka i södra Sverige	7	E
6. Drivmedelsblockader i Europa	8	F
7. Långvarig effektbris i elförsörjningen på grund av väderstörningar	9	A
8. Terrorangrepp med massförstörelsevapen	10	---
9. IT-attack mot de finansiella systemen	11	C

Inledande numrering: *Omvärldsexempel 2005* KBM 0280/2005.

Siffror i separat kolumn: *Hemställan om förmågebedömning* 2007/2008 KBM: 1443/2007.

Bokstavsbezeichnung i separat kolumn: Remissutgåva *Tjänsteman i beredskap och ledningsfunktion* KBM:s diarienummer 1142/2007)

B Underplaner i Krisledningsplan – Länsstyrelsen Blekinge Län

1. Olja i havet
2. El-Tele-IT
3. Radioaktivitet
4. Epidemi-Pandemi
5. Svåra påfrestningar på samhället på grund utav oväder
6. Epizooti-Zoonoser
7. Övertagande av räddningstjänst

C KBM:s RSA 2006, analyserade situationer

1. regionalt avbrott i elförsörjningen
2. nationell störning i elektroniska kommunikationer
3. störningar i kommunaltekniska system (vattenförsörjning, avloppssystem och fjärrvärme)
4. olyckor eller attentat med kemiska ämnen
5. olyckor eller attentat med radiologiska eller nukleära ämnen
6. pandemisk influensa
7. epizootier och zoonoser
8. konventionell terroristattack mot stor stad
9. störningar i samhällsviktiga transporter
10. informationssäkerhetsrelaterade störningar
11. katastrof utomlands med många svenskar drabbade

D Hemställan om förmågebedömning 2007/2008 KBM:s diarie-nummer 1443/2007

1. Regionalt avbrott elförsörjningen
2. Regionala störningar i de elektroniska kommunikationerna
3. Omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna
4. Avbrott eller störningar i de kommunaltekniska systemen
5. Katastrof utomlands med många svenskar drabbade
6. Omfattande kemisk olycka
7. Epizooti/zoonos
8. Olycka med radioaktiva ämnen
9. Väpnat angrepp

E Hot- & riskrapport 2006 KBM:s temaserie 2006:7

10. Klimatförändringar
11. Smittsamma sjukdomar
12. Terrorism
13. Socialt utanförskap
14. Kemiska , biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN) ämnen
15. Informationssäkerhet
16. Brister i samhällsviktig verksamhet

De flesta av dessa scenarier liknar i stort något av de sju grundscenarierna och tillför därför risk- och sårbarhetsanalysen någon ny information. Indelningen har utförts enligt nedan:

- A1. Nedfall av radioaktiva ämnen, A4, A8, B3, C5, D8
- B1. Svåra störningar i elförsörjningen, A2, A7, B2, C1, C2, D1
- B2. Allvarliga störningar i samhällsviktiga IT-system, A9, B2, D2
- B3. Svåra störningar i telekommunikationerna, B2, D2
- B4. Svåra störningar i vattenförsörjningen, (C3), (D4)
- C1. Terrorism CBRN, A8, C4, C5, E3, E5
- D1. Spridning av farlig smitta , A3, A5, B4, B6, C6, C7, D7, E2
- E1. Väpnat angrepp, D9

Många av scenarierna passar in på flera grundscenarier och återfinns därmed på flera av dessa. De scenarier vilka inte går att dela in under grundscenarierna är:

- A1. Terrorattentat mot Stockholms spårtrafik (3.G)
- A6. Drivmedelsblockader i Europa (8.F)
- B1. Olja i havet
- B5. Svåra påfrestningar på samhället på grund utav oväder
- B7. Övertagande av räddningstjänst
- C3. Störningar i kommunaltekniska system vattenförsörjning, avloppssystem och fjärrvärme (Vattenförsörjning går dock under B4 – som ej tas upp i de för året-särskilt behandlade scenarierna)
- C8. Konventionell terroristattack mot stor stad
- C9. Störningar i samhällsviktiga transporter
- C10. Informationssäkerhetsrelaterade störningar
- D3. Omfattande avbrott i de samhällsviktiga transporterna
- D4. Avbrott eller störningar i de kommunaltekniska systemen
- D5. Katastrof utomlands med många svenskar drabbade
- D6. Omfattande kemisk olycka
- E1. Klimatförändringar
- E4. Socialt utanförskap
- E6. Informationssäkerhet
- E7. Brister i samhällsviktig verksamhet

Dessa har dock inte tagits upp i Risk- och sårbarhetsanalysen då de inte uppfyller kriterierna för en händelse vilken skall ingå.

Länsstyrelsen Blekinge län
371 86 Karlskrona
0455-870 00
lansstyrelsen@k.lst.se
www.k.lst.se

Rapporter Länsstyrelsen Blekinge län ISSN 1651–8527