

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-28

Diarienummer: SMF-2023-00368

Handläggare:

Rasmus Wicander

Telefon: 031-365 57 25

E-post: rasmus.wicander@stadsmiljo.goteborg.se

Remissvar över SOU 2022:57 - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Förslag till beslut

1. Stadsmiljönämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
2. Stadsmiljönämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har bestått i att lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget har omfattat tre sakområden som enligt utredningens direktiv är starkt förbundna med varandra; skyddsrum, utrymning och inkvartering samt behovet av en stödorganisation. Enligt utredningens bedömning är det realistiskt att utgå från att det kan finnas en påtaglig risk för att civil befolkningen i Sverige kan komma att drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än enligt tidigare gjorda bedömningar. Det är därför av stor betydelse att det finns ett väl sammanhållet system till skydd för civilbefolkningen. Utredningen föreslår bland annat att det fysiska skyddet för civilbefolkningen ska bestå av flera grundläggande delar i form av tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen, möjligheter till utrymning och inkvartering samt utvecklingen av annat nödvändigt bistånd i skyddet för civilbefolkningen.

Förvaltningens bedömning är positiv till Forsvarsdepartementets utredning kring ett stärkt skydds för civilbefolkningen. Förvaltningen håller med utredningen om att det är av stor vikt att det grundläggande skyddet för civilbefolkningen av skyddsrum och andra skyddade utrymmen samt möjligheter till utrymning och inkvartering förstärks och utvecklas. Förvaltningens roll kring detta är dock begränsad då finns få skyddsrum och skyddade utrymmen i stadens stadsmiljö. Vidare anser förvaltningen att natur- och grönområden inte är lämpliga för utrymning och inkvartering, utan bör först och främst ske vid andra anläggningar i staden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En samhällsstörning kan innebära ökade kostnader och är direkt beroende av samhällsstörningens omfattning. Samhällsstörningar innebär därför alltid en negativ inverkan på såväl invånarnas som stadens ekonomiska situation. Utökade krav på kommuner kring utrymning och inkvartering bedöms kunna föranleda kostnadsökningar. En utökad kommunal organisering av frivilliga inom lokala frivilliga beredskapsgrupper att medföra kostnadsökningar för kommunerna. Förslagen syftar till att använda Sveriges

samlade resurser på bästa sätt och stärka landets förmåga att upprätthålla samhällets funktionalitet. Därmed kan förslaget innebära att de ekonomiska konsekvenserna av samhällsstörningen blir lindrigare.

Bedömning ur ekologisk dimension

En situation med krigsfara eller krig innebär en negativ påverkan på miljön både på kort och lång sikt. Vid höjd beredskap ska stadens samlade resurser fokusera på att värna liv och hälsa samt upprätthålla samhällets funktionalitet. Civilt försvar är då all verksamhet som kommunen ska bedriva. Det innebär att viktiga klimatåtgärder som Göteborgs Stad arbetar med kommer bli vilande när det råder höjd beredskap, vilket kan leda till allvarliga konsekvenser på lång sikt för ekologin och miljön. Vidare skulle en utrymning och evakuering till förvaltningens natur- och grönområden kunna ge omfattande skador för naturen i dessa områden.

Bedömning ur social dimension

En situation med krigsfara eller krig kommer medföra allvarliga sociala konsekvenser och påverka jämställdhet samt mänskliga rättigheter negativt. En säkerhetspolitisk kris eller väpnat angrepp påverkar inte befolkningen likvärdigt eftersom människor har skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar. Redan utsatta grupper i samhället bedöms generellt drabbas särskilt hårt i dessa kriser. Att civilbefolkningen kan ges skydd mot fysiska konsekvenser av ett väpnat angrepp är av grundläggande humanitär betydelse och bidrar till att upprätthålla civilbefolkningens motståndanda och försvarsvilja, vilket är av väsentlig betydelse för Sveriges totalförsvar. Att värna den sociala dimensionen och alla människors rättigheter är en fråga och ett förebyggande arbete som måste ske i fredstid i samtliga nämnder och bolagsstyrelser.

Samverkan

Samverkan mellan arbetsgivare och personalorganisationer har inte bedömts nödvändig.

Bilagor

1. Bilaga 1 – Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap
2. Bilaga 2 - Remittering av betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap
3. Bilaga 3 - Nämnds-/styrelseremiss - Remiss från Försvarsdepartementet - Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap

Ärendet

Stadsledningskontoret har skickat Försvarsdepartementets remiss – Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap som nämnds-/styrelseremiss till Stadsmiljönämnden och ett flertal andra nämnder och bolagsstyrelser i staden. Svar ska ha inkommit senast 31 mars 2023 till stadsledningskontoret.

Beskrivning av ärendet

Utredningens uppdrag har sin bakgrund i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde, vilket föranlett en återuppbyggnad av det civila försvaret. Utredningens uppdrag har bestått i att lämna förslag till hur ett modernt och väl anpassat fysiskt skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium bör vara utformat. Uppdraget har omfattat tre sakområden som enligt utredningens direktiv är starkt förbundna med varandra; skyddsrum, utrymning och inkvartering samt behovet av en stödorganisation, som under ledning av en myndighet eller annat offentligt organ kan genomföra insatser exempelvis inför eller i samband med användning av skyddsrum och vid utrymning och inkvartering.

Under utredningens gång har det säkerhetspolitiska läget hastigt blivit mycket allvarligt på grund av det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina den 24 februari 2022. Rysslands agerande har bedömts utgöra ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Utredningen bedömer att de fysiska konsekvenserna för civilbefolkningen i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige generellt sett kan bli desamma eller likartade som de som befarades under kalla kriget och den hotbild som då gällde. Utredningens bedömning påverkas också i hög grad av det som hittills har kännetecknat det pågående kriget i Ukraina. Mot denna bakgrund är det enligt utredningens bedömning realistiskt att utgå från att det kan finnas en påtaglig risk för att civilbefolkningen i Sverige kan komma att drabbas hårdare av ett väpnat angrepp än enligt tidigare gjorda bedömningar. Det är därför av stor betydelse att det finns ett väl sammanhållet system till skydd för civilbefolkningen.

Utredningens förslag och bedömningar

Det fysiska skyddet för civilbefolkningen ska bestå av flera grundläggande delar i form av tillgång till skyddsrum och andra skyddade utrymmen, möjligheter till utrymning och inkvartering, inrättandet av en statlig beredskapsorganisation för förstärkning av kommunernas räddningstjänstorganisationer, såvitt avser genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, samt utvecklingen av annat nödvändigt bistånd i skyddet för civilbefolkningen. Det finns också andra väsentliga delar i ett samlat system till skydd för civilbefolkningen, såsom varning och information till allmänheten. Det är realistiskt att utgå från att det i varierande omfattning kommer att finnas behov av samtliga dessa delar vid ett väpnat angrepp. Det är därför av stor vikt att förstärka och utveckla alla dessa delar i systemet.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen är positiv till utredningens inriktning och syfte att förbättra Sveriges fysiska skydd för civilbefolkningen mot direkta konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium. Då det säkerhetspolitiska läget blivit allvarigare på grund av det anfallskrig som Ryssland inledde mot Ukraina, är det av stor vikt att civilbefolkningen får ett stärkt skydd vid höjd beredskap. Förvaltningen håller med utredningen om att det grundläggande skyddet för civilbefolkningen av skyddsrum och andra skyddade utrymmen samt möjligheter till utrymning och inkvartering behöver förstärkas och utvecklas.

Skyddsrum

Stadsmiljöförvaltningen ansvarar för stadens prioriterade vägnätverk och för att de transporter som har behov av att komma fram kan göra det. Transporter kan gälla livsmedel, drivmedel, kollektivtrafik, utryckningsfordon, vatten mm. För att detta ska kunna fungera i en tid med minskade resurser arbetar förvaltningen med ett prioriterat vägnät som inkluderar behov från andra samhällsviktiga verksamheter och evakueringsplaner. Skyddsrum är med i beräkningarna för det prioriterade vägnätverket men behöver utredas mer. Vid eventuella förändringar av större skyddsrum är det viktigt att stadsmiljöförvaltningen får kännedom om underlaget så förvaltningen kan prioritera vägnätet.

Avdelning *Mobilitet och serviceresor* utför lagreglerad verksamhet för att upprätthålla viss typ av serviceresor till medborgare som beviljats tillstånd enligt lag (1997:736) om färdtjänst och lag (1997:735) om riksferdtjänst. Fordon och förare köps som tjänst från trafikföretag och det görs ungefär 4000–6000 resor dagligen. Vid ett väpnat angrepp antas resandet att gå ner kraftigt utifrån yttre hot och bortfall. Resor till grundskolor kommer fortsättningsvis behöva vara prioriterat likväl som resor till arbetet för samhällsviktiga tjänster. Vilket ansvar förvaltningen har för att upprätthålla serviceresor till och från skyddsrum och skyddade utrymmen under höjd beredskap behöver utredas vidare samt vilka möjligheter som finns då stadsmiljöförvaltningen är beroende av externa trafikföretag.

Skyddade utrymmen

För att snabbt kunna utöka tillgången till skydd i hela landet föreslår utredningen att det ska införas en reglering som ger *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) möjlighet att utforma och dimensionera ett system med skyddade utrymmen. Skyddade utrymmen ska kunna utgöra ett komplement till skyddsrum. Det finns många potentiellt användbara utrymmen såsom källare och tunnlar över hela landet. Även om skyddsnivån skulle vara något lägre i dessa utrymmen än i skyddsrum bedömer utredningen att det kan vara värdefullt att kartlägga och inrätta sådana utrymmen. De skyddade utrymmen bör dock alltid ge skydd mot splitter, stötvåg och värme.

Förvaltningen anser det är positivt att det införs ett system med skyddade utrymmen som ett komplement till skyddsrum där civilbefolkningen kan få grundläggande skydd mot splitter, stötvåg och värme. Om källare kan användas som skyddade utrymmen finns det potentiellt väldigt många användbara utrymmen i Göteborgs Stad. Det behöver dock förtydligas och preciseras mer exakt vad dessa skyddade utrymmen ska klara av. Utredningen nämner även tunnlar som ett potentiellt användbart utrymme.

Stadsmiljöförvaltningen ansvarar för 24 tunnlar i staden, varav fem tunnlar är spårvägstunnlar för stadens spårvagnstrafik. I anslutning till dessa finns flera service- och tvärtunnlar. Just nu pågår projektering av en ny större tunnel, Lindholmsförbindelsen, som kommer gå mellan Lindholmen och Linnéplatsen. Tunneln beräknas vara klar år 2039 och vid Stigbergstorget kommer en hållplats etableras ca 35 meter under jord. Det finns även ett antal större tunnlar, både befintliga och i produktion, som förvaltas av Trafikverket.

Spårtrafik anses av MSB vara samhällsviktig verksamhet och om spårvägstunnlar och dess servicetunnlar ska användas som skyddade utrymmen behöver det utredas vad som ska prioriteras. Till skillnad från Stockholms tunnelbana som stor del ligger långt ned under jord så finns förvaltningens tunnlar oftast i markplan med berg ovanför sig. I Göteborg finns endast en spårvagnshållplats som är helt underjord och det är Hammarkullens spårvagnshållplats. Stationen ligger 25 meter under marknivån och mitt i den drygt två kilometer långa Hammarkulletunneln. För att förvaltningens tunnlar ska kunna nyttjas som skyddade utrymmen behöver det utredas vad tunnelarna klarar av tex gällande raslaster, och om de har rätt förutsättningar för ändamålet. Vid planering av nya tunnlar i staden bör frågan om skyddade utrymmen tas i beaktning från början av projekteringen.

Förvaltningen ansvarar även för ett större antal viadukter där ett visst skydd skulle kunna ges för civilbefolkningen. Förvaltningen ser dock inte att dessa kan leva upp till utredningen önskan om att utrymmena alltid ska ge skydd mot splitter, stötvåg och värme.

Utrymning och inkvartering

Utredningens bedömning är att ett ändamålsenligt och effektivt skydd mot konsekvenser av ett väpnat angrepp ska omfatta utrymning som en skyddsåtgärd vid sidan om tillgången till skyddsrum och skyddade utrymmen. Utredningens bedömning är att det bör finnas planering för utrymning och inkvartering för hela landet. Förvaltning delar utredningens bedömning om att det behövs finnas planering för utrymning och inkvartering för hela landet.

Förvaltningen förvaltar 12 000 hektar mark- och vatten varav det innefattar bland annat elva stadsparker, 52 stadsdelsparker och ett antal badplatser. Förvaltningen anser att större delen av marken som förvaltningen ansvarar för inte är lämpligt för utrymning och inkvartering. Förvaltningens naturområden finns oftast i områden med sämre trafikkommunikationer och i många fall obefintliga el- och vattensystem. Vidare är risken stor att viktiga naturområden kan förstöras om en större mängd människor skulle utrymmas till dessa platser. Även förvaltningens badplatser anses vara olämpliga för detta ändamål, möjligen bortsett från större badplatser med goda kommunikationsmöjligheter samt etablerade el-, vatten- och toalettssystem.

Förvaltningen anser det är viktigt att jordbruksmark som staden ansvarar för ej används för utrymning och inkvartering. Vid eventuellt höjd beredskap bör marken även fortsättningsvis användas som jordbruksmark för att säkra matresurser i närområdet.

Förvaltningens parker finns utspridda över hela staden och används dagligen av tusentals medborgare och besökare. Dessa öppna grönområden är enkla att tas till men saknar naturliga skydd och förnödenheter som värme, vatten och el. Förvaltningen anser att

Göteborgs Stad har bättre anläggningar i sin beskaffenhet, exempelvis idrottsanläggningar, och bör först och främst nyttja dessa. Som ett komplement till dessa anläggningar kan möjligtvis förvaltningens parker nyttjas men det behöver utredas vilka parker som kan vara lämpliga för utrymning och inkvartering.

Camilla Wallin
avdelningschef

Anders Ramsby
direktör