



# Särskild redovisning om krisberedskap och totalförsvär

*Underlagsrapport till Nationell plan  
för transportsystemet 2018-2029*

**Trafikverket**

781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Särskild redovisning om krisberedskap och totalförsvar Underlagsrapport till Nationell plan för transportsystemet 2018-2029

Författare: Roland Sandelin

Dokumentdatum: 2017-08-25

Kontaktperson: Roland Sandelin och Maria Lindkvist Dädeby

Publikationsnummer: 2017:166

ISBN 978-91-7725-159-0

## Innehåll

1. Uppdraget.....	4
2. Utgångspunkter .....	4
2.1. Mål, direktiv, beslut m m .....	4
2.2. Ett breddat uppdrag för Trafikverket .....	6
2.3. Vissa relevanta författningar .....	7
2.3.1. Krisberedskapsförordningen och totalförsvarsförordningen.....	7
2.3.2. Särskild beredskapslagstiftning .....	7
3. Hotbild .....	8
4. Behov av åtgärder .....	10
4.1. Trafikverkets syn på pågående och fortsatt arbete .....	10
4.2. Samverkan .....	11
4.3. Planering på Trafikverket .....	12
4.4. Planerade investeringar .....	13
4.5. Generellt om kopplingen mellan åtgärdsplanering och planering för säkerhet, krisberedskap och höjd beredskap .....	13
4.6. Anpassningar .....	14
4.7. Nya investeringar .....	14
4.8. Investeringar i förvaltningen .....	15
5. Resursbehov .....	15

# 1. Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Trafikverket att upprätta ett förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2018-2029.<sup>1</sup> Som en del av detta arbete ska Trafikverket senast den 31 augusti 2017 lämna en särskild redovisning till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) avseende krisberedskap och totalförsvaret. Denna bilaga utgör Trafikverkets särskilda redovisning.

## 2. Utgångspunkter

### 2.1. Mål, direktiv, beslut m m

Målet för samhällets krisberedskap i dess nuvarande form angavs av Regeringen i budgetpropositionen för 2015; att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar. I Regeringens proposition med förslag till Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (prop. 2013/13:144) lyfts behovet av stärkt samverkan och samverkansförmåga fram. Vidare konstaterar Regeringen att transportsystemet är en grundläggande förutsättning för att samhället ska fungera och lyfter fram möjligheten att omfördela transportbehov mellan de olika trafikslagen som ett sätt att förbättra robusthet för systemet i sin helhet. Vissa sträckor och knutpunkter är dock svåra att ersätta och därmed kritiska.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109) redovisas de av riksdagen beslutade målen för det civila försvaret; värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld. Vidare konstaterar Regeringen att det i nuläget är av särskild betydelse att planeringen av det civila försvaret bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Planeringen i detta avseende ska utgå från att stödet behöver levereras under 5-10 dagar. Transporter pekas ut som ett område där behov av sådant stöd föreligger. Regeringens inriktning av Försvarsmaktens försvarsplanering är en utgångspunkt för planeringen i det civila försvaret och Försvarsmaktens arbete med försvarsplaneringen bör samordnas med myndigheter som har bevakningsansvar enligt krisberedskapsförordningen. Dessa myndigheters arbete med civilt försvar ska också så långt möjligt använda de strukturer och processer som används inom krisberedskapen.

I propositionen Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling (prop. 2016/17:21) konstaterar Regeringen att goda och tillförlitliga transportsystem och transporter för handel och resor mellan länder och inom Sverige är en grundförutsättning för att dagens globaliserade samhälle ska fungera. Det är enligt Regeringen av särskild betydelse att säkerställa robusthet och utbytbarhet avseende kritisk infrastruktur och samhällsviktiga transporter. Regeringen anser därför mot bakgrund av

---

<sup>1</sup> Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2016/17: 101), regeringsbeslut den 23 mars 2017, N2017/02312fTIF m.fl.

detta och vad som anförs i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att frågor om hot, risker och andra utmaningar bör beaktas i processerna för infrastrukturplanering.

Den 10 december 2015 beslutade Regeringen om att bevakningsansvariga myndigheter ska återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret, med utgångspunkt i det som anges i den försvarspolitiska inriktningspropositionen. Arbetet ska årligen redovisas i samband med årsredovisningen. Utöver hänvisning till inriktningspropositionen framhålls att Försvarsmakten ska ge de bevakningsansvariga myndigheterna tillgång till relevanta delar av planeringen avseende väpnat angrepp så att en sammanhängande planering kan ske. De bevakningsansvariga myndigheterna ska i sin tur utforma mer detaljerade antaganden inom det egna ansvarsområdet som en grund för inriktning och planering.

På uppdrag av myndigheten för samhällsskydd och beredskap har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) tagit fram ett antal scenarier, indelade i fyra sk ”typfall”. De har som syfte att utgöra grund och verktyg till metodstöd för aktörer inom civilt försvar för att hantera hotbilder och förmågeutveckling.<sup>2</sup> I det förslag till grundsyn som Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämnade in till Regeringen 10 juni 2016 hänvisas till underlaget från FOI, och främst Typfall 4 ”Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige” som gemensamma planeringsförutsättningar för aktörernas planering inför höjd beredskap.

I januari 2017 presenterade Regeringen en nationell säkerhetsstrategi för Sverige, som behandlar bl.a. transportområdet. Regeringen framhåller att robusthet och utbyttbarhet avseende kritisk infrastruktur och samhällsviktiga transporter måste säkerställas. I strategin lyfter Regeringen bl.a. fram förbättrat skalskydd av vitala delar av transportinfrastrukturen, insatser för att åstadkomma ökad säkerhet i informations- och kommunikationssystem samt redundans, att kunna använda ersättningsystem. Frågor om hot, risker och utmaningar bör i tillämpliga delar värderas i processerna för infrastrukturplanering. Samverkan mellan privat och offentlig sektor behöver kartläggas och lämpliga åtgärder vidtas.

En god informations- och IT-säkerhet är helt nödvändig i det digitaliserade samhället. På såväl internationell som nationell nivå kommer därför ny lagstiftning som medför skärpta krav på myndigheter och företag som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster.

Europaparlamentet och Europeiska rådet antog den 6 juli 2016 Europaparlamentets och rådets direktiv, (EU) 2016/1148, om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet). Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt den 9 maj 2018. Direktivet ställer krav på att leverantörer av samhällsviktiga tjänster bedriver ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete samt att de utan onödigt dröjsmål rapporterar incidenter som har en betydande inverkan på kontinuiteten i den samhällsviktiga tjänst de tillhandahåller.

Trafikverket bedriver idag ett systematiskt informationssäkerhetsarbete i enlighet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter. Trafikverket omfattas också sedan den 1 april 2016 av kravet på obligatorisk it-incidentrapportering.

Förslaget till ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) innehåller nya krav. Förslaget innebär att lagen inte bara omfattar hemliga uppgifter utan även säkerhetskänslig verksamhet som av tillgänglighets- och riktighetsaspekter är viktiga att skydda. På detta sätt vidgas tillämpningsområdet till att ge ett skydd för informationstillgångar och funktionalitet i

---

<sup>2</sup> Lindgren, Fredrik, (2014), FOI Memo 5089 - Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar

samhällsviktig verksamhet. Det innebär att IT-system som idag innehåller öppna data kan komma att omfattas av säkerhetsskydd.

Den föreslagna säkerhetsskyddslagen kommer att ställa krav på Trafikverket som innebär en utmaning när det gäller samtidiga krav på att tillgängliggöra data för att främja digitaliseringen av transportsystemet. Det blir därför mycket viktigt att hitta den rätta balansen mellan att tillgängliggöra data och att skydda densamma vad gäller konfidentialitet, tillgänglighet och riktighet. Detta kommer att medföra kostnader men också att innebära utmaningar för användarvänligheten.

I Trafikverkets regleringsbrev för 2017 ges myndigheten bl.a. i uppdrag att senast den 22 februari 2018 redovisa vilka övergripande åtgärder som myndigheten har vidtagit för att bedriva ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete.

Regeringen fattade den 11 maj beslut om uppdrag till Trafikverket att, parallellt med Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen, senast den 1 oktober redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att vidareutveckla krisberedskapen, det civila försvaret och förmågan att hantera olika händelser och situationer som t.ex. stora olyckor, naturhändelser, antagonistiska hot, höjd beredskap och ytterst krig. I beslutet lyfts särskilt robusthet och utbyttbarhet avseende kritisk infrastruktur och samhällsviktiga transporter, beredskap och förmåga att hantera antagonistiska hot, informations- och cybersäkerhet, förmåga att hantera bortfall av nyckelresurser och samverka fram. Beräknade kostnader för prioriterade åtgärder ska redovisas.

Regeringen fattade den 11 maj 2017 också beslut om uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret. Uppdraget innebär att bevakningsansvariga myndigheter med stöd från Försvarsmakten och MSB senast 31 december 2018 har stärkt förmågan när det gäller: krigsplacering av personal som krävs vid höjd beredskap, planering för stöd till Försvarsmakten, aktörsgemensam samverkan som möter de höga krav på sekretess och robusthet som ställs vid höjd beredskap, samt planering för att verka från alternativ och/eller skyddad ledningsplats.

## 2.2. Ett breddat uppdrag för Trafikverket

Den 19 maj 2017 överlämnade Trafikverket tillsammans med Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket en rapport om ansvar och roller för krisberedskap och planering inför och vid höjd beredskap i transportsektorn. Rapporten visar på vissa brister i ansvarsfördelningen mot bakgrund av att det för Transportsektorn bland annat saknas en myndighet med ansvar för samlad övergripande planering för krisberedskap och det civila försvaret. I rapporten föreslås att Trafikverket får ett samlat övergripande planeringsansvar. Den 29 juni 2017 fattade Regeringen, utifrån rapportens förslag, beslut om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. En ny paragraf införs (§ 3a) som innebär att myndigheten får i uppgift att ta ett samlat ansvar för den övergripande planeringen av krisberedskap inför och vid höjd beredskap för samhällsviktig verksamhet inom transportsektorn. Detta innebär att ansvarsförhållanden klargörs och att förutsättningarna för en helhetssyn på krisberedskap och civilt försvar inom transportsystemet skapas. För Trafikverket innebär det ett breddat uppdrag då myndigheten framöver dels får ett ansvar för övergripande planering inom transportsektorn, dels får ett ansvar på de områden där ingen statlig myndighet idag planerar för krisberedskap och höjs beredskap såsom hamnar och flygplatser. Trafikverket avser att under hösten 2017 starta arbetet för att hitta lösningar tillsammans med övriga berörda myndigheter så att det utökade ansvaret kan omhändertas.

Föreliggande redovisning och förslag till åtgärder bygger på Trafikverkets hittillsvarande uppdrag.

### 2.3. Vissa relevanta författningar

De två mest centrala författningarna för krisberedskap och civilt försvar för statliga myndigheter är krisberedskapsförordningen<sup>3</sup> och totalförsvarsförordningen<sup>4</sup>. Parallellt finns äldre långtgående speciallagstiftning för krigssituationer utifrån tanken att den offentliga makten även i krig ska utföras under lagarna. Den har till viss del uppdaterats i takt med att myndigheter bytt namn etc. men inte utifrån hur till exempel myndigheternas ansvar och samspelet mellan den offentliga och privata sektorn har utvecklats.

#### 2.3.1. Krisberedskapsförordningen och totalförsvarsförordningen

Krisberedskapsförordningen och totalförsvarsförordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. I förordningarna finns bestämmelser för såväl planeringsskedet som för när en kris eller höjd beredskap inträffar. Författningarna omfattar nästan alla statliga myndigheter men vissa myndigheter har ett särskilt ansvar vilket medför större krav på planeringsarbetet. Trafikverket är en av dessa myndigheter.

Utöver dessa författningar har ett särskilt regeringsbeslut<sup>5</sup> fattats enligt vilket vissa myndigheter ha tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Vissa myndigheter ska enligt beslutet också ha förmåga att vid en allvarlig kris omgående kunna upprätta en ledningsfunktion, om krisen berör det egna ansvarområdet eller medför behov av stöd till och samverkan med andra aktörer. Trafikverket omfattas av båda dessa krav.

#### 2.3.2. Särskild beredskapslagstiftning

Trafikverket ges i lagstiftningen möjligheter att försörja sig med personal och materiel. Trafikverket har enligt förordningen om totalförsvarspplikt<sup>6</sup> rätt att göra framställning av krigsplacering. Enligt samma förordning får vidare civilplikt göras inom området underhåll och reparationer av järnvägar och vägar, m.a.o. utbildning med plikt. Denna del av lagen har dock inte aktiverats av Regeringen till skillnad från vad som avser värnplikt vilket aktiverades i mars 2017.

Förfogandelagen kan användas för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom (både fast och lös) eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt. Genom förfogande kan fastighet och annan egendom tas i anspråk och andra rättigheter till egendom (ex servitut) kan upphävas eller begränsas. Ägare eller innehavare av produktionsmedel kan åläggas att medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning medan ägare eller innehavare av lageranläggning kan åläggas att förvara egendom. Ägare eller innehavare av transportmedel kan också åläggas att ombesörja transporter. Även enskilda personer kan bli föremål för förfogande genom att

---

<sup>3</sup> Förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

<sup>4</sup> Förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap

<sup>5</sup> Regeringsbeslut, 2014-11-27, Fö2014/1195/SSK, Uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion.

<sup>6</sup> Förordning (1995:238) om totalförsvarspplikt

åläggas tillfällig uppgift.<sup>7</sup> Enligt förfogandeförordningen kan Trafikverket (men även Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och länsstyrelsen i berört län) besluta om förfogande av transportmedel för annans räkning än Försvarsmaktens.<sup>8</sup>

Enligt förordningen om uttagning av egendom för totalförsvarets behov<sup>9</sup> ska förfogandet förberedas i fred genom uttagning, eller krigsplacering, av egendom som kommer att behövas. Vissa myndigheter är uttagsmyndigheter med rätt att fatta beslut om att krigsplacera egendom, medan andra endast är behovsmyndigheter som ska anmäla behov av uttag till uttagsmyndigheterna. Försvarsmakten är uttagsmyndighet för fordon och fartyg. Uttag av fordon (spårbundna och andra) ska ske efter hörande av Trafikverket. Trafikverket har också ansvar att samordna övriga myndigheters behov av krigsplacering av fordon.

De myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen, ex. Trafikverket, ska enligt förordningen om förberedelser för leverans av varor och tjänster träffa avtal med företag om att dessa inför exempelvis krig i Sverige eller vår omvärld ska tillhandahålla varor och tjänster (företagsplanläggning).<sup>10</sup>

Myndigheter med särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen ska planlägga undanförelse och förstöring av egendom som huvudsakligen används inom myndighetens verksamhetsområde under MSB:s samordning. Ägare eller innehavare av egendom kan också föreläggas att medverka i planer.

För transportinfrastruktur ("fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet") är det dock Försvarsmakten som planerar och beslutar om förstöring, vilket inte omfattas av MSB:s samordning. Planeringen ska ske i samverkan med ansvariga myndigheter.

### 3. Hotbild

Trafikverkets anläggningar påverkas av en bred palett av hot. En stor del av de fredstida hot som myndigheten står inför redovisas i Trafikverkets risk- och sårbarhetsanalys och återges endast i korthet här. En viktig källa till sårbarhet som i sig genererar störningar är att anläggningarna är slitna. Vidare byggs beroendet till IT ut vilket ökar effektiviteten, exempelvis antal tåglägen, samtidigt som risken för störningar kan öka.

Järnvägsanläggningen är även i övrigt beroende av teknik, exempelvis för kraftförsörjningen. I och runt storstäderna blir även väganläggningen allt mer beroende av IT och annan teknik. Såväl vägar som järnvägar är också känsliga för avbrott i kritiska punkter, vilket exempelvis skadan på Södertäljebroen efter att en lastbil kört in i brokonstruktionen illustrerar.

Transportnoder som exempelvis stationer kan upplevas som otrygga för resenärer då det förekommer gängbildningar, ordningsstörande folksamlingar och brottslig verksamhet, vilket minskar användbarheten i transportinfrastrukturen. Särskilt utsatta kan de som arbetar på exempelvis stationer vara. Skadegörelse innebär ökade kostnader och driftstörningar men kan också äventyra säkerheten för de som arbetar i och brukar infrastrukturen. Infrastrukturen är också utsatt för organiserade stölder av exempelvis metaller vilket leder till driftstörningar och säkerhetsrisker.

<sup>7</sup> Förfogandelag (1978:262)

<sup>8</sup> 2 § förfogandeförordningen (1978:558)

<sup>9</sup> Förordning (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov

<sup>10</sup> Förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster



Den sammantagna terrorhotnivån i Sverige befinner sig på en förhöjd hotnivå, eller tre på den femgradiga skalan. Större infrastrukturella knutpunkter såsom större stationer i storstäderna eller transportmedel är potentiella objekt för terrorattacker med potentiellt förödande konsekvenser för liv, hälsa och infrastrukturens funktionalitet.

Trafikverket och den infrastruktur myndigheten förvaltar påverkas också av främmande makts aktiviteter. It- och informationssäkerheten bedöms av såväl regeringen, Säpo som Försvarmakten vara de för närvarande enskilda områden som är mest problematiska ur ett säkerhetsskyddsperspektiv och infrastrukturen bedöms vara ett av de viktigaste fokusområdena för statsstödd underrättelseverksamhet.

I ett gråzons- eller skymningsläge (föregående en väpnad konflikt och som kan vara svårt att avgränsa mer precist) kan Trafikverkets verksamhet och anläggningar komma att utsättas för olika former av direkta attacker som t ex cyberattacker. Aktiviteter syftande till att testa skydd och vår förmåga, inhämta information eller orsaka svåra störningar kan förekomma. Attacker mot andra verksamheter som t ex el-, livsmedels- eller drivmedelsförsörjning kan också få effekter på Trafikverkets verksamhet.

I planeringen för det civila försvaret utgår Trafikverket från ett öppet väpnat angrepp utifrån FOI:s typfall fyra (se ovan). Där beskrivs ett kortvarigt men intensivt krigsförlopp som inkluderar krigföring i alla arenor, inklusive informationsarenan. Viktiga delar som är dimensionerande för planeringen inkluderar:

- ett angrepp kan komma utan förvarning,
- bekämpning av civil infrastruktur, som direkt påverkar Trafikverket (bekämpning av viktiga delar av väg och järnvägsanläggningarna),
- bekämpning av civil infrastruktur, som indirekt påverkar Trafikverket,
- angrepp sker även mot försök till reparationer,
- angreppen sker på strategiska punkter – inte brett över territoriet,
- det öppna krigsförloppet sker under några dagar men kan föregås av dolda angrepp,
- angrepp mot infrastrukturen sker med såväl sabotage, cybermedel, fjärrstridsmedel och reguljära förband.

Utifrån ovanstående kan vissa ytterligare bedömningar och antaganden göras avseende väg och järnvägstrafiken. Denna analys pågår.

Grunderna för det svenska militära uppträdandet i händelse av en konflikt står att finna i Försvarmaktens militärstrategiska doktrin. Där tydliggörs att Sverige under fred och kris ska ha ett offensivt uppträdande och tidigt möte varje hot och demonstrera vilja och förmåga att försvara territoriet. I händelse av ett angrepp ska svenska stridskrafter disponeras så att egen kulmination undviks, ”undvika att förlora”, i syfte att bibehålla handlingsfrihet. Striden ska sedan kunna övergå till offensiva operationer tillsammans med andra för att vinna kriget. Viktiga delar som är dimensionerande för Trafikverkets planering inkluderar att operationer ska kunna genomföras inom hela det operativa djupet, samhällets funktionalitet ska skyddas och förmågan att ta emot hjälp bibehållas. Vikten av rörlighet för att genomföra den manöverkrigföring som är utgångspunkt för strid och operationer är också en viktig faktor.

## 4. Behov av åtgärder

### 4.1. Trafikverkets syn på pågående och fortsatt arbete

För att få effekt i arbetet med såväl krisberedskap som civilt försvar krävs att perspektivet integreras i myndighetens processer och organisationsdelar. Myndighetens ambition är att arbetet med säkerhet och skydd, krisberedskap och beredskap för höjd beredskap/krig ska vara en del i det ordinarie arbetet. Samtidigt ska det vara en integrerad del i risk- och sårbarhetsanalyser och i den interna styrningen och kontrollen.

Så gott som alla myndighetens processer berörs. Ett arbete genomförs internt och i samarbete med Försvarsmakten, länsstyrelser med flera för att identifiera och prioritera de verksamheter som behöver anpassas för att fungera i höjd beredskap. Exempel på verksamheter som analyseras är:

- planering av transportsystemet och åtgärder
- planering av trafik
- att genomföra åtgärder på vägar och järnvägar
- trafikledning och trafikinformation
- ledning- och styrning
- kompetensförsörjning
- inköp och upphandling
- IT
- teknik- och systemkrav
- att hantera ärenden (t ex hantering av sekretess)
- att försörja verksamheten med mark och lokaler

Inom alla områden kommer ökade insatser att krävas i den nationella och regionala organisationen. När det gäller planeringen för höjd beredskap kommer större och mindre utvecklingsinsatser att krävas både nationellt och regionalt där samarbetet med Försvarsmakten, länsstyrelserna, den privata sektorn m fl ska byggas upp.

Att transportinfrastrukturen kan fylla sin funktion är grundläggande och föremål för flertalet av de åtgärder som redovisas i föreliggande skrivelse. Ett viktigt perspektiv är också att skydda resenärer, personal, allmänhet, gods och annan egendom (resecentra/stationer med anslutningar, tåg, vagnar, bussar samt infrastruktur) från olagliga handlingar. I förlängningen kan otrygghet i detta avseende leda till att infrastrukturen inte fyller sin funktion för vissa resenärer vilket får samma effekt som att den inte fungerar över huvud taget. Åtgärder för att hantera detta perspektiv redovisas också nedan. Att säkerställa ett fullgott säkerhetsskydd är också viktigt för att minska risken för infrastrukturen och dess funktion i händelse av ett antagonistiskt hot. Åtgärder för detta redovisas nedan.

Sedan myndighetens bildande har Trafikverket arbetat med robustheten i väg- och järnvägsanläggningarna som en av de sex leveransskvalitéerna. Robusthet mäts i dag i form av förseningar och avbrott i trafiken och det är framförallt genom underhåll av anläggningarna som robustheten stärks. Som ett bidrag till robustheten har ett arbete startat upp för att utveckla kontinuitets-/beredskapsplaner för känsliga punkter och sträckor. Trafikverkets arbete med att stärka robustheten i den del av transportinfrastrukturen som myndigheten ansvarar för bidrar till krisberedskapen i Sverige. Inte minst gäller det för IT-lösningar i systemet.

Trafikverket kan vidare konstatera att genomfört, pågående och planerat arbete för att stärka robustheten även bidrar till totalförsvaret. Att planera för en situation där en kvalificerad motståndare systematiskt bekämpar utvalda, kritiska, delar av infrastrukturen inom ramen för ett väpnat angrepp ställer samtidigt nya krav på såväl planering som i förlängningen anpassningar av anläggningarna och myndighetens förvaltning. Trafikverkets verksamhet är en viktig del av den svenska tröskelförmågan och myndighetens inriktning är att myndigheten efter bästa förmåga ska bidra till att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Samtidigt ska arbetet för en stärkt robusthet mot framtida händelser fortgå med oförminskad styrka. Planeringen för framtida händelser och för höjd beredskap ska vara ömsesidigt förstärkande.

Arbetet med planering för höjd beredskap genomförs så långt möjligt utifrån fyrstegsprincipen. Det första steget (tänk om) genomförs i dialogen med andra parter genom att tydliggöra möjligheter och begränsningar. Det andra steget (optimera) är en av de viktigaste delarna som i detta sammanhang handlar om att planera för att med befintliga resurser kunna uträtta så mycket som möjligt vid höjd beredskap. Det tredje steget (bygg om) innebär begränsade ombyggnationer, eller anpassningar, för att stärka förmågan att upprätthålla transporter vid höjd beredskap. Behov som inte kan tillgodoses på annat sätt kan bli föremål för det fjärde steget (bygg nytt) vilket innebär nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder.

Alla delar av målet för civilt försvar är i grunden lika viktiga, men stöd till Försvarsmakten bedöms vara i störst behov av utveckling och prioriteras inledningsvis. Trafikverket har dock inlett, och avser fortsätta, planering för alla delar av målet för det civila försvaret. I praktiken är det i många fall samma förmågor som behöver stärkas.

Trafikverket gör, utifrån de styrningar och vägledningar som lämnas från Regeringen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, antaganden och bedömningar som ligger till grund för den egna planeringen. I många fall finns dock ett stort värde i att dessa delas av flertalet myndigheter, exempelvis avseende grunder för prioritering. I det avseendet finns fortfarande en potential för utveckling av det samlade arbetet i det civila försvaret.

#### 4.2. Samverkan

Som Regeringen konstaterar i den nationella säkerhetsstrategin är transportsystemet komplext och bygger på att många aktörer levererar sina tjänster. Viktiga delar av planeringen för höjd beredskap i transportsektorn kommer behöva ske gemensamt mellan transportmyndigheterna och med andra aktörer i sektorn. Trafikverket fäster därför stor vikt vid samverkan inom ramen för såväl samverkansområdet transporter (SOTP) som samverkan med företrädare för transportbranschen inom ramen för Transportsektorns samverkan inför samhällsstörningar (TP SAMS). Trafikverkets nuvarande ansvar för samhällstransporter inskränker sig dock till den verksamhet som myndigheten själv bedriver, i första hand att tillhandahålla infrastruktur.

Trafikverket är en leverantör av samhällsviktig verksamhet men är också beroende av att andra kan leverera sina samhällsviktiga tjänster. Viktiga sådana beroenden är exempelvis bränsle- och elförsörjning. Utöver samverkan i transportsektorn finns därför behov av att samverka med andra sektorer. Denna samverkan bör bygga på existerande strukturer och processer inom krisberedskapen vilka dock kan behöva utvecklas för totalförsvarets behov.

Det nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd (NRJK) är ett nybildat råd för att arbeta med skyddsfrågor inom järnvägen och kollektivtrafiken. Rådet arbetar för att utveckla

och genomföra åtgärder som syftar till att förebygga, förhindra och hantera kriminella och olagliga handlingar riktade mot kollektivtrafiken, såväl lokal- regional- som fjärrtrafik samt övrig spårtrafik. Rådets medlemmar är Jernhusen, Trafikförvaltningen i Stockholms läns landsting, Polismyndigheten, Transportstyrelsen, Trafikverket, Tågoperatörerna, samt LANDSEC. Vid behov kan också andra deltagare adjungeras.

Ett särskilt behov av samverkan finns runt komplexa gränsöverskridande anläggningar, med Öresundsbron i spetsen. Förbindelsen över Öresund spelar en mycket stor roll för lokala, regionala och internationella resor och transporter. Vid ett avbrott måste såväl alternativa transportsätt som att återställa brons funktion arrangeras gemensamt mellan Sverige och Danmark. Mot denna bakgrund har en särskild arbetsgrupp med berörda aktörer på båda sidor sundet utarbetat rekommendationer både för en krissituation och för att förbättra beredskapen. Relevanta motparter mellan länderna vid en kris har identifierats. På svensk sida har arbetsgruppen identifierat viktiga roller för såväl regeringskansliet som länsstyrelsen medan Trafikverket bedöms vara den aktör som bör samla svenska aktörer som behövs för att återetablera trafikfunktionen över Öresund tillsammans med den danska beredskapsfunktionen Trafikal Genoprettelsegruppe. Arbetsgruppen rekommenderar vidare att de aktörer som åläggs ett ansvar för samordningen över Öresund fördjupar beskrivningen med målet att skapa en tydlig organisation för hantering av ett långvarigt avbrott.

#### 4.3. Planering på Trafikverket

Trafikverket arbetar kontinuerligt med att förbättra sin förmåga att förebygga och hantera kriser vilket också genererar underlag för anpassningar och investeringar i syfte att stärka säkerhet och skydd, krisberedskap och civilt försvar. Arbetet har stärkts de senaste åren, bl.a. genom att en särskild avdelning för Samhällsskydd och beredskap inrättats på Verksamhetsområdet Planering.

I rapporten Tillgänglighet i ett hållbart samhälle från maj 2017 betonas vikten av att kunna minimera större störningar som riskerar att bli samhällskritiska. I maj 2017 beslutades att en utredning ska göras av hur resenärers trygghet kan förbättras på stationer som trafikverket förvaltar. Utredningen ska kartlägga förekomsten av brottslighet, hur bevakningen utförs, hur samverkan med andra aktörer går till samt den upplevda (o)tryggheten.

Utifrån uppdraget i myndighetens regleringsbrev, samt myndighetens egna analyser av förbättringsbehov, pågår arbetet för att stärka säkerhetsskyddet på Trafikverket. En särskild utmaning är de många IT-system som finns i myndighetens verksamhet och som innehåller information om anläggningarna och trafiken. Information som i ett tidigare omvärldsläge bedömts kunna vara offentlig samt tillgängliggöras exempelvis på internet kan nu komma att behöva omklassificeras. Det kan i sin tur påverka funktionen, inte minst hos externa aktörer som använder denna information. Detta bedöms komma att medföra högre kostnader än de som tidigare beräknats bland annat i den utveckling som pågår av IT-stöden.

För Trafikverket, som leverantör av samhällsviktig verksamhet som kontinuerligt måste fungera, är kontinuitetshantering en viktig del av krisberedskapsarbetet. Idag pågår ett flertal initiativ och projekt som syftar till att stärka kontinuiteten i exempelvis IT-system, komplexa vägtrafikanläggningar i Stockholmsområdet och Trafikledningscentraler. Det finns också planer för att hantera olika händelser anläggningarna så som störningsplaner, årstidsberedskapsplaner och reduceringsplaner för järnväg. Dagens verksamheter bidrar till robustheten i tjänsterna men det har saknats en myndighetsövergripande styrning och uppföljning. I syfte att skapa en sådan grund för prioritering och planering har ett projekt för utvecklad kontinuitetshantering startats. Det kommer tydliggöra ansvaret för ansvariga chefer i linjeverksamheten och bidra till att täppa till ”hål” i dagens kontinuitetshantering.

Exempelvis pågår ett arbete med att identifiera kritiska punkter i väg- och järnvägsanläggningarna för att med utgångspunkt i dessa skapa kontinuitetsplaner för kritiska avsnitt där sådana inte finns.

Trafikverket har sedan några år en dialog med Försvarsmakten för Totalförsvarsändamål. Från och med 2014 finns gemensamma arbetsgrupper för att gemensamt studera och identifiera vilken transportinfrastruktur som bör planläggas för försvarsändamål.

Efter beslutet om återupptagen planering för höjd beredskap i december 2015 initierade Trafikverket ett projekt med syfte att klarlägga myndighetens uppgifter och ansvar. I projektet pågår kartläggning av vilka verksamheter som ska fungera i höjd beredskap och vilka insatser som kommer att krävas när det gäller investeringar och underhåll av till exempel materiel och kompetens. Projektet drivs i dialog med Försvarsmakten, MSB och andra berörda intressenter.

#### 4.4. Planerade investeringar

Såväl det svenska försvarets organisation, dess behov som infrastrukturen har genomgått förändringar sedan planeringen inom det civila försvaret upphörde på 90-talet. Trafikverket bedömer att de åtgärder som vidtas för att så effektivt som möjligt använda befintliga resurser och förmågor kommer behöva kompletteras med investeringar, såväl infrastrukturinvesteringar, inklusive IT-lösningar, som investeringar i myndighetens egen verksamhet.

#### 4.5. Generellt om kopplingen mellan åtgärdsplanering och planering för säkerhet, krisberedskap och höjd beredskap

Mycket av arbetet för att stärka skydd och säkerhet, krisberedskap och planering för höjd beredskap handlar om att ta fram planer för hantering av olika störningar, inom ramen för den befintliga infrastrukturen.

Åtgärdsplaneringen innebär en sammanvägning av ett stort antal behov av åtgärder i infrastrukturen för olika syften inom en ekonomisk ram. Avseende underhåll finns idag en etablerad metodik för att integrera robusthetshänsyn. Digitaliseringens möjligheter lyfts fram i åtgärdsplanen. För IT-lösningar finns också en etablerad integrering av att omhänderta informationssäkerhetsfrågor. Det finns också andra exempel på vidtagna åtgärder och anpassningar för att exempelvis motverka brottslighet och andra antagonistiska hot.

Trafikverket konstaterar dock att det finns behov av att stärka kopplingen mellan planering för skydd och säkerhet, krisberedskap och planering för höjd beredskap och åtgärdsplaneringen för att säkerställa att behov som identifieras på dessa områden kan värderas på ett rättvisande sätt i arbetet med en sammanställd plan. Vad avser planering för höjd beredskap har arbetet ännu inte nått den mognadsgrad att det på något påtagligt sätt kunnat påverka åtgärdsplanen. Myndighetens processer behöver utvecklas när det gäller dessa frågor. Det gäller planeringsprocesser, utformning av anläggning och underhåll som exempel. Den modell som Trafikverket föreslår för kommande period är därför att, utifrån hittillsvarande analys, medel sätts åt sidan för att kunna genomföra investeringar i form av anpassningar eller i förekommande fall mindre nyinvesteringar i takt med att den konkreta planeringen avkastar sådana behov. En sådan metod skapar också möjlighet att bibehålla nödvändig sekretess runt de åtgärder som ställer sådana krav.

#### 4.6. Anpassningar

Som konstateras ovan är generella underhållsåtgärder en viktig del i att upprätthålla robustheten i transportinfrastrukturen. Trafikverkets planering för underhållet de närmaste åren återfinns i myndighetens underhållsplan för 2017-2020 som redovisades den 23 mars 2017. Där konstateras att Robustheten i järnvägsanläggningen minskar 2017 och 2018 då reinvesteringar på omledningsbanor inte ryms inom ramen, vilket påverkar möjligheten att hantera störningar i anläggningen. Avseende väganläggningen är robustheten oförändrad under perioden men riskerar att sjunka på sikt då de finansiella ramarna inte tillåter allt underhåll som ur ett livscykelkostnadsperspektiv borde utföras inom perioden 2017 till 2020.

I avsnitt 3 ovan redovisas en nyligen igångsatt utredning avseende trygghet för resenärer på stationer som Trafikverket förvaltar. Den inriktning som dagens kameraövervakning bygger på behöver uppdateras, bland annat saknar flera större stationer som återkommande drabbas av brottslighet kameraövervakning. Det är därför mycket sannolikt att utredningen klarlägger ett behov av anpassningar för att förbättra kameraövervakningen.

Planeringen för höjd beredskap är ännu i ett tidigt skede varvid den fulla bredden av de anpassningar i infrastrukturen som är påkallade ännu inte är känd. Som anges ovan har vissa enskilda objekt redan identifierats i dialogen med Forsvarsmakten vilka sannolikt kommer leda till vissa anpassningar i Trafikverkets anläggningar.

Generellt bedömer dock Trafikverket att bl.a. följande anpassningar kommer att kunna bli aktuella:

Förstärkning av vissa konstbyggnader, väg/järnvägsbankar etc.

Förbereda vissa objekt för förstöring/spärrning – möjliggöra undanförsel.

Intensivare underhåll än vad som motiveras av fredstida bruk

Anpassningar för robustare IT genom redundant IT-infrastruktur och anpassningar av applikationer för att kunna dra nytta av den redundant IT-infrastrukturen.

Komplettera avtal med leverantörer så att de är användbara i kris/krigslägen.

Utökad förrådshållning av vissa förnödenheter och insatsvaror.

Utifrån Trafikverkets utökade ansvar för den övergripande planeringen av krisberedskap inför och vid höjd beredskap för samhällsviktig verksamhet inom transportsektorn bedömer myndigheten att ytterligare investeringsbehov skulle kunna komma att aktualiseras.

Projektet MIG (placering av IT-lösningar) bidrar till att Trafikverket får en stabilare och robustare IT-miljö genom att möjliggöra avveckling av gammal teknik samt att IT-lösningar placeras i den IT-miljö där de hör hemma och passar bäst. Ett antal olika IT-miljöer har skapats för ändamålet och en migrering sker nu till dessa.

#### 4.7. Nya investeringar

Utöver anpassningar kan vissa nya infrastrukturinvesteringar krävas. Det rör sig i så fall, enligt Trafikverkets nuvarande bedömning, om investeringar som exempelvis kan öka redundansen i olika samhällstillstånd vid särskilt utsatta delar av infrastrukturen.

#### 4.8. Investeringar i förvaltningen

Den hotbild som beskrivs ovan ställer särskilda krav på myndighetens förvaltning för att den ska kunna fungera även i en krigssituation. Grundläggande förmågor inom krisberedskapen som att kunna leda verksamheten och kommunicera med andra blir alltjämt giltiga men förutsättningarna ändras. Som beskrivits ovan pågår arbetet med att identifiera bland annat de åtgärder som krävs i termer av verksamhetsinvesteringar. I nuläget bedöms följande behov föreligga.

Alternativa och skyddade ledningsplatser för ledning av myndighetens verksamhet.

Skyddade/alternativa platser för trafikledning.

Kompetensuppbyggnad avseende höjd beredskap och krigsplacering av personal.

Utvecklad utbildnings- och övningsplanering.

Robust samband internt.

Robust samband externt.

Utöver dessa åtgärder finns ett behov av att utveckla förmågan att hantera samtliga informationsklasser i IT-miljön. Det kommer sannolikt kräva investeringar, främst i form av anpassningar av existerande system men även utifrån krav på myndighetens ordinarie lokaler, skalskydd osv. Det kommer också påverka kravställning vid kommande upphandlingar.

Trafikverket är en myndighet som är spridd över landet och en stor del av planeringen för höjd beredskap kommer att genomföras på regional nivå. Det finns ett stort behov av att stärka myndighetens förmåga till signalskydd i syfte att skapa förutsättningar för en effektiv och säker planering.

## 5. Resursbehov

Trafikverket konstaterade i budgetunderlaget för 2018-2020 att verksamheter inom ett flertal anslag kommer att påverkas av den förändrade hotbilden och de ökande kraven på säkerhet i transportsektorn, som bl.a. redogörs för i den nationella säkerhetsstrategin. Planeringen för att stärka transportsystemet tar succesivt form och kommer att fortsätta att utvecklas kommande år och därmed kommer även precisionen i behovet av åtgärder och kostnader för dessa att kunna beskrivas.

Trafikverket bedömer dock redan nu att det kommer att krävas särskilda medel för investeringar avseende skyddsåtgärder, säkerhetsskydd och informationssäkerhet, åtgärder för redundans i anläggningar, stöd och processer. Efterhand som det projekt som bedrivs för att beskriva Trafikverkets ansvar och behov av utveckling för att bidra i totalförsvaret kommer kostnadsbedömningar att tas fram.

Kostnader kommer också att uppstå utifrån behov av stärkt planeringskapacitet internt samt utifrån Trafikverkets utökade roll i krisberedskap och civilt försvar. Det avser behov av ny kompetens och därmed ökade personalkostnader. Åtgärder av denna typ ligger utanför åtgärdsplanen och Trafikverket avser återkomma med en närmare redovisning av vilka åtgärder som planeras härvidlag i sitt svar på "Uppdraget om krisberedskap och det civila försvaret" (N2017/03483/SUBT) från den 11 maj 2017 som ska redovisas 1 oktober 2017.

I det utvecklingsarbete som bedrivs för att identifiera delar i Trafikverkets verksamhet som ska stödja totalförsvaret ingår att bedöma resursbehoven för investeringar, underhåll och förvaltning.

**Trafikverket**

781 89 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921



