

RiR 2008:29

Skyddet för farligt gods

ISBN 978 91 7086 168 0

RiR 2008:29

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen

Datum 2008-12-12

Dnr 31-2007-0025

Skyddet för farligt gods

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har skapat tillräckliga förutsättningar för att farligt gods ska skyddas mot antagonistiska hot, till exempel terrorism. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och berörda myndigheter har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Rikspolisstyrelsen, Myndigheten för samhällskydd och beredskap samt Transportstyrelsen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ingrid Carlman* (föredragande), revisionsdirektör *Claes Isander* och säkerhetsskyddschef *Ragnar Mårdh* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Ingrid Carlman

För kännedom:

Rikspolisstyrelsen

Strålsäkerhetsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten

Järnvägsstyrelsen

Räddningsverket

Sjöfartsverket

Kustbevakningen

Luffartsstyrelsen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens inriktning	13
1.1 Motiv för granskningen	13
1.2 Vad är hot mot farligt gods?	13
1.3 Revisionsfrågor	15
1.4 Inriktning och avgränsningar	16
1.5 Bedömningsgrunder	16
1.6 Hur granskningen genomförts	17
1.7 Rapportens disposition	19
2 Ansvar och samverkan	21
2.1 Bedömningsgrunder	21
2.2 Ansvarsfördelningen för skydd av farligt gods	21
2.3 Samverkan om skydd för farligt gods	26
2.4 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	29
3 Regelsystemet	33
3.1 Regler om skydd för farligt gods	33
3.2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	37
4 Skydd mot antagonistiska hot	41
4.1 Fem dimensioner	41
4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser	41
4.3 Tidig förvarning om hot	44
4.4 Säkerhetsprovning och registerkontroll av personal	46
4.5 Tillträdesbegränsning och bevakning	48
4.6 Övningsverksamhet	52
4.7 Tillsyn	53
4.8 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	57
5 Slutsatser och rekommendationer	65
Referenser	69
Bilaga 1 Farligt gods – vad och var?	75

Sammanfattning

Enligt Krisberedskapsmyndigheten är terrorism med kemiska, biologiska eller radioaktiva ämnen ett av de allvarligaste hoten mot Sverige. Att utnyttja transporter av farligt gods eller ämnen som kan explodera kan vara ett relativt enkelt sätt för terrorister att orsaka stor skada.

Riksrevisionen har därför granskat om regeringen och de ansvariga myndigheterna har skapat tillräckliga förutsättningar för att transporter av farligt gods ska få ett godtagbart skydd mot relevanta hot.

Granskningen har inriktats på antagonistiska hot mot knutpunkter vid transporter med luftfart, sjöfart, väg- och järnvägstrafik. Hot mot dessa knutpunkter bedöms kunna få de allvarligaste konsekvenserna om de verkställs eftersom godset där mellanlagras i anläggningar som ofta ligger i närheten av stora städer.

Mer specifikt har granskningen inriktats på knutpunkter nära större befolkningsskoncentrationer såsom Göteborg, Örebro–Hallsberg och Stockholm–Arlanda. Granskningen avser inte när transporten av farligt gods är på väg i luften, till sjöss, på järnväg eller på landsväg. Vi har inte heller granskat krishantering vid en katastrof till följd av brottslig verksamhet i samband med farligt gods.

De ansvariga myndigheterna skapar förutsättningar för verksamhetsutövarna att vidta skyddsåtgärder. Således avser granskningen i huvudsak berörda myndigheters *förebyggande åtgärder* i form av föreskrifter och tillsyn för att förhindra att farligt gods används i brottsligt syfte. Det är verksamhetsutövarna, exempelvis Banverket för rangelbangårdar och fraktkonterminaler samt speditörer vid flygplatserna som ska vidta tillräckliga skyddsåtgärder. I denna rapport redovisas Riksrevisionens bedömningar om myndigheternas insatser har varit tillräckliga för att skapa ett godtagbart skydd av transporter med farligt gods. Vidare bedöms om regeringen har skapat tillräckliga förutsättningar för skyddet genom en tydlig ansvarsfördelning och samverkansformer mellan myndigheter. Slutligen bedöms om lagar och regler ger tillräckliga förutsättningar för myndigheternas och verksamhetsutövarnas åtgärder.

Riksrevisionens slutsatser

Det finns flera brister i skyddet för farligt gods. Riksrevisionen konstaterar inledningsvis att internationell och svensk lagstiftning för att hantera antagonistiska hot mot farligt gods bara har funnits i några år, medan regler för att förhindra olyckor med farligt gods har funnits länge. Det pågår också en omstrukturering av de myndigheter som har haft ansvar för frågor om skydd av farligt gods mot antagonistiska hot.

Granskningen visar att det finns stora olikheter och varierande brister i skyddsåtgärderna, beroende på om det farliga godset hanteras på flygplatser, i hamnar eller i godsterminaler för vägar och järnvägar.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och de ansvariga myndigheterna inte i alla delar sett till att transporter av farligt gods har ett godtagbart skydd mot relevanta antagonistiska hot.

Bristande kunskap om hot

Myndigheterna har en oklar bild av de hot som det farliga godset ska skyddas mot. Samverkan med polisen är delvis utvecklad och ansvaret för underrättelser är inte tydligt fördelat. Myndigheterna har därför dålig information och kunskap om de hot som kan riktas mot farligt gods. Därmed har de också dålig kunskap om hur dessa hotbilder bör påverka utformningen av skyddsåtgärder.

Det finns allvarliga brister i skyddet av farligt gods

De berörda myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser handlar i varierande grad om antagonistiska hot mot farligt gods. Trots att Krisberedskapsmyndigheten pekat ut detta som ett av de allvarligaste hoten, beaktar inte de myndigheterna som har ansvar för regler och tillsyn av skyddet i luftfart och vägtransporter dessa hot som betydande risker, eller analyserar sårbarheten i transportsektorn.

Det finns flera och av myndigheterna själva dokumenterade brister i skyddet av farligt gods. Kraven på skydd och bevakning för flygplatser och hamnar är inte inriktade på farligt gods och därmed är inte skyddsåtgärderna det heller. Flera dokumenterade brister har också noterats i hur skyddsbestämmelserna uppfylls vid järnvägstransporter.

Tillsynen av skydd mot antagonistiska hot mot farligt gods har en mycket begränsad omfattning till skillnad från tillsynen av det olycksförebyggande arbetet. Detta har lett till att tillsynsmyndigheterna inte värderar styrkor och svagheter i skyddet av farligt gods och därmed inte kan göra bedömningar av om skyddet håller en tillfredsställande nivå.

Att myndigheter tillsammans med berörda verksamhetsutövare har en utvecklad övningsverksamhet är en av förutsättningarna för att beredskapen för att hantera hot av olika slag ska vara tillfredsställande. Detta gäller också för hot vid de flesta samhällsfunktioner som Riksrevisionen tidigare har granskat. För skydd av farligt gods genomförs dock utbildning och övningar i mycket liten omfattning. Övningsverksamheten ger därför ett otillräckligt underlag för förbättringar.

Ansvar är uppdelat på flera myndigheter med delvis otydliga gränser och outvecklad samverkan

Det är i flera avseenden oklart hur myndigheterna ska tillämpa den fördelning av ansvar som nu gäller. Otydligheter finns mellan verksamhetsutövarna och Polisen. Ansvarsfördelningen för hamnarna är oklar mellan Räddningsverket och Sjöfartsverket. På samma sätt finns gränsdragningsfrågor mellan Räddningsverket och Järnvägsstyrelsen om tillsynen av skyddet för farligt gods på järnväg. Den fördelning av tillsynsansvaret som görs i lagstiftningen har bidragit till att tillsynen av skyddet för transporter på järnväg har blivit mycket begränsad. Samtidigt är samordningen mellan myndigheterna begränsad och samverkansformerna delvis outvecklade för skyddet av farligt gods i hamnar och på land. Detta hänger samman med att regeringen i dessa fall ställt få krav på samverkan om skydd av farligt gods i lagstiftning, instruktioner och regleringsbrev.

Enligt Riksrevisionen är det väsentligt att den samlade syn på tillsynsverksamheten som den nya Transportstyrelsen syftar till också kommer att omfatta skyddet för transporter med farligt gods. Riksrevisionen bedömer att en orsak till den bristande samverkan är att regeringen ställt få krav i lagstiftning, instruktioner och regleringsbrev på att myndigheterna ska samverka i skyddet för landtransporter av farligt gods.

Den sektorsövergripande skyddslagstiftningen ger ett svagt stöd för skyddet av transporter med farligt gods

Internationella regler för att skydda farligt gods har förts in i svensk lagstiftning och genomförts i tillämpningsföreskrifter. De har dock utformats på olika sätt inom de olika transportslagen, vilket gjort att de i varierande grad gett tydliga förutsättningar för skyddsåtgärderna.

Skydd av farligt gods regleras emellertid inte i nationella regler om luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd, som avser övergripande skydd av luftfart, sjöfart och hamnar.

Sektorsövergripande bestämmelser till skydd för rikets säkerhet och mot terroristbrott finns bland annat i säkerhetsskyddslagen och i lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar. Denna lagstiftning har sitt ursprung i det militära försvaret och totalförsvarets behov men har endast i begränsad utsträckning anpassats till uppkomsten av nya hot och ökad sårbarhet i samhället.

I säkerhetsskyddslagen finns ett stöd för åtgärder till skydd för rikets säkerhet och mot terrorism, såsom registerkontroll av personal. Av transportmyndigheterna är det emellertid endast Luftfartsstyrelsen som, enligt säkerhetsskyddsförordningen, uttryckligen kan besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism. Regeringen har ännu inte låtit genomföra någon översyn av säkerhetsskyddslagen som skulle kunna medföra ett starkare stöd för att öka skyddet även inom andra transportslag.

Farligt gods är sårbart i transportsystemens knutpunkter i form av flygplatser, hamnar, rangerbangårdar och godsterminaler. Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar möjliggör att vissa anläggningar, byggnader och områden kan skyddas. Lagen tillämpas dock inte för att skydda civil verksamhet mot samhällsfarliga brottsliga handlingar och därmed inte heller för att skydda transport av farligt gods i knutpunkter.

Sammantaget är den sektorsövergripande skyddslagstiftningen enligt Riksrevisionen ett alltför svagt stöd i skyddet för farligt gods med tanke på de allvarliga konsekvenser som antagonistiska handlingar kan få.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att ett antal brister i skyddet för farligt gods bör avhjälpas och förbättringar genomföras om en rimlig nivå på skyddet för samhällsviktig infrastruktur ska kunna uppnås och upprätthållas. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- analysera hur bristerna för främst landtransporter kan avhjälpas och vilka investeringar och avvägningar som krävs för detta; kraven på skyddet för farligt gods med hög riskpotential bör då också preciseras
- se till att ansvaret för tillsyn av skyddet av farligt gods för samtliga transportslag läggs på Transportstyrelsen
- ändra förordningen om transporter av farligt gods så att Rikspolisstyrelsens uppgifter för skyddet av transporter på land bättre stämmer överens med dem i luftfartsskyddet, sjöfartsskyddet och hamnskyddet

- undersöka möjligheterna att skapa en tydligare ansvarsfördelning för att meddela föreskrifter om farligt gods i hamnområden
- utreda hur de internationella rekommendationerna om skydd för transport av farligt gods inom luftfarten ska beaktas nationellt
- se över säkerhetskyddslagen och fortsätta se över lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar på ett sådant sätt att även möjligheterna till ökat skydd för transporter av farligt gods beaktas med utgångspunkt från en analys av kritiska sårbarheter i transportsystemen
- i samband med översyn av säkerhetskyddslagen pröva behovet av och förutsättningarna för att registerkontrollera personal som hanterar farligt gods, särskilt när det gäller farligt gods med hög riskpotential.

Riksrevisionen rekommenderar Rikspolisstyrelsen att:

- besluta föreskrifter om skyddskontroller enligt lagen om hamnskydd för att öka förutsättningarna för skyddet av farligt gods i hamnar.

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att:

- utveckla tillsyn och normering för farligt gods med ett samlat perspektiv som både avser säkerhet mot olyckor och skydd mot brottsliga handlingar
- behandla farligt gods i risk- och sårbarhetsanalyser för samtliga transportslag med likartade bedömningsgrunder.

Riksrevisionen rekommenderar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att:

- särskilt behandla antagonistiska hot mot farligt gods i sina årliga analyser av samhällets krisberedskap.

1 Granskningens inriktning

1.1 Motiv för granskningen

Riksrevisionen har beslutat att granska skyddet av farligt gods mot hot av brottslig karaktär. Bakom ett sådant *antagonistiskt hot* kan finnas grov organiserad brottslighet eller terrorism. Det finns enligt Riksrevisionen flera anledningar att granska hur vi skyddas mot ett sådant hot.

Enligt Krisberedskapsmyndigheten framstår terrorism med kemiska, biologiska eller radioaktiva ämnen som ett av de allvarligaste hoten. Att utnyttja transporter av farligt gods eller ämnen som kan bringas att explodera framstår som ett relativt enkelt sätt för terrorister att orsaka stor skada.¹ Myndigheten bedömde 2007 att samhällets förmåga att hantera ett attentat med kemiska ämnen var bristfällig och att förmågan att hantera ett nukleärt attentat var mycket bristfällig.²

Säkerhetspolisen har nyligen redovisat att risken för terrorattentat under lång tid har bedömts vara låg i Sverige, men att hotbilden är förhöjd mot vissa utländska intressen i landet. Samtidigt är risken för terroristbrott mot svenska intressen oförutsägbar och kan snabbt komma att ändras.³ Detta ska ställas mot att det kan ta lång tid att ändra regler och metoder för att få ett bra skydd.

Hot mot transporter av farligt gods kan, om de sätts i verket, medföra ett stort antal döda och skadade, materiell ödeläggelse och störningar i samhällsviktiga transporter. Risken för stora konsekvenser av en attack mot farligt gods ställer krav på att samhällets regelsystem, organisation och skydd av transporterna är tillräckligt förberedda för att hantera situationen.

1.2 Vad är hot mot farligt gods?

Det bör framhållas att det finns få händelser i västvärlden där terrorister har använt sig av farligt gods för att uppnå sina syften. Man får dock enligt Säkerhetspolisen utgå ifrån att terrorister kommer att utveckla sin taktik för att nå en större effekt med hjälp av attacker som kan inbegripa farligt gods. Om så är fallet finns också en ökad risk för att en brottslig organisation försöker stjäla det farliga godset för att sälja det. Riksrevisionen bedömer

¹ KBM 2005, *Fördjupad genomgång: Av arbetet med CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården.*

² KBM 0027/2007, *Samhällets krisberedskap, Förmåga 2006/2007.*

³ SOU 2008:50, *Skyddet för samhällsviktig verksamhet.*

inte sannolikheten för att en sådan händelse ska inträffa, utan bedömer endast vilka förutsättningar som byggts upp för att skydda det farliga godset. Sådana förutsättningar är till exempel ändamålsenlig och tillräcklig lagstiftning, kunskap om hot, risker och sårbarheter, former för samverkan, utformning av skyddsåtgärder samt övningsverksamhet.

För att bygga upp ett skydd mot antagonistiska hot har man att ta hänsyn till två viktiga aspekter. Den ena är att utgå från vad det är för slags verksamhet som ska skyddas. Den andra är skyddsändamålet, det vill säga vilka hot samhället ska skydda oss mot.

Farligt gods är ett samlingsbegrepp för ämnen och produkter som har sådana farliga egenskaper att de kan skada människor, miljö, egendom eller annat gods, om de inte hanteras rätt under en transport. Det farliga godset och de ämnen som det består av kan orsaka många olika typer av skada. Exempel på farligt gods som transporteras i stora volymer genom Sverige är explosiva ämnen, brandfarliga eller giftiga gaser och ämnen samt ämnen som är smittförande, radioaktiva eller frätande. Enligt vår överslagsberäkning transporteras omkring 21 miljoner ton farligt gods årligen i Sverige per väg, järnväg, fartyg eller flyg. I bilaga 1 redovisas olika typer av farligt gods, dess risker och egenskaper, hur mycket som transporteras samt hur det transporteras.

Knutpunkter är viktiga länkar i transportkedjorna där godset lastas av, mellanlagras och omlastas. Hamnar, flygplatser och godsterminaler knyter ihop sjöfart och luftfart med landtransporter på väg eller järnväg. Dessa knutpunkter har en central betydelse för transport av farligt gods, rymmer stora anläggningar och ligger ofta i närheten av stora städer.

Redan vid olyckor som inte beror på brottsliga handlingar kan farligt gods ge allvarliga konsekvenser. Två exempel på detta är tågurspårningen i Alberton, Montana i april 1996⁴ samt tågurspårningen i Neyshabur i Iran 2004⁵. I Albertonfallet orsakade en tågurspårning att tre järnvägsvagnar sprang läck. Vagnarna hade last med klorgas, en flytande kaliumhydroxidlösning samt natriumklorat. Klorgasen spred sig snabbt och fångade ett antal bilister inne i giftmolnet. Tack vare att tågpersonalen snabbt kunde meddela de uppenbara effekterna av klorgasen kunde skadorna begränsas. En stor sträcka av landsvägen stängdes av och tusentalet personer fick evakueras från kringliggande områden. Några dagar senare hade läget stabiliserats och man kunde konstatera att gasen spridit sig närmare 30 kvadratkilometer kring olycksplatsen.

I Neyshabur i Iran lossnade ett flertal vagnar med olika kemikalier och spårade ur, sprang läck och fattade eld. Lasten bestod av farligt gods som

⁴ National Transportation Safety Board, Washington DC 1998:1, 1998:2.

⁵ OCHA 2004-02-18. Pressmeddelande. Situation Report No 1: *Iran – Chemical Train Derailment and Explosion*.

bensin, svavel och gödningsmedel. Fem och en halv timme efter urspårningen inträffade en mycket kraftig explosion. Denna dödade ett stort antal av tillkallade räddningsarbetare, dödade ett flertal lokala politiker som följde räddningsarbetet samt dödade eller skadade många ur en folkmassa från ett närbeläget bostadsområde. Dessutom dödades flera på grund av att deras hus föll ihop av tryckvågen. Sammanlagt dödades över 300 personer och närmare 500 skadades.

En attack av terrorister eller kriminella kan avsiktligt eller oavsiktligt få liknande eller möjligen väsentligt allvarigare konsekvenser än vad som kan bli följden av en olycka. En antagonist kan avsiktligt rikta angreppet mot knutpunkter i transportsystemen för att få omfattande skadeverkningar i större befolkningskoncentrationer vid hamnar, rangerbangårdar, godsterminaler eller flygplatser. Exempelvis rymmer hamnar ofta anläggningar för kemisk och petrokemisk produktion och ligger i närheten av städer. Ett angrepp mot en hamn kan leda till allvarliga störningar i transportsystemen, utlösa dominoeffekter för den omgivande industrin och direkt skada människor i hamnen samt i närliggande bebyggelse.⁶

1.3 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är:

Har regeringen och de ansvariga myndigheterna sett till att transporter av farligt gods har ett godtagbart skydd mot relevanta antagonistiska hot?

För att besvara den övergripande frågan används tre delfrågor:

1. Ansvar och samverkan

Har regeringen skapat en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna och tillräckliga förutsättningar för myndigheternas samverkan i den utsträckning som krävs för ett godtagbart skydd?

2. Regelsystem

Ger svenska författningar tillräckliga förutsättningar för ett godtagbart skydd?

3. Förmåga

Har de ansvariga myndigheterna gjort tillräckliga insatser för ett godtagbart skydd av farligt gods?

⁶ Regeringen tog upp detta i prop. 2005/2006:212, *Hamnskydd*.

1.4 Inriktning och avgränsningar

Granskningen har inriktats på antagonistiska hot mot knutpunkter vid transporter med luftfart, sjöfart, väg- och järnvägstrafik. Hot mot dessa knutpunkter bedöms kunna få de allvarigaste konsekvenserna om de verkställs. Vår granskning är särskilt inriktad på skyddet och sårbarheten för farligt gods i sådana större knutpunkter i transportsystemen som dessutom är belägna nära större befolkningskoncentrationer. Vi granskar inte skyddet av farligt gods när det är på väg i luften, till sjöss, på järnväg eller på landsväg.

Granskningen avser i huvudsak de berörda myndigheternas åtgärder för att skydda farligt gods mot antagonistiska hot, det vill säga de förebyggande åtgärder som vidtas för att förhindra att farligt gods används i brottsligt syfte. Däremot granskar vi inte krishantering vid en redan inträffad katastrof med farligt gods till följd av brottslig verksamhet.

Granskningen avser de myndigheter som ansvarar för föreskrifter och tillsyn: Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen. Utöver dessa har vi genomfört intervjuer och inhämtat dokumentation hos andra myndigheter och organisationer som inte granskats, men som ansvarar för att på plats skydda godset. Dessa är Banverket, LFV⁷ och Vägverket samt verksamhetsutövare, såsom infrastrukturhållare och transportörer vid flygplatser, vid hamnar och för väg- och järnvägstransporter.

Vissa frågor om sårbarheter och myndigheternas förmåga att hantera hot mot transporter av farligt gods är sekretessbelagda och återfinns i en hemlig bilaga till denna rapport.

1.5 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder för granskningen är internationella regler och svenska författningar om transporter av farligt gods, luftfartsskydd, sjöfartsskydd, hamnskydd och transportskydd. Till dessa ska läggas sektorsövergripande bestämmelser till skydd för rikets säkerhet och mot terrorism i form av säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och förordningen (1990:1334) om samhällsviktiga anläggningar m.m.

Bedömningen av de ansvariga myndigheternas insatser för ett godtagbart skydd av farligt gods, som hanteras i revisionsfråga 1, görs mer specifikt utifrån följande grundförutsättningar. Dessa utgör vad Riksrevisionen bedömer som rimliga krav på ett gott skydd mot antagonistiska hot mot farligt gods

⁷ Luftfartsverket bytte namn till LFV den 1 januari 2007.

En förutsättning för ett gott skydd av farligt gods är att regeringen tydligt reglerat vem som gör vad på nationell och lokal nivå. Myndigheter behöver också samverka effektivt vid behov för att samordna ansvarsområden, kompetens, genomförande av insatser och genom att löpande utbyta information.

Ytterligare en väsentlig förutsättning för ett gott skydd är att regeringens krav på myndigheternas utformning av regelsystemet är tydliga och vägledande för myndigheterna samt att myndigheterna i sin tur ställer tydliga krav på verksamhetsutövarna.

Myndigheterna ska genom risk- och sårbarhetsanalyser analysera risker och sårbarheter inom sina verksamhetsområden. En grundförutsättning i denna granskning är att myndigheterna i sina analyser beaktar antagonistiska hot mot farligt gods. Risk- och sårbarhetsanalyserna utgör underlag för planering av åtgärder och strategiskt arbete. De ska därför utgå från en tydlig bild av riskerna, i detta fall hot mot farligt gods. Om ett sådant hot uppstår är det viktigt att det finns rutiner och ansvarsfördelning för en tidig förvarning, så att åtgärder tidigt kan sättas in. Det långsiktiga arbetet för att få ett godtagbart skydd bör innefatta åtgärder i form av säkerhetsprövning av personal, tillträdesbegränsningar och bevakning av känsliga transporter, lager och uppställningsplatser i anslutning till knutpunkterna i transportsystemen. Risk- och sårbarhetsanalyserna avgör också inriktningen för relevanta övningar och utbildningar som bör genomföras vid respektive myndighet. Slutligen bör en organiserad tillsyn säkerställa att erfarenheter fångas upp och påverkar inriktningen på det fortsatta arbetet.

Sammantaget leder granskningen mot dessa bedömningsgrunder fram till vår bedömning av om myndigheterna har sett till att transporter av farligt gods har ett godtagbart skydd mot relevanta antagonistiska hot. Det bör särskilt observeras att denna bedömning inte inkluderar myndigheternas förmåga att hantera insatserna under en sådan händelseutveckling.

1.6 Hur granskningen genomförts

I en första etapp gjorde vi en kartläggning av de hot inom respektive transportområde som bedöms få de mest allvarliga konsekvenserna om de verkställs. Vad som är farligt gods, vart och hur det fraktas samt vilka risker som är förknippade med godset kartlades. Kartläggningen grundade sig på intervjuer vid besök och på dokumentation från tillsynsmyndigheterna Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen, polismyndigheterna, Järnvägsstyrelsen, Kustbevakningen, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion och Statens räddningsverk. Dessutom gjorde vi en genomgång av lagstiftning och regler

som rör farligt gods. Denna genomgång finns dokumenterad i en särskild promemoria som vid behov kan överlämnas till intresserade.

Vidare beställde Riksrevisionen en fallstudie och en litteraturoversikt från Försvarshögskolans centrum för krishanteringsstudier, CRISMART.

Av kartläggningen framgick att knutpunkter mellan transportslagen, där farligt gods lossas och mellanlagras, kan vara särskilt sårbara, särskilt som de ofta ligger i anknötning till stora befolkningskoncentrationer. Den fortsatta granskningen inriktades därför på regeringens och ansvariga myndigheters insatser för skyddet av stora knutpunkter – flygplatser, godsterminaler, hamnar och rangerbangårdar med lagring och omlastning av farligt gods.

I granskningen har vi för de olika transportslagen gjort intervjuer vid berörda myndigheter och departement. Vi inhämtade uppgifter om förekomst av och innehåll i risk- och sårbarhetsanalyser, samverkan mellan myndigheter samt organisation och övningsverksamhet.

De granskade myndigheterna är Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen. Vid dessa har ett flertal intervjuer genomförts med ansvariga för frågor om skydd, säkerhet och farligt gods. För att få mer verksamhetsanknutna uppgifter om skyddet inom olika transportslag och knutpunkter har dessutom Banverket, LFV och Vägverket kontaktats.

Vidare har det i granskningen tagits kontakter med verksamhetsutövare, såsom infrastrukturhållare och transportörer. Vi har besökt och genomfört intervjuer på flygplatserna Stockholm-Arlanda och Göteborg-Landvetter⁸ samt Stockholms hamnar, hamnen i Kapellskär, containerhamnen Skandiahamnen och Älvsborgs hamn i Göteborg.⁹ Vidare har vi besökt och genomfört intervjuer på transport- och logistikföretaget Schenkers Lundaterminal i Spånga, vilken är den största godsterminalen för vägtransporter i Sverige. Därutöver har vi besökt rangerbangården i Hallsberg¹⁰ och där genomfört intervjuer med flera företrädare för Banverket samt med en företrädare från transport- och logistikföretaget Green Cargo.

Granskningen har genomförts av Ingrid Carlman, Mathilda Fälth Zaar, Bo Hillman och Ragnar Mårdh.

⁸ Arlanda och Landvetter flygplatser är tillsammans med Malmö Sturup flygplats landets tre största flygplatser, t.ex. mätt i antalet passagerare och volymen på hanterat gods, inklusive farligt gods, inom luftfarten.

⁹ Göteborgs hamn består av ett stort antal hamnanläggningar. Vid besöket fick vi en genomgång av Skandiahamnen och Älvsborgshamnen. I Skandiahamnen mellanlagras bland annat containrar med explosiva ämnen. En stor del av det farliga godset tillhör kategorin hög riskpotential. Mellan 5 000 och 8 000 containrar med farligt gods hanteras årligen i hamnen.

¹⁰ Rangerbangården i Hallsberg är Sveriges största och är en viktig järnvägsknut som utgör navet i godstrafiken på svenska järnvägar. Här passerar de största mängderna farligt gods och samtliga ämnen förekommer.

1.7 Rapportens disposition

Rapporten följer i huvudsak den struktur som vi har beskrivit i avsnitt 1.5.

I kapitel 2 redovisar vi iakttagelser och bedömningar om ansvar och samverkan mellan berörda myndigheter som en av flera förutsättningar för att uppnå ett gott skydd.

I kapitel 3 ser vi närmare på regelsystemen för att avgöra om de har den nödvändiga tydligheten och samordningen för att ge en fast grund för myndigheternas åtgärder.

I kapitel 4 går vi igenom vad de enskilda myndigheterna har gjort i de olika transportsystemen för att se till att farligt gods har ett gott skydd mot antagonistiska hot. Där beskrivs vad som gjorts inom bland annat analyser, metoder för förvarning, personal, tillträdesbegränsningar, bevakning, övningsverksamhet och tillsyn.

Slutligen redovisar vi i kapitel 5 våra rekommendationer till regeringen och myndigheterna.

2 Ansvar och samverkan

Har regeringen skapat en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna och tillräckliga förutsättningar för myndigheternas samverkan i den utsträckning som krävs för ett godtagbart skydd?

2.1 Bedömningsgrunder

Regeringens fördelning av ansvaret mellan myndigheter bedömer vi vara tillfredsställande reglerat om ansvaret är tydligt och ändamålsenligt fördelat. Det bör finnas en god överensstämmelse mellan ansvar, uppgifter och kompetens. Ansvarsfördelningen bör också vara tydlig och ändamålsenlig mellan å ena sidan myndigheter med uppgifter beträffande tillsyn och föreskrifter, å andra sidan verksamhetsutövare, vare sig de är myndigheter eller företag. Samverkan bedömer vi som tillfredsställande om myndigheterna samverkar om skydd för transporter av farligt gods i den utsträckning och i sådana frågor som anges i speciallagstiftning, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev med mera.

2.2 Ansvarsfördelningen för skydd av farligt gods

Ansvarsfördelningen mellan myndigheter med normerings- och tillsynsuppgifter skiljer sig åt beroende på om det farliga godset hanteras på flygplatser, i hamnar eller i godsterminaler för väg- och järnvägstrafik. Att genomföra skyddsåtgärder är i första hand verksamhetsutövarnas ansvar.

2.2.1 Regeringens ansvar

Regeringen har det övergripande ansvaret för att föra in internationella regler i svensk lagstiftning, samordna regelsystem nationellt, fördela ansvar till myndigheter och skapa förutsättningar för en fungerande samverkan mellan aktörerna. Ansvariga departement är Försvarsdepartementet och Näringsdepartementet.

Regeringen har i regleringsbrev för 2005–2008 för Luftfartsstyrelsen formulerat mål för luftfartsskyddet. Målet är ett säkert skydd för den civila luftfarten som förhindrar att egendom skadas eller att någon dödas eller

allvarligt skadas inom flygtransportsystemet. Det finns i regleringsbrev
inga mål eller krav som berör farligt gods eller skyddet av detta.

Likaså saknas mål och krav för skydd och tillsyn av farligt gods i hamnar
eller vid transporter på land i regleringsbrev för Sjöfartverket respektive
Räddningsverket.

2.2.2 Skydd av farligt gods på flygplatser

Luffartsstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet det huvudsakliga
ansvaret för frågor om den civila luftfarten, liksom föreskriftsrätt och natio-
nellt tillsynsansvar för transporter av farligt gods inom sitt verksamhetsom-
råde (11 § förordningen(2006:311) om transport av farligt gods).

Internationella¹¹ och svenska regler om luftfartsskydd mot brottsliga
handlingar är inriktat på skydd för luftfarten som helhet, till exempel för
passagerare, personal och anläggningar och inte på skydd för farligt gods.
Luffartsstyrelsen har infört samtliga styrande förordningar och bestäm-
melser om luftfartsskydd i det nationella säkerhetsprogrammet.¹²

Luffartsstyrelsen utfärdar säkerhetsgodkännanden för de verksamheter
som omfattas av myndighetens föreskrifter. För att få ett säkerhetsgodkän-
nande måste verksamhetsutövarna – till exempel flygplatser, speditörer och
så kallade marktjänstbolag – ha ett säkerhetsprogram som Luffartsstyrelsen
har godkänt. Säkerhetsprogrammet ska ange utövarens mål och säkerhets-
standard.¹³

2.2.3 Skydd av farligt gods i hamnar

Hamnarna är knutpunkter i ett transportsystem som inrymmer sjötransporter,
järnvägstransporter och vägtransporter. I dessa knutpunkter förekommer
förvaring (mellanlagring) av farligt gods för vidare transport. För farligt gods
ombord på fartyg och i hamnanläggning gäller de internationella reglerna om
sjöfartsskydd och hamnskydd. Emellertid gäller andra regler om godset i
hamnanläggningen omlastas till järnväg eller lastbil. Vägtransporter regleras
då av internationella bestämmelser om transport av farligt gods på väg, med

¹¹ Till exempel Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008
om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG)
nr 2320/2002.

¹² Flygplatserna har även lokala säkerhetsprogram som är anpassningar till det nationella säker-
hetsprogrammet. De lokala programmen beskriver flygplatsens mål och säkerhetsstandard för
luftfartsskyddet. Programmen omfattar bland annat ansvarsförhållanden, samarbetsformer och
åtgärdsplaner.

¹³ Se till exempel Luffartsstyrelsens föreskrift (LFS 2005:26), Säkerhetsgodkännande av flygplatser
och flygstationer.

regler om transportskydd.¹⁴ Finns det järnvägstransport av farligt gods i hamnen gäller för denna de internationella reglerna om transport av farligt gods på järnväg¹⁵ med skyddsbestämmelser för farligt gods. Skyddsbestämmelserna omfattar även farligt gods med hög riskpotential. Med hög riskpotential menas sådant gods som kan missbrukas vid terrorbrott och då leda till svåra konsekvenser, som förlust av åtskilliga människoliv eller storskalig förstörelse.

Viktiga inslag i reglerna om sjöfartsskydd och hamnskydd är att en skyddsutredning ska göras, där hotbilder och riskfaktorer identifieras. Utredningen ska ligga till grund för en skyddsplan enligt lagen om hamnskydd, som anger åtgärder som ska vidtas för att uppnå ett tillräckligt skydd.

I skyddsplanerna berörs farligt gods i huvudsak i samband med uppställningsområden inne i hamnanläggningen. Enligt Sjöfartsverket ska vid omcertifieringen av alla hamnanläggningar år 2009, behovet prövas av att ta med farligt gods i skyddsutredningen och skyddsplanen, vilket inte hittills gjorts i nämnvärd utsträckning.

Sjöfartsverket är behörig myndighet vid tillämpningen av de internationella reglerna om farligt gods – inklusive skydd av farligt gods – och tillsynsmyndighet. Enligt lagstiftningen om hamnskydd beslutar Sjöfartsverket om hamnskyddsplaner.

Kustbevakningen har tillsyn över farligt gods i hamnars landområden avsett för vidare transport, medan den lokala räddningstjänsten kan besluta om föreskrifter avseende hanteringen av farligt gods i hamnar. Kustbevakningen har emellertid inte ansvar för skydd mot brottslig verksamhet av farligt gods i hamnar.

2.2.4 Skydd av farligt gods vid väg och järnväg

Räddningsverket har sedan länge utifrån det internationella regelverket meddelat svenska föreskrifter om landtransporter av farligt gods för att minska risker för skador och olyckor. Genom den nya lagen¹⁶ och förordningen¹⁷ om transport av farligt gods, som började gälla den 1 juli 2006, fick Räddningsverket uppgifter också i transportskyddet, och har bland annat meddelat föreskrifter om skyddet för landtransporter.

Av förordningen (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk framgår att verket är central förvaltningsmyndighet för bland annat frågor

¹⁴ Accord Européen Relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par Route (ADR), med regler om transportskydd, kap. 1.10.

¹⁵ Règlement Concernant le Transport International Ferroviaire des Marchandises Dangereuses (RID), med regler om transportskydd, kap 1.10, som motsvarar bestämmelserna om transportskydd för vägtransporter (ADR).

¹⁶ Lag (2006:263) om transport av farligt gods.

¹⁷ Förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

om transporter av farligt gods på land. Verket ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och utöva tillsyn över bland annat säkerhetsrådgivare för samtliga transportslag och över transportskydd för farligt gods på land. Räddningsverket är dessutom transportmyndighet för frågor som inte kan hänföras till ett visst transportslag.

Enligt 2006 års lagstiftning om farligt gods¹⁸ är det Räddningsverket som har tillsynsansvaret för transportskyddet, det vill säga för skyddet av farligt gods vid transporter på land mot brottsliga handlingar. Detta är också i enlighet med vad regeringen föreslog riksdagen (prop. 2005/06:51). Samtidigt är Räddningsverkets tillsyn av skyddet för transporter av farligt gods i praktiken mycket begränsad (se avsnitt 4.7.3). Ansvar för transporter av farligt gods på land är i hög grad uppdelat på myndigheterna beroende på om tillsynen avser säkerhet mot olyckor eller skydd mot brottslig verksamhet. Järnvägsstyrelsen har tillsynsansvaret för säkerhet mot olyckor vid järnvägs transporter, men inte för skydd av farligt gods. Polismyndigheterna har motsvarande ansvar för tillsyn¹⁹ för vägtransporter men inte för skydd av farligt gods.

Vissa andra myndigheter har visst ansvar för tillsyn över transporter av farligt gods på land: Kustbevakningen för gods i hamnars landområden och, på Sjöfartsverkets begäran, för sjötransporter. Strålskyddsinstitutet – radioaktiva ämnen som inte är klyvbara – och Kärnkraftinspektionen – radioaktiva ämnen som är klyvbara) har också visst ansvar för tillsyn över transporter av farligt gods på land.

2.2.5 Rikspolisstyrelsens och Säkerhetspolisens ansvar

Rikspolisstyrelsens olika verksamheter – RPS, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen – har alla uppgifter i skyddet för transporter av farligt gods.

I *Rikspolisstyrelsen* hanteras frågor om skydd sakmässigt, och man arbetar med verkställighetsföreskrifter om sjöfarts- och hamnskydd samt luftfartsskydd. Rikspolisstyrelsen beslutar också om skyddsnivå för ett fartyg, hamn eller hamnanläggning

Rikskriminalpolisen utgår från en operativ händelse och har uppgifter beträffande säkerhetsklassade transporter för försvarsindustrin avseende klasserna 1 (explosiva ämnen och föremål) och 7 (radioaktiva ämnen), som kräver särskilt tillstånd av polisen. Rikskriminalpolisen analyserar och följer upp dessa transporter. För övriga transporter av farligt gods har Rikskriminalpolisen inga uppgifter.

¹⁸ Lag (2006:263) om transport av farligt gods och förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

¹⁹ 10 § förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

När *Säkerhetspolisen* har underrättelser som tyder på ett sabotagehot mot verksamheter från terrorister eller extremister, ställer den samman hotbilder för verksamheterna. De som har ansvar för skyddet kan sedan använda hotbilderna för att möta sabotagehot. Så görs även för hot mot farligt gods, även om denna typ av hotbilder, enligt *Säkerhetspolisen*, ytterst sällan ställts samman inom sektorn för farligt gods. *Säkerhetspolisen* bistår därutöver tillsynsmyndigheterna inom området farligt gods med hotbeskrivningar som används för att långsiktigt dimensionera säkerhetsskyddet och utforma skyddsåtgärder för vissa strategiskt känsliga verksamheter inom hanteringen av farligt gods. Detta underlag ska, enligt *Säkerhetspolisen*, vara utformat så att den faktiska hotbilden kan förändras utan att verksamheterna för den skull måste göra större förändringar i sitt säkerhetsskydd.

2.2.6 Ansvar i nya myndighetsstrukturer

Flera myndigheter som är berörda av Riksrevisionens granskning är på väg att övergå i nya myndighetsstrukturer. Det är ännu inte avgjort hur ansvaret för frågor om transport av farligt gods ska fördelas.

- Den 1 juli 2008 uppgick Strålskyddsinstitutet och Kärnkraftinspektionen i den nya Strålsäkerhetsmyndigheten. Vidare har riksdagen beslutat att Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar ska bilda en ny Myndighet för samhällsskydd och beredskap som ska starta sin verksamhet den 1 januari 2009.²⁰
- En ny inspektionsmyndighet för samtliga trafikslag – järnväg, luftfart, sjöfart och väg – har utretts. Verksamheten ska omfatta norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler. Den nya myndigheten ska heta Transportstyrelsen och inleda sin verksamhet den 1 januari 2009. Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen läggs ned och verksamheten övergår i den nya myndigheten, medan Sjöfartsinspektionens uppgifter och ansvar förs över till den nya myndigheten. Slutligen förs all verksamhet vid Vägtrafikinspektionen och vid Vägverkets trafikregister och förarenhet över till en transportinspektion, Transportstyrelsen.

Vid dessa organisationsförändringar ska det också avgöras hur ansvaret för transportskydd och transporter av farligt gods ska fördelas mellan den nya Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och den nya Transportstyrelsen. Därmed gäller det också hur frågorna ska fördelas mellan Försvars- och Näringsdepartementen.

²⁰ Prop. 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Bet. 2007/08:FöU12, *Stärkt krisberedskap*. Rskr. 2007/08:193.

Att det inte varit klart hur ansvaret för transportskyddet är fördelat framgick också av Rikspolisstyrelsens remissvar²¹ över Transportstyrelseutredningens delbetänkande²². Rikspolisstyrelsen påpekade att landtransportsskydd avser transport på såväl väg som järnväg, vilket enligt styrelsen inte framgick av delbetänkandet.

I Transportstyrelseutredningens huvudbetänkande konstaterade utredaren att frågor om hur myndighetsansvaret ska utformas för transportrelaterade frågor om farligt gods får lösas i samråd med utredningen om en ny myndighet med ansvar för frågor om samhällets krisberedskap och säkerhet.²³

Utredningen om Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämnade den 4 augusti 2008 förslag till verksamhetsmål, verksamhetsplan och budgetunderlag till regeringen.²⁴ Enligt förslagen ska myndigheten ansvara för normering och andra särskilda myndighetsuppgifter inom ramen för lagstiftningen om transport av farligt gods. I det underlag som lämnats till regeringen förutsattes efter samråd med Transportstyrelseutredningen att ansvaret för transport av farligt gods till sjöss och i luften ska ligga på Transportstyrelsen.

I riksdagens beslut om Transportstyrelsen, den 3 december ingick att Transportstyrelsens kärnverksamhet ska bestå av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning inom de fyra transportslagen.²⁵ Angående lagen om transport av farligt gods lämnades inga ändringsförslag. Regeringen ansåg att tillsynen i dag är splittrad och svåröverskådlig inom många områden och förespråkade att den nya myndigheten skulle ha ett samlat tillsynsansvar. Jämförelser av erfarenheter ska då kunna göras och nytta dras av resultaten från de olika trafikslagen.

2.3 Samverkan om skydd för farligt gods

2.3.1 Tillsynssamverkan

Räddningsverkets instruktion anger att det ska finnas ett råd för transport av farligt gods. Detta har till uppgift att samordna säkerhetsföreskrifterna för transporter på land samt sjö- och lufttransporter av farligt gods, det svenska arbetet i internationella organ samt transportmyndigheternas arbete i övrigt

²¹ Rikspolisstyrelsens yttrande 2008-03-17, dnr RA-031-1329/08.

²² SOU 2008:9, *Transportinspektion – En myndighet för all trafik*.

²³ SOU 2008:44, *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.*

²⁴ MSB-kommittén, Fö 2008:03.

²⁵ Prop. 2008/09:31 *Transportstyrelsen och dess verksamhet*, bet. 2008/09:TU3, rskr. 2008/09:94.

inom området transport av farligt gods. I Rådet för transport av farligt gods ingår representanter för Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Statens räddningsverk. Vidare är en delegation för hantering av farliga ämnen knuten till Räddningsverket. Delegationen ska bistå verket med upplysningar och synpunkter som kan vara av betydelse för planering och beredning av viktiga ärenden.

En form för samverkan för samordnad tillsyn inom farligt godsområdet är arbetsgruppen SAMTILL, som drivs av Räddningsverket. I SAMTILL ingår samtliga tillsynsmyndigheter enligt lagen om transport av farligt gods.

Förutom de nämnda samverkansformerna finns en mängd grupper och forum för samverkan i skydds- och farligt godsfrågor på olika nivåer i Sverige, Norden, Östersjöområdet och EU samt globalt.

2.3.2 *Samverkan för skydd av farligt gods inom luftfarten*

Luftfartsstyrelsen deltar i Rådet för transporter av farligt gods och arbetsgruppen SAMTILL. Styrelsen deltar även i samverkansområdena Transporter och Skydd, undsättning och vård, inom ramen för krisberedskapsarbetet.

I regleringsbrev för 2007 och 2008 för Luftfartsstyrelsen anges att myndigheten i samarbete med Rikspolisstyrelsen ska minimera riskerna för brottsliga handlingar. Detta samverkansansvar framgår även av instruktionen till Luftfartsstyrelsen.²⁶ Något motsvarande krav finns inte i Rikspolisstyrelsens regleringsbrev eller instruktion.

Enligt lagen om luftfartsskydd²⁷ får Rikspolisstyrelsen besluta om strängare åtgärder än vad som följer av EG-förordningen om luftfartsskydd efter att ha hört Luftfartsstyrelsen. I brådskande fall får Rikspolisstyrelsen fatta beslut utan att ha hört Luftfartsstyrelsen. Även enskilda polismyndigheter får fatta beslut om strängare åtgärder för flygplatser inom det egna distriktet. I båda fallen ska polisen i efterhand samråda med Luftfartsstyrelsen.

Vid en förändrad hotbild får Luftfartsstyrelsen, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, fatta beslut om strängare åtgärder för de verksamhetsutövare som omfattas av det nationella säkerhetsprogrammet. Besluten bygger på Rikspolisstyrelsens och Säkerhetspolisens hotbildsvärdering för den civila luftfarten.

I propositionen Lag om luftfartsskydd (2003/04:154) ansåg regeringen att huvudprincipen skulle vara att Rikspolisstyrelsen fattar beslut om strängare åtgärder efter att ha hört Luftfartsverket. För beslut som inte framstår som rent polisiära föreföll det enligt regeringen mest lämpligt och

²⁶ Förordning (2007:959) med instruktion för Luftfartsstyrelsen.

²⁷ Lag (2004:1100) om luftfartsskydd.

effektivt att Luftfartsverket (Luftfartsinspektionen) fattar besluten efter att ha hört Rikspolisstyrelsen.

2.3.3 *Samverkan för skydd av farligt gods i hamnar*

I samverkansområdet Transporter ingår Sjöfartsverket. Däremot ingår myndigheten inte i samverkansområdet Farliga ämnen. Där ingår dock Kustbevakningen, som bland annat har tillsyn över farligt gods i hamnar.

Samverkan måste också ske direkt mellan Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Räddningstjänsten och polisen. Detta beror på att Kustbevakningen har tillsyn över farligt gods i hamnars landområden avsett för vidare transport, medan den lokala räddningstjänsten kan besluta om föreskrifter avseende hanteringen av farligt gods i hamnar. Rikspolisstyrelsen beslutar om skyddsnivå för ett fartyg, en hamn eller en hamnanläggning. Polismyndigheterna kan besluta att utse skyddskontrollanter för undersökning och kontroll enligt lagen om hamnskydd eller lagen om sjöfartsskydd.

2.3.4 *Samverkan för skydd av farligt gods på väg eller järnväg*

En viktig fråga om samverkan är hur hotbilder ska kommuniceras och därmed också hur landtransportmyndigheter och verksamhetsutövare ska få del av hotbilder. I lagstiftningen om luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd finns det bestämmelser om hur Rikspolisstyrelsen ska samverka med Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket om hotbilder. För transporter på land är det dock inte reglerat i lagstiftningen hur Rikspolisstyrelsen eller polismyndigheterna ska samverka med Räddningsverket som har tillsynsansvaret för transportskydd.

Frågan om kommunikation av hotbilder togs upp under 2005 som en mer generell fråga i gruppen för skydd mot brottsliga handlingar som var en del av ett fördjupat samarbete mellan transportinspektionerna.²⁸ Gruppen konstaterade att Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen hade mest gemensamt när det gäller skyddsfrågor, eftersom de bedriver tillsyn med särskild personal i dessa frågor.²⁹ Gruppen fann också att ett samarbete mellan polisen och inspektionsverksamheterna skulle kunna vara fruktbart, eftersom de hotbilder som polisen informerar om borde kunna gälla fler än en myndighet.

²⁸ Regeringen uppdrog åt Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen att från och med den 1 juli 2005 samverka om trafikinspektionsverksamhet. En grupp för fördjupad samverkan har gällt skydd mot brottsliga handlingar. Detta uppdrag formulerade regeringen sedan riksdagen i december 2004 begärt att regeringen skulle utreda hur en gemensam trafikinspektion ska vara organiserad (Inspektionsverksamheten inom trafikslagen, bet. 2004/05: TU4, *Inspektionsverksamheten inom trafikslagen*, s.1, rskr. 2004/05:64).

²⁹ Luftfartsstyrelsens rapport, 2006-01-16, dnr LS2006-0809.

Räddningsverket, som inte deltagit i arbetsgrupperna för fördjupad samverkan mellan trafikinspektionerna, tog upp frågan om hotbilder inför de nya uppgifter för transportskydd som Räddningsverket skulle ha från den 1 juli 2006. Verket framförde i en skrivelse³⁰ den 16 mars 2006 önskemål om att Rikspolisstyrelsen/Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle hjälpa till med att analysera förekomsten av hot mot transporter av farligt gods och att beskriva hotbilden mot sådana transporter.

Räddningsverket ansåg att verket på egen hand tämligen väl kunde analysera och förstå sårbarheten hos en viss transport utifrån det transporterade ämnets farlighet, men att man inte kunde bedöma vilken hotbild som finns mot transporterna vare sig i det enskilda fallet eller mot transporter av farligt gods i allmänhet. En följd av att sådan samverkan mellan Räddningsverket och Rikspolisstyrelsen inte kom till stånd skulle kunna bli att skyddet inte är väl utformat relativt hotbilden. Den faktiska samverkan mellan Räddningsverket och Rikspolisstyrelsen inleddes först under hösten 2007, och kraven på samverkan har inte ändrats i lagstiftningen om transporter av farligt gods.

2.4 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Har regeringen skapat en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna och skapat tillräckliga förutsättningar för myndigheternas samverkan i den utsträckning som krävs för ett godtagbart skydd?

2.4.1 Ansvarsfördelningen för föreskrifter och tillsyn

Den långvariga utvecklingen i Sverige för att förebygga och begränsa risken för olyckor med farligt gods har lett fram till en lagstiftning och en ansvarsfördelning som anpassats till detta syfte. Under början av 2000-talet har därefter regler för att förhindra och begränsa brottliga handlingar lagts till ett befintligt regelverk utan att ansvarsfördelningen för transporter av farligt gods har ändrats. Ansvaret för skydd av farligt gods har därför delats upp på olika sätt mellan myndigheter beroende på om godset hanteras på flygplatser, i hamnar eller i terminaler för väg och järnväg.

För den civila luftfarten är Luftfartsstyrelsen den myndighet som svarar både för föreskrifter och för tillsyn av såväl transporter av farligt gods som av luftfartsskyddet. För järnvägstransporter är ansvaret delat. Räddningsverket

³⁰ *Begäran om stöd i frågor om hot mot godstransporter*, Räddningsverket 2006-03-16, dnr 142-1592006.

är ansvarigt för föreskrifter och tillsyn av skyddet mot brottsliga handlingar för transporter på land inklusive järnväg, medan Järnvägsstyrelsen är ansvarig för tillsyn med hänsyn till olycksrisken vid transporter med farligt gods på järnväg. På motsvarande sätt är ansvaret för transporter av farligt gods på väg delat mellan Räddningsverket och polismyndigheterna, där polisen ansvarar för säkerhet mot olyckor men inte för skydd mot brottslig verksamhet, vilket i stället är Räddningsverkets uppgift.

Mest komplicerad är ansvarsfördelningen för skyddet av farligt gods i hamnar, där flera regelsystem gäller och flera myndigheter har ansvar för säkerhet mot olyckor med farligt gods och skydd mot brottsliga handlingar. Ytligt sett är ansvaret entydigt lagt på Sjöfartsverket, som svarar för hamnskydd och sjöfartsskydd samt för tillsyn av hur det farliga godset hanteras och skyddas för obehörig verksamhet. Emellertid har också Kustbevakningen ett ansvar för tillsyn över farligt gods i hamnars landområden, som dock inte inkluderar skyddet, utan endast säkerhet mot olyckor. Då det farliga godset i hamnområdet omlastas till järnvägsvagnar eller lastbilar gäller i stället det internationella och det svenska regelverket om transportsskydd, vilket medför att Räddningsverkets, polisens och Järnvägsstyrelsens ansvar för skydd respektive transport av farligt gods i stället börjar gälla. Sjöfartsverket har också framhållit att det finns luckor i Räddningsverkets föreskrifter om farligt gods i hamnar. Det förs enligt Sjöfartsverket diskussioner mellan verken för att öka tydligheten i ansvarsfördelningen, exempelvis vem som ska föreskriva om farligt gods i hamnar.

För transporter på land och särskilt för järnvägstransporter har den ansvarsfördelning som görs i lagstiftningen bidragit till att tillsynen av skyddet för farligt gods varit mycket begränsad.

2.4.2 Samverkan

Myndighetssamverkan för säkerhet mot olyckor vid transporter av farligt gods har pågått under lång tid och har utvecklats efter hand. Däremot finns inte motsvarande samarbetsformer om skyddet mot antagonistiska handlingar vid transporter av farligt gods. Det är inte heller en författningsreglerad uppgift för Räddningsverket.³¹

För kontakter mellan Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen och Luftfartsstyrelsen respektive Sjöfartsverket finns det utarbetade former för utbyte av information och underrättelser. Sådan samverkan är inte lika väl utvecklad för landtransporter. Samverkan mellan Räddningsverket och Rikspolisstyrelsen om hotbilden mot landtransporter av farligt gods har inletts sent.

³¹ 8 och 10 §§ förordning (2006:322) om transport av farligt gods.

Samverkan mellan Räddningsverkets och Järnvägsstyrelsens tillsyn är, enligt uppgifter från de båda myndigheterna, mycket begränsad. Däremot har, enligt uppgifter vi fick vid besöket på rangerbangården i Hallsberg, Banverket, godstransportföretag, lokal räddningstjänst och polisen samarbetat lokalt. Man övar tillsammans och utbyter erfarenheter.

Rikspolisstyrelsen har framfört att det förekommit att frågor som berört polisens ansvarsområden förhandlats i internationella forum utan att polisen informerats om förhandlingsarbetet. Styrelsen ansåg att det var otillräckligt att som behöriga myndigheter bara peka ut respektive transportmyndighet, eftersom polisen i hög grad berörs av de transporträttsliga instrument som syftar till genomförande av reglerna om luftfartsskydd, sjöfartsskydd, hamnskydd och landtransportskydd.

Det ställs få krav i lagstiftning, instruktioner och reglering på att myndigheterna ska samverka i skyddet för landtransporter av farligt gods. I lagstiftningen om luftfartsskydd och sjöfartsskydd anges former för samverkan mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsstyrelsen respektive Sjöfartsverket. I lagen om transport av farligt gods avseende landtransporter finns inga motsvarande bestämmelser om samverkan.

Enligt en intervju vid Arlanda flygplats har LFV ett begränsat inflytande över hur transporter av farligt gods genomförs. Flygplatsen kan i det perspektivet jämföras med en omlastningsplats där huvuddelen av verksamheten utförs i lokaler som disponeras av andra verksamhetsutövare. Som flygplatsansvarig har dock LFV ett samverkansansvar med andra berörda verksamheter såsom räddningstjänst och smittskydd.

Riksrevisionens slutsatser om ansvar och samverkan:

- Ansvarsfördelningen för tillsyn och normering av skydd av farligt gods är tydlig för flygplatser. För transporter och godsterminaler för farligt gods på väg och järnväg är ansvaret uppdelat medan det för hamnarna är komplicerat på ett sätt som gör det otydligt vem som svarar för tillsyn och föreskrifter för skyddet i de olika stegen då farligt gods anländer, lossas och mellanlagras för att sedan lastas och transporteras inom hamnområdet på järnvägsvagn eller lastbil.
- Det är tveksamt om fördelningen av ansvaret för farligt gods vid landtransporter är tydligt och ändamålsenligt. För järnvägstransporter har ansvaret delats mellan Räddningsverket och Järnvägsstyrelsen, varvid den sistnämnda myndigheten har kompetens inom järnvägsområdet men inte ansvar för föreskrifter eller tillsyn för att skydda farligt gods. På liknande sätt är ansvaret delat mellan Räddningsverket och polismyndigheterna vid vägtransporter. Polisen har inte ansvaret för föreskrifter eller tillsyn av skyddet mot brottslig verksamhet, vilket ligger på Räddnings-

verket. Däremot har polisen ansvaret för tillsyn av säkerheten mot olyckor.

- Myndighetssamverkan mellan transportmyndigheterna om skyddet av farligt gods är outvecklad, särskilt i hur hotbilder kommuniceras mellan myndigheterna. För såväl Luftfartsstyrelsen som Sjöfartsverket finns dock former för utbyte av information och underrättelser med Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen, men sådan samverkan har först nyligen inletts för landtransporter. Riksrevisionen bedömer att en orsak till den bristande samverkan är att regeringen ställt få krav i lagstiftning, instruktioner och regleringsbrev på att myndigheterna ska samverka i skyddet av landtransporter av farligt gods.

3 Regelsystemet

Ger svenska författningar tillräckliga förutsättningar för ett godtagbart skydd?

3.1 Regler om skydd för farligt gods

Utgångspunkter för hur skyddet ska organiseras för transporter av farligt gods ges i flera lagstiftningsområden. Vidare finns speciella internationella och nationella regler om skydd mot brottsliga handlingar för luftfarten, sjöfarten och för hamnarna.

Ett par andra författningar är relevanta för skydd av transporter av farligt gods, även om vare sig transporter eller farligt gods nämns. Detta hänger samman med att reglerna är generella och avser säkerhet och sekretess inför antagonistiska hot. Reglerna om säkerhetsskydd liksom om skydd av samhällsviktiga anläggningar är sådana relevanta författningar.

3.1.1 *Regler om transport av farligt gods*

Före 2006 fanns sedan lång tid tillbaka flera författningar om transporter av farligt gods³² som syftade till att öka säkerheten mot olyckor i transportverksamheten för att skydda människor, egendom och miljö.

Ny lagstiftning om transport av farligt gods oavsett hur transporten utförs började gälla den 1 juli 2006, lag (2006:263) om transport av farligt gods och förordning (2006:311) om transport av farligt gods. Lagen syftar till att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. Den som transporterar farligt gods eller den som lämnar farligt gods till någon annan för transport ska vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått i övrigt som behövs. Lagen om transport av farligt gods innehåller också nya regler om transportskydd, som avser skydd mot brottsliga handlingar för transporter på land. I övrigt klargör lagen endast att verksamhetsutövarna inom luftfart och sjöfart har ett ansvar för att skydda godset mot obehörigt förfarande.

I propositionen³³ till lagen om transport av farligt gods konstaterade regeringen att reglerna om sjöfarts- och luftfartsskydd till sin natur är mer omfattande än reglerna för skydd av landtransporter med farligt gods.

³² Exempelvis lag (1982:821) om transporter av farligt gods samt tidigare lagstiftning.

³³ Prop. 2005/06:51, *Transport av farligt gods*.

Regeringen pekade även på att reglerna för luftfarts- och sjöfartsskydd inte enbart tar sikte på skyddet för gods under transport utan även på skydd för näringarna som helhet samt att reglerna inte innehåller några särbestämmelser för transporter av farligt gods. Regeringen slog fast att det inte fanns någon anledning att införa särskilda skyddsbestämmelser för sjö- och luftfarten i lagen om transport av farligt gods då sådana regler redan införts i lagen om sjöfartsskydd samt i lagen om luftfartsskydd.

För luftfarten och sjöfarten tar författningarna om transport av farligt gods främst sin utgångspunkt i skyddet mot olyckor. I förordningen om farligt gods hänvisas till detaljerade bestämmelser i internationella regler för de olika transportslagen, till exempel bestämmelserna för luftfarten i den internationella luftfartsorganisationen ICAO:s tekniska instruktioner³⁴. För sjöfarten hänvisas i förordningen om transport av farligt gods till den internationella koden om transporter av farligt gods till sjöss (IMDG-koden)³⁵.

Behöriga myndigheter, till exempel Räddningsverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen ska svara för särskilt föreskrivna uppgifter som nämns i internationella bestämmelser om transport av farligt gods på väg respektive järnväg samt inom sjöfart respektive luftfart. Dessa myndigheter är enligt förordningen också transportmyndigheter vilket innebär att de får meddela ytterligare föreskrifter bland annat om skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Dessutom får Räddningsverket meddela föreskrifter om skydd av transporter på land.³⁶

3.1.2 *Regler om luftfartsskydd, sjöfartsskydd och hamnskydd*

Internationella regler om skydd mot brottsliga handlingar inom luftfarten, sjöfarten och för hamnanläggningar har genomförts i svenska författningar (genom transportslagsvis lagstiftning med bestämmelser om skydds- och kontrollåtgärder i syfte att skydda människor, transporter och infrastruktur). Lagen (2004:487) om sjöfartsskydd började gälla den 1 juli 2004, lagen (2004:1100) om luftfartsskydd 2005 och lagen (2006:1209) om hamnskydd 2007. Denna lagstiftning avser övergripande skydd av luftfart, sjöfart och hamnar och är inte särskilt inriktad på transporter av farligt gods.

³⁴ ICAO-TI. Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air (Doc 9284, AN/905 med tillhörande supplement).

³⁵ Omsatt genom Sjöfartsverkets föreskrifter om transport till sjöss av förpackat farligt gods (IMDG-koden), SJÖFS 2007:20.

³⁶ 7, 8, 15 och 16 §§ förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

3.1.3 Regler om säkerhetsskydd

I säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)³⁷ finns bestämmelser som gäller antagonistiska handlingar. Dessa författningar tar dock inte sin utgångspunkt i luftfarts-, sjöfarts- eller transportskydd, utan består av sektorsövergripande nationella bestämmelser om skydd för rikets säkerhet och mot terroristbrott. Denna lagstiftning har sitt ursprung i det militära försvaret och totalförsvarets behov. Lagstiftningen har endast i begränsad utsträckning anpassats till uppkomsten av nya hot och ökad sårbarhet i samhället.

Säkerhetsskyddet avser skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet avser bland annat åtgärder inom områdena informationssäkerhet, tillträdesbegränsning och säkerhetsprovning av personal. Säkerhetsskyddet avser också skydd mot terroristbrott³⁸, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

En säkerhetsprovning ska göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i en verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Provningsen ska klarlägga om personen kan antas vara pålitlig från säkerhets synpunkt och bland annat grundas på personlig kännedom, uppgifter från betyg, intyg och referenser samt registerkontroll³⁹. I en bilaga till säkerhetsskyddsförordningen framgår vilka myndigheter, till exempel Luftfartsstyrelsen, Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket, som kan besluta om registerkontroll⁴⁰ för den egna verksamheten med placering i säkerhetsklass till skydd för rikets säkerhet.

Registerkontroll till skydd mot terrorism får göras för den som ska anställas eller på annat sätt delta i verksamhet vid vissa anläggningar, byggnader, bostäder samt anläggningar som är förklarade som skyddsobjekt. Registerkontroll får också göras för den som en polismyndighet ska förordna enligt 16 § lagen (2004:487) om sjöfartsskydd eller 4 kap. 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd (så kallade hamnskyddskontrollanter). Registerkontroll får också göras i andra fall, om det behövs för skyddet mot terrorism och det finns särskilda skäl. Det är då regeringen som beslutar i varje enskilt fall⁴¹. Myndigheterna ska noga prova behovet av registerkontroll till skydd mot terrorism, och kontrollen får endast göras om skyddsbehovet inte kan

³⁷ Föreskrifter till säkerhetsskyddsförordningen för civila myndigheter finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd (RPSFS 2004:11).

³⁸ Enligt 2 § lagen (2003:156) om straff för terroristbrott.

³⁹ 11 § säkerhetsskyddslagen samt 14 § säkerhetsskyddsförordningen. Uppgifter om den kontrollerade hämtas i ett antal polisregister. Uppgifter kan sedan lämnas ut efter provning av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

⁴⁰ 19 § säkerhetsskyddsförordningen.

⁴¹ 14 § säkerhetsskyddslagen och 26 a § säkerhetsskyddsförordningen.

tillgodoses på annat sätt.⁴² Den som beslutat om registerkontroll, till exempel en behörig myndighet, avgör också om den prövade ska anlitas eller anställas eller inte⁴³.

Säkerhetsskyddslagstiftningen har gradvis förändrats, dock utan att ändras i grunden, något som har påtalats i olika sammanhang. Från Säkerhetspolisen har till exempel framförts att lagstiftningen bör ses över för att bättre svara mot aktuella förhållanden. Bland annat har Säkerhetspolisen i ett remissvar över en departementspromemoria påtalat att frågorna som behandlades i promemorian var komplexa och skulle vinna på att granskas i ett större sammanhang. Man ansåg det därför vara beklagligt att det inte gjordes en allmän översyn av säkerhetsskyddslagen.⁴⁴

I sitt yttrande över delbetänkandet om Transportinspektionen (SOU 2008:9) ansåg Rikspolisstyrelsen att det saknades en beskrivning av den nya myndighetens ansvar för flygtransportverksamhet, civila flygplatser, flygstationer och flygpassagerarterminaler när det gäller beslut om placering i säkerhetsklass och registerkontroll avseende verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet och till skydd mot terrorism samt tillsyn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen.⁴⁵

3.1.4 Regler om skydd för samhällsviktiga anläggningar

Ytterligare sektorsövergripande normgivning till skydd mot sabotage, terroristbrott och spioneri finns i lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen) och i förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddförordningen).

En viktig utgångspunkt för lagstiftningen är att möjliggöra ett ökat skydd för anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret. Anläggningarna kan beslutas vara skyddsobjekt⁴⁶.

Allmänhetens tillträde till skyddsobjekt kan med stöd av lagen begränsas på olika sätt. Bland annat anläggningar som är avsedda för transporter kan förklaras som skyddsobjekt.⁴⁷ Flera av landets viktigare flygplatser och hamnar är skyddsobjekt. Den som är utsedd att bevaka ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt. Skyddsvakter har större befogenheter

⁴² 27 § säkerhetsskyddförordningen.

⁴³ 27 § säkerhetsskyddslagen.

⁴⁴ Säkerhetspolisens remissvar på departementspromemorian *Några frågor om säkerhetsprövning inför utlandsverksamhet, m.m.* (Ds. 2006:20), 2007-01-15, dnr AD 001-11590-06.

⁴⁵ Rikspolisstyrelsens yttrande 2008-03-17, dnr RA-031-1329/08.

⁴⁶ Ett skyddsobjekt kan vara civilt eller militärt även om den begreppsmässiga distinktionen inte görs i lagstiftningen. Försvarmakten fattar beslut om att förklara militära objekt, vilka huvudsakligen disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, som skyddsobjekt. Beslut om så kallade civila skyddsobjekt fattas av Länsstyrelsen i det län där den skyddsvärda anläggningen finns.

⁴⁷ 4 § 3 lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

än till exempel väktare när det gäller avvisning omhändertagande, kroppsvisitation och beslag. Skyddsvakter har dessutom samma befogenheter som en polisman att gripa den person som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage eller förberedelser till dessa brott.

Skyddslagstiftningen har nyligen utretts av Skyddslagsutredningen, vars betänkande⁴⁸ lämnades den 13 maj 2008. Utredningens uppdrag var bland annat att se över behovet av att modernisera författningarna och att anpassa dem till den förändrade hotbilden mot samhället, innefattande internationell terrorism och gränsöverskridande grov organiserad brottslighet.

Utredningen ansåg att en ny reglering borde lägga större tyngd på fredstida viktiga samhällsfunktioner både sådana med och sådana utan direkt anknytning till totalförsvaret. Utredningen konstaterar att tillträdesbegränsningar med anknytande tvångsmedel inte är unikt för skyddslagen, utan att detta förekommer i flera andra författningar, till exempel i lagarna om luftfarts-, hamn- och sjöfartsskydd. Utredningen konstaterar även att *många svenska flygplatser*, eller delar av dessa, är skyddsobjekt och att lagen om luftfartsskydd därför kan komma att tillämpas parallellt med skyddslagens bestämmelser. I detta sammanhang tas inte skyddet för transporter av farligt gods upp. Utredningen föreslår att grov organiserad brottslighet ska komplettera lagens nuvarande skyddsändamål såsom skyddet mot terrorism.

3.2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

3.2.1 Regler om skydd av farligt gods

Lagar och förordningar som syftar till att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom har funnits länge, och såväl ansvarsfördelningen mellan myndigheter som deras föreskrifter och tillsyn av transporter av farligt gods har anpassats till detta syfte. De förändringar som skedde internationellt åren 2002–2005 för att skydda farligt gods mot brottsliga handlingar fick i Sverige åren 2005–2007 form av ett tillägg till transportreglerna om farligt gods som utformats för att transporterna skulle göras säkra för skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.

För luftfarten finns rekommendationer för skyddet av farligt gods i internationella regler.⁴⁹ Enligt rekommendationerna bör till exempel skyddsplaner upprättas och tillämpas av de verksamhetsutövare som

⁴⁸ SOU 2008:50, *Skyddet för samhällsviktig verksamhet*.

⁴⁹ ICAO:s tekniska instruktioner.

hanterar farligt gods med hög riskpotential.⁵⁰ I vilken utsträckning som verksamhetsutövarna tillämpar dessa rekommendationer har vi inte kunnat bedöma. Det finns iakttagelser som pekar på att rekommendationerna inte tillmätts någon större vikt. Flera verksamhetsutövare anser dock att skyddet för farligt gods är tillgodosett genom de åtgärder som vidtagits med utgångspunkt i bestämmelserna om luftfartsskydd respektive i bestämmelserna om skydd mot olyckor. Luftfartsstyrelsen har inte meddelat några nationella föreskrifter med utgångspunkt i nämnda internationella rekommendationer. Till skillnad från Luftfartsstyrelsen har Sjöfartsverket meddelat nationella skyddföreskrifter i anslutning till den internationella koden om transport av farligt gods.

3.2.2 *Regler om säkerhetsskydd och skydd av anläggningar*

Bestämmelser om skydd mot brottsliga handlingar finns också i annan och generell lagstiftning som härstammar från sektorsövergripande nationella regler till skydd för rikets säkerhet och mot terrorism. Här finns, utan särskild koppling till transporter av farligt gods, bestämmelser om åtgärder till skydd mot bland annat sabotage, terroristbrott och spioneri. I säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om säkerhetsprövning med registerkontroll av personal som ska vara anställda i säkerhetskänslig verksamhet. En viktig utgångspunkt för lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar är att möjliggöra ett ökat skydd för anläggningar som är av betydelse för det militära försvaret och för totalförsvaret. Emellertid är det denna lagstiftning som mer preciserat utgör grunden för hantering av tillträdesbegränsningar, bevakning med skyddsvakter och skydd av hamnar och flyplatser om dessa är förklarade som skyddsobjekt.

Av de granskade transportmyndigheterna är det bara Luftfartsstyrelsen som uttryckligen⁵¹ kan fatta beslut om registerkontroll av personal till skydd mot terrorism.

Säkerhetsskyddslagstiftningen har gradvis förändrats bland annat med hänsyn till skyddet mot terrorism och internationella regeländringar. Under 2006 utreddes behovet av nya bestämmelser om registerkontroll till skydd mot terrorism av personer inom sjöfarten. I en departementspromemoria⁵²

⁵⁰ Med hög riskpotential (high consequence) avses farligt gods som kan användas vid terroristattacker och som kan orsaka allvarliga konsekvenser i form av masskadeutfall eller massförstörelse. I rekommendationerna finns en *indikativ lista* över vilka ämnen som betraktas ha hög riskpotential. Exempelvis ingår vissa explosivämnen, giftiga gaser och vissa smittförande ämnen. Några av de uppräknade klasserna får emellertid inte fraktas med flygplan över huvud taget. Nationellt behöriga myndigheter kan medge undantag enligt rekommendationerna.

⁵¹ Enligt 26 och 27 §§ säkerhetsskyddsförordningen.

⁵² Ds. 2006:20, *Några frågor om säkerhetsprövning inför utlandsverksamhet m.m.*

ansåg utredaren att det då inte fanns anledning att införa särskilda nationella regler om registerkontroll inom sjöfarten.

Flera myndigheter har i olika sammanhang påtalat att säkerhetsskyddslagstiftningen behöver ses över, till exempel när det gäller möjligheten att kunna fatta beslut om registerkontroll till skydd mot terrorism.⁵³ Regeringen aviserade våren 2006⁵⁴ en allmän översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen, men någon sådan har hittills inte inletts.

Enligt lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar kan vissa skyddsvärda anläggningar, såsom flygplatser och hamnar, förklaras som skyddsobjekt till skydd mot sabotage, terroristbrott och spioneri. Lagstiftningen är föremål för en modernisering och en utredning har lämnat ett antal förslag som bland annat syftar till att utvidga möjligheterna till skydd för samhällsviktiga verksamheter.

Skyddslagsutredningen lämnade sitt betänkande om skyddslagstiftningen i maj 2008. Utredningen ansåg att en ny reglering borde lägga större vikt vid fredsviktiga samhällsfunktioner både med och utan direkt anknytning till totalförsvaret. Utredaren konstaterar att tillträdesbegränsningar med anknytande tvångsmedel förekommer i flera andra författningar, till exempel i lagarna om luftfarts-, hamn-, och sjöfartsskydd. I utredningen tas inte skyddet för farligt gods upp, men det föreslås att grov organiserad brottslighet ska komplettera terrorism som lagens nuvarande skyddsändamål.

Från Säkerhetspolisens sida framkom under granskningen att det vore önskvärt om registerkontroll kunde genomföras för samhällsviktiga anläggningar och system med utgångspunkt från skydd av säkerhetskänsliga verksamheter. Säkerhetspolisen menade att fokus därigenom skulle flyttas från motivet till den antagonistiska handlingen till den säkerhetskänsliga verksamhet som ska skyddas.

Riksrevisionens slutsatser om regelsystemet:

- Den nuvarande säkerhetsskyddslagen ger stöd för åtgärder till skydd för rikets säkerhet och mot terrorism. Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar är normalt inte tillämplig för att skydda flygplatser, hamnar, rangerbangårdar och godsterminaler mot framtida antagonistiska handlingar. Av transportmyndigheterna är det bara Luftfartsstyrelsen som uttryckligen kan besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism. Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar kan möjliggöra att vissa anläggningar, byggnader och områden kan skyddas. Lagen tillämpas dock inte för att skydda civil verksamhet mot brottsliga hand-

⁵³ Exempelvis SKI i *Förslag till ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)*, 2005-06-21, dnr 2005/722 och SKI:s skrivelse med erinran till regeringen med anledning av förslaget till ändring i säkerhetsskyddsförordningen, 2007-05-10, dnr SKI 2005/722 #57757.

⁵⁴ Prop. 2005/06:137, *Ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen m.m.*

lingar och därmed inte för att skydda farligt gods som samlas i knutpunkter. Sammantaget ger den nationella sektorsövergripande skyddslagstiftningen för närvarande ett svagt stöd för skyddet av transporter med farligt gods.

- De rekommendationer som finns i en bindande internationell överenskommelse för farligt gods inom luftfarten (ICAO-TI) har inte genomförts med tillämpningsföreskrifter i Sverige. Om även rekommendationerna ska anses bindande är oklart. Vare sig regeringen eller Luftfartsstyrelsen har utrett hur dessa rekommendationer ska beaktas i Sverige.

4 Skydd mot antagonistiska hot

Har de ansvariga myndigheterna gjort tillräckliga insatser för ett godtagbart skydd av transporter med farligt gods?

4.1 Fem dimensioner

Myndigheternas insatser för att skydda farligt gods bedöms av Riksrevisionen utifrån grundläggande förutsättningar i fem olika dimensioner. Vi har undersökt

- om myndigheterna har upprättat risk- och sårbarhetsanalyser som inkluderar hot mot farligt gods, inklusive antagonistiska hot
- om det finns en ordnad samverkan, så att långsiktig planering tar hänsyn till en antagonistisk hotbild, och så att det finns förutsättningar för att förmedla information som kan ge en tidig förvarning
- hur myndigheterna har skapat förutsättningar för skyddsåtgärder avseende personal och anläggningar
- i vilken utsträckning det förekommer övningar och utbildningar som är relevanta för området
- om det finns en tillsyn som gäller antagonistiska hot mot farligt gods och om brister som konstateras i tillsynen följs upp.

4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

I myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser ska sårbarheter, hot och risker som allvarligt försämrar förmågan till verksamhet inom området beaktas.⁵⁵ Analyserna ska utgå från ett antal situationer vilka bedömts som särskilt kritiska, till exempel CBRN-händelser⁵⁶. Myndigheterna ska utifrån dessa händelser värdera sin och sektorns förmåga. Vid sin analys ska myndigheten särskilt beakta

- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning
- situationer som kräver brådskande beslut

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

⁵⁶ CBRN-händelser avser händelser med kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen och substanser där de utgör en fara oavsett om de härrör från en olycka, naturlig spridning eller avsiktlig spridning genom terrorism, annan kriminalitet eller insats av stridsmedel.

- situationer som allvarligt påverkar samhällets funktionsförmåga eller tillgång på resurser
- förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

4.2.1 *Farligt gods hanteras inte i risk- och sårbarhetsanalyser för luftfarten*

På en övergripande nivå har Luftfartsstyrelsen i årsredovisningarna för 2006 och 2007 rapporterat vilka åtgärder som vidtagits för att minimera riskerna för brottsliga handlingar. Vidare har risk- och sårbarhetsanalyser genomförts för den civila luftfarten. Dessa sistnämnda är dock inte inriktade mot skyddet för farligt gods utan avser olyckor med CBRN-ämnen som antas beröra luftfarten eller där sådana ämnen utnyttjas av terrorister för att skada flygtrafiken.

CBRN-händelser i form av olyckor eller attentat har tagits upp som kritiska. Luftfartsstyrelsen har bland annat från dessa sårbarheter konstaterat vissa brister i förmågan att hantera svåra påfrestningar. Emellertid har inte farligt gods behandlats i myndighetens analyser för åren 2005 till 2007. Det bör samtidigt noteras att såväl Luftfartsstyrelsen som verksamhetsutövare har påpekat i intervjuer att volymen farligt gods som hanteras inom luftfarten är liten.

Med anledning av en hotbildsanalys som Luftfartsstyrelsen låtit Totalförsvarets forskningsinstitut utarbeta framhöll styrelsen några antagonistiska hot som särskilt allvarliga, till exempel en politiskt eller religiöst motiverad attack mot svensk flygverksamhet. Dessa hot avsåg dock luftfart och flygtrafik som helhet och beaktade inte farligt gods.⁵⁷

4.2.2 *Analyserna inom sjöfart och hamnar innefattar terrorhot mot farligt gods, men i varierande omfattning*

Sjöfartsverket har gjort risk- och sårbarhetsanalyser för sjöfartssektorn för verksamhetsåren 2005, 2006 och 2007.

I analysen avseende 2005 behandlas ingen händelse som avser farligt gods i hamnar men i analysen 2006 anges att händelsen terrorism med människor som mål har aktualiserats de senaste åren. Vidare framhålls att följderna av en terrorhändelse förväntas få allvarliga konsekvenser på samhället. En händelse som bedömdes vara mest angelägen att analysera var en radiakontaminering av en hamn. Denna typ av händelse, ansåg verket, har aktualiserats under senare år och osäkerheten inom sjöfartssektorn om hur händelsen ska hanteras var stor. Analysen inriktades emellertid på andra typer av händelser.

⁵⁷ Luftfartsstyrelsens årsredovisning för 2006.

Sjöfartsverkets risk- och sårbarhetsanalyser avser hela sjöfartssektorn. Enligt verket ska för varje hamnanläggning göras en riskanalys som ligger till grund för hamnskyddsplanen. Om farligt gods hanteras i hamnen ska detta tas med i analysen.

Göteborgs hamn har gjort riskanalyser som i huvudsak beaktar säkerhet mot olyckor. Det finns en särskild analys av explosiva ämnen och deras lagring sett ur personalsäkerhetssynpunkt. Även Kapellskärs hamn har genomfört en riskanalys avseende farligt gods. Denna innefattar både risken för olyckor och risken för brottsliga handlingar mot farligt gods.

4.2.3 För järnvägstransporter inkluderas farligt gods

Banverket gör årligen risk- och sårbarhetsanalyser för järnväg. Till grund för de risk- och sårbarhetsanalyser som lämnades till regeringen och till Krisberedskapsmyndigheten åren 2006 och 2007 har projekten ROSA och ROSITA använts som bedrevs 2004 till 2006. Banverket har vidare 2007 genomfört en riskanalys för Hallsbergs rangerbangård med farligt godsolyckor i fokus, som skulle användas i beredskapsplaneringen vid rangerbangården. Rapporten innehöll också en analys som gäller skyddet av transporter av farligt gods på järnväg med beredskapen mot möjliga antagonistiska handlingar.

I Banverkets risk- och sårbarhetsanalys 2007 ingår ett scenario i form av en konventionell terrorattack mot den största staden i ett län, med kraftiga explosioner som drabbar allmänna transportmedel. Explosionerna inträffar under rusningstid och är utförda med syfte att döda och skada så många som möjligt.

I den så kallade ROSA-rapporten⁵⁸ analyseras en händelse som skulle kunna orsakas av en antagonist med hjälp av en godsvagn med farligt gods: sabotage mot Banverkets driftledningscentraler. Sabotaget ledde till att anläggningen brann upp och att all utrustning förstördes.

ROSA-analyserna gjordes i den regionaliserade organisation som gällde till och med januari 2008. Numera bedrivs motsvarande arbete i den verksgemensamma GD-staben. Av rapporterna från analyserna framgår att det funnits vissa problem med att förankra och kommunicera risk- och sårbarhetsanalyser och handlingsplaner hos Banverkets ledning, vilket uppges få konsekvenser för åtgärdsförslagen. Dessa problem lyftes fram i risk- och sårbarhetsanalysen för 2007. Enligt uppgift vid intervju på Banverket är det fortfarande problematiskt att få in risk- och sårbarhetsanalyserna i verksamhetsprocesserna.

⁵⁸ Syftet med Banverkets ROSA-projekt var att identifiera kritiska sårbarheter i järnvägstransportsystemet och järnvägssektorns krishanteringsförmåga utifrån ett antal fördefinierade påfrestningar.

4.2.4 Vägverket men inte Räddningsverket behandlar terrorhot mot farligt gods i sin analys

Vägverket och i viss mån Räddningsverket gör årligen risk- och sårbarhetsanalyser som rör vägar. I granskningen har vi gått igenom rapporterna från de analyser som avser förhållandena 2006 och 2007, det vill säga de som lämnades i början av 2007 och 2008.

I den redovisning som lämnades av Vägverket 2007⁵⁹ angavs att riskhantering görs samlat i Vägverkets hela verksamhet med stöd av gemensamma grundmodeller och i fem övergripande riskhanteringsområden. Det angavs vidare att verkets styrelse i det senast tillkomna området, verksamhetsanalysen, beslutar om riskstrategi, acceptanskriterier för verksamheten och om verksövergripande risker som måste hanteras. För uppföljning av allvarliga risker finns en särskild rutin upprättad för verkets redovisning enligt förordningen (2006:492) om krishantering och höjd beredskap. Allvarliga händelser redovisas för Vägverkets sju regioner. I en särskild bilaga fanns en sammanställning över allvarligare risker i vägtransportsystemet med åtgärdsförslag angivna. Farligt godsolyckor och terror ingick där också bland riskerna och åtgärder för eventuell metodutveckling. Omvärldsbevakning och metodöversyn övervägdes. Bland de risker som vägtransportsystemet kunde vara utsatt för ingick också farligt godstransporter samt terror, sabotage och allvarlig smitta.

Även för Räddningsverket har vi gått igenom risk- och sårbarhetsanalyserna för förhållandena 2006 och 2007 med avseende på uppgifter om transportskydd. Terrorverksamhet eller andra antagonistiska hot behandlas inte. Transporter av farligt gods behandlas i mycket begränsad utsträckning. Däremot behandlas utsläpp av farliga ämnen men inte i samband med transport.

4.3 Tidig förvarning om hot

Om ett antagonistiskt hot mot farligt gods uppstår, är det viktigt att det finns rutiner, en ordnad samverkan och ansvarsfördelning för en tidig förvarning. Därmed kan åtgärder tidigt sättas in. Om den långsiktiga planeringen tar hänsyn till en antagonistisk hotbild finns bättre förutsättningar för att förmedlad information kan ge en tidig förvarning.⁶⁰

⁵⁹ Riskmiljön i vägtransportsystemet utifrån förordning SFS 2006:942.

⁶⁰ Uppgifter från besök vid rangerbangården i Hallsberg med flera företrädare för Banverket.

4.3.1 Verksamhetsutövare inom luftfarten saknar hotbilder för att dimensionera skyddet

Luftfartsstyrelsen hämtar på olika sätt in information och samverkar regelbundet med Polisen när det gäller hotbilden mot luftfarten. Luftfartsstyrelsen har även ett informationsutbyte med Utrikesdepartementet. Luftfartsstyrelsen samarbetar också med EU och den internationella luftfartsorganisationen ICAO i dessa frågor. Samverkan förekommer också på lokal eller regional nivå mellan flygplatsernas säkerhetsorganisation och Säkerhetspolisens regionala enheter samt med gränspolisens. Polisens uppgifter och ansvar inom luftfartsskyddet har emellertid successivt minskat sedan 1970-talet. Som komplettering till 1970 års lag om säkerhet på flygplats slöts 1990 ett avtal mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket om verksamhetsansvaret och det därtill kopplade kostnads- och finansieringsansvaret för förebyggande av brott mot den civila luftfartens säkerhet. När lagen om luftfartsskydd trädde i kraft med nya uppgifter för Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket förnyades eller reviderades inte avtalet. På Rikspolisstyrelsen betraktas avtalet därför sedan 2005 som inaktivt.

Enligt Luftfartsstyrelsen skulle dock 2005 Säkerhetspolisen ansvara för en kontinuerlig värdering av hotbilden medan hot- och riskbedömningar skulle göras på central nivå av både Säkerhetspolisen, Luftfartsstyrelsen och Rikskriminalpolisen. Akuta hot- och riskbedömningar skulle på lokal nivå göras av polismyndigheter och av verksamhetsutövare, varvid Luftfartsstyrelsen vid behov skulle informera berörda verksamhetsutövare om hot- och riskbilden.⁶¹

Vid en intervju med personal på Arlanda flygplats framkom att det finns brister i informations- och underrättelseutbytet med Rikspolisstyrelsen, utom då ett konkret hot föreligger. Enligt intervjun är det också oklart om det faktiskt utarbetas hotbildsanalyser, och vem som ansvarar för dessa. Den senast utarbetade dimensionerande hotbilden är flera år gammal och kan därför inte användas för att planera skyddsåtgärdernas omfattning och inriktning på längre sikt. Det operativa (lokala) samarbetet med Säkerhetspolisen uppges dock fungera tillfredsställande. Vid intervjun framhölls också att Luftfartsstyrelsen och LFV måste ha en samsyn när det gäller hotbilden.⁶²

Polisens begränsade roll i luftfartsskyddet uppfattas av företrädare för Arlanda flygplats dock som oklar, bland annat när det gäller ansvarsfördelningen mellan flygplatsen och polisens ledning av säkerhetskontrollanterna på flygplatsen⁶³.

⁶¹ Luftfartsstyrelsen, Informationsdokument 2005-10-14.

⁶² Intervju 2008-06-12 med företrädare för Arlanda flygplats.

⁶³ Av 2 § lag (2004:1100) om luftfartsskydd med hänvisning till EG-förordningen om luftfartsskydd framgår att säkerhetskontroll av personer, medförda föremål och fordon som genomförs på flygplats ska utföras av polis eller annan särskilt utsedd person som förordnats av polismyndighet. Kontrollerna som genomförs av särskilt utsedd person ska utföras under polismans ledning. Detta gäller dock inte för företag som efter godkännande av behörig myndighet får svara för säkerhetskontrollen av den egna personalen.

4.3.2 *I hamnar genomförs säkerhetsgenomgångar*

I hamnskyddet kan en underrättelse om terroristhot innebära att Rikspolisstyrelsen, efter att ha hört Sjöfartsverket, fattar beslut om att skyddsnivån ska höjas i berörd hamn.⁶⁴

Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen genomför enligt uppgift från Sjöfartsverket regelbundna möten, så kallade säkerhetsgenomgångar. Myndigheterna har även haft möten på grund av att hotbilden gav anledning till det. Rikspolisstyrelsen har hittills inte fattat något beslut om ändring av skyddsnivån för en hamn.

4.3.3 *För järnvägs- och vägtransporter är samverkan om hotbilder utvecklade*

Förmågan att tidigt upptäcka förberedelser för olika attentat inom Banverket och järnvägssektorn är begränsad till spontan omvärldsbevakning samt till att upptäcka fel som driftstörningar i tågledningssystemet. Att identifiera en hotbild är enligt uppgifter från Banverket problematiskt, och det är svårt avgöra vad som är en antagonistisk händelse. Förmågan att tidigt upptäcka förberedelser för attentat eller ett inträffat attentat är enligt Banverkets risk- och sårbarhetsanalyser bristfällig (bland annat framgår detta av verkets bedömning av förmågan att hantera en konventionell terrorattack mot den största staden i ett län). Detta har påtalats som ett problem i Banverkets risk- och sårbarhetsanalyser åren 2007 och 2008, och uppgiften har bekräftats i samband med intervju med personal från Banverket.

Från Rikspolisstyrelsens sida bekräftas att samverkan med Banverket liksom med Räddningsverket, som ansvarar för skyddsfrågan för landtransporter, är utvecklade.

4.4 **Säkerhetsprövning och registerkontroll av personal**

Skydd av farligt gods bör innefatta åtgärder i form av säkerhetsprövning av personal i syfte att endast behörig personal ska ha tillgång till det farliga godset. Säkerhetsskyddets utformning styrs av säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Säkerhetsskyddet omfattar åtgärder inom områdena informationssäkerhet, tillträdesbegränsning och säkerhetsprövning av personal och avser skydd för rikets säkerhet och skydd samt skydd mot terroristbrott.

⁶⁴ 2 § lag (2006:1209) om hamnskydd.

4.4.1 *Inom luftfarten registerkontrolleras personalen med utgångspunkt från skydd mot terrorism*

Luftfartsstyrelsen, LFV och verksamhetsutövarna genomför ett antal olika åtgärder med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen och EG-förordningarna om luftfartsskydd. Till exempel beslutar Luftfartsstyrelsen om registerkontroller⁶⁵ av den personal som ska säkerhetsprövas med utgångspunkt från skydd mot terrorism. Alla verksamhetsutövare som omfattas av Luftfartsstyrelsens föreskrifter ska säkerhetspröva sin personal. Säkerhetsprovning görs bland annat av personal som ska få tillträde till flygplatsernas behörighets- och säkerhetsområden samt av flygplansbesättningar.⁶⁶ Luftfartsstyrelsen har ett kontrollansvar när det gäller säkerhetsskyddet vid bolag som bedriver flygtransportverksamhet.⁶⁷

Under 2007 gjorde Luftfartsstyrelsen nästan 10 000 registerkontroller av personal inom luftfarten. Drygt 100 av dessa kontroller gav ett utfall, det vill säga personen i fråga förekom i något eller några av polisens register. Styrelsen genomförde fördjupade utredningar i 11 fall för att bedöma personernas lämplighet.⁶⁸ Enligt Luftfartsstyrelsen omfattas totalt 50 000–60 000 personer av registerkontroll inom luftfartssektorn.

4.4.2 *I hamnar registerkontrolleras personalen inte med utgångspunkt från skydd mot terrorism*

I Sjöfartsverkets föreskrift om hamnskydd framgår att en hamnskyddsutredning ska innehålla en identifiering av hamnpersonal som ska genomgå bakgrundskontroller och/eller säkerhetsprovning på grund av att de arbetar i högriskområden.⁶⁹ Enligt företrädare för Sjöfartsverket görs emellertid ingen säkerhetsprovning med registerkontroll av hamnpersonalen. Frågan har enligt företrädaren diskuterats inom myndigheten men har inte resulterat i några konkreta åtgärder. Från Sjöfartsverket framhålls också att verket respektive hamnarna inte har någon lagstiftad rättighet att besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism enligt säkerhetsskyddslagstiftningen.

I Kapellskärs hamn tas referenser och görs drogtester vid nyanställning. Någon egentlig säkerhetsprovning görs inte. Man har valt att inte säkerhetspröva personalen enligt uppgift bland annat för att undvika konflikter med redan anställda, varav en del har arbetat minst 30 år i hamnen.

⁶⁵ Till skyddet mot terrorism får Luftfartsstyrelsen enligt 26 och 27 §§ säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) besluta om registerkontroller av den som ska anställas eller på annat sätt delta i verksamhet vid civila flygplatser, flygstationer och flygpassagerarterminaler.

⁶⁶ Luftfartsstyrelsens föreskrift (LFS 2005:25), Säkerhetsprovning av personer.

⁶⁷ 40 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) med hänvisning till 19 § i samma förordning.

⁶⁸ Luftfartsstyrelsens årsredovisning för 2007.

⁶⁹ Sjöfartsverkets föreskrifter om hamnskydd (SJÖFS 2007:1), Bilaga 1. Anvisningar för hamnskyddsutredningar då hamnens geografiska omfattning inte sammanfaller med en hamnanläggnings geografiska omfattning.

Ledningen anser sig ha bra kontroll på personalen som arbetar i själva hamnanläggningen. Personalen ska bära ID-kort synligt. Man framhåller också att det finns en god social kontroll då de flesta som arbetar i hamnen är från trakten.

I Göteborgs hamn görs ingen säkerhetsprövning av personalen. Enligt Sjöfartsverket är ett problem den tillfälliga – timanställda – arbetskraften. Företrädare för hamnen framhöll emellertid att det finns en stark social kontroll bland hamnarbetarna och att man har god kontroll över eventuellt obehöriga inom hamnområdet. Det bör i sammanhanget nämnas att det i slutet av 2007 vid ett tillfälle gjordes inbrott i flera hundra containrar i hamnen.

4.4.3 *För järnväg kan säkerhetsprövning ske men inte för vägtransporter*

Med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen säkerhetsprövar och registerkontrollerar Banverket viss personal som arbetar med särskilt känslig verksamhet inom järnvägssystemet. Banverket beslutar om registerkontrollerna med utgångspunkt i skyddet för rikets säkerhet. Inom vägtrafikområdet finns ingen motsvarande infrastrukturhållare som kan besluta om registerkontroll.

4.5 **Tillträdesbegränsning och bevakning**

För att förhindra att obehöriga skaffar sig tillgång till eller utnyttjar det farliga godset för att framkalla en allvarlig händelse fordras tillträdesskydd och bevakning av känsliga transporter samt av lager och uppställningsplatser i anslutning till knutpunkterna i transportsystemen.

4.5.1 *Vid flygplatserna finns ett utbyggt skalskydd, kvalificerad bevakning och skyddsåtgärder för hela transportkedjan*

Uppgifter från de besök vi gjort vid flygplatser och övrig information om regler och rutiner med mera tyder på att det inre och yttre skalskyddet vid flygplatserna är väl utbyggt med sektionering, kvalificerad teknisk och personell bevakning, olika behörighetskontroller och andra säkerhetsåtgärder. Exempelvis ska all personal som befinner sig inom flygplatsens behörighetsområden alltid bära giltiga behörighetskort synligt.

Arlanda och Landvetter flygplatser är förklarade som skyddsobjekt med stöd av lagstiftningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar.⁷⁰ Vid de besökta flygplatserna utförs bevakningen delvis av förordnade skyddsvakter.

I Luftfartsstyrelsens föreskrifter regleras vilka skyddsåtgärder som gäller vid transport av fraktgods. För att svenska flygföretag, speditörer och fraktterminaler ska bli säkerhetsgodkända krävs att de har säkerhetsprogram som godkänts av Luftfartsstyrelsen, vilket till exempel omfattar tillträdeskydd, dokumentation samt krav på säkerhetsprövning och utbildning av personal.

Skyddsåtgärderna för godstransporter begränsas inte till själva flygplatsen eller fraktterminalen, utan börjar i vissa fall redan hos avsändaren-leverantören. Hela transportkedjan ska i ett skyddsperspektiv vara obruten, vid misstanke om att så inte varit fallet ska godset undersökas av transportören i särskild ordning enligt Luftfartsstyrelsens föreskrifter om luftfartsskydd.

Skyddsåtgärderna bygger bland annat på principen om en känd leverantör⁷¹, som innebär att speditörerna ansvarar för att leverantörer förbinder sig att skydda hanteringen av godset.

För vägtransporter av farligt gods till och från fraktterminalerna vid flygplatserna gäller bestämmelserna om farligt gods för vägtransporter. När godset har lastats av i fraktterminalerna tillämpas reglerna om farligt gods i de internationella bestämmelserna om farligt gods för luftfarten.

Enligt den senaste EG-förordningen⁷² om luftfartsskydd ska all frakt och post genomgå säkerhetsåtgärder innan det lastas på ett luftfartyg. Ett lufttrafikföretag får inte acceptera frakt eller post för transport på ett luftfartyg om inte lufttrafikföretaget självt har genomfört en sådan kontroll eller en säkerhetsgodkänd speditör, en känd avsändare eller en kontoavsändare har bekräftat och redovisat uppgifter om att frakten eller posten genomgått säkerhetsåtgärder.

4.5.2 *I hamnar finns skyddsplaner, bevakning och möjlighet att höja skyddsnivån, men vissa oklarheter konstaterades*

Hamnskyddsområden utanför hamnanläggningarna är inte inhägnade men skyltade. Vid ett bestämt och riktat hot kan skyddsnivån höjas i hamnskydds-

⁷⁰ I Luftfartsstyrelsens föreskrift (LFS 2005:26, moment 3.2) om säkerhetsgodkännande av flygplatser och flygstationer framgår att en flygplatschef ska ansöka om att flygplatsen får tillträdesförbud enligt skyddslagen. Tillträdesförbudet ska omfatta flygplatsens *flygsida* och viktiga anläggningar för flygplatsens funktion utanför detta område.

⁷¹ En leverantör som genom avtal förbundit sig att uppfylla vissa krav avseende luftfartsskyddet.

⁷² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002.

områden genom att skalskyddet ökas samtidigt som skyddsnivån i hamnanläggningarna höjs en nivå högre än i hamnskyddsområdet. Men någon höjning av skyddsnivån har ännu inte beslutats. Kameraövervakning förekommer i hamnarna, dels som bevakning i realtid, dels som uppföljning i efterhand till exempel för att kunna identifiera personer då stöld har förekommit.

För att förebygga brott som utgör fara för säkerheten inom hamnen får väskor, bagage och gods undersökas samt identiteten kontrolleras hos personer som finns i hamnen. Undersökning och identitetskontroll får utföras av en polisman, en kustbevakare eller en särskilt utsedd person (så kallad skyddskontrollant), som förordnats av en polismyndighet.⁷³ Vad gäller skyddskontrollanter har dessa emellertid ännu inte förordnats av polismyndigheterna beroende på att Rikspolisstyrelsen ännu inte har beslutat om föreskrifter avseende skyddskontrollanter.

Kapellskärs hamns säkerhetsrådgivare ansåg att hamnen har god förmåga att skydda farligt gods. Kraven enligt hamnskyddslagen och hamnskyddsförordningen anses uppfylla avseende skydd av farligt gods i hamn. I hamnplanen för Göteborgs kommun definieras hamnområdet. Hamnskyddsområdet sammanfaller inte med hamnområdet. Det finns enligt Sjöfartsverket sex sju olika definitioner på hamnskyddsområde, bland annat beroende på att olika intressenter definierar området utifrån sina egna behov.

Enligt en intervju vid Sjöfartsverket har likformigheten mellan olika hamnars skyddsplaner blivit allt större. Nya hamnskyddsplaner ska upprättas 2009. Bestämmelser om hamnskydd med krav på ökat skydd har inneburit ökade kostnader för ägarna av hamnar och de som utnyttjar hamnarna: rederier och transportörer. De ökade kostnaderna sägs dock till viss del uppvägas av att stölderna i hamnarna har minskat genom det ökade skyddet.⁷⁴

De rutiner som finns i hamnskyddsplanerna gäller uppställningsområden för farligt gods inne i hamnanläggning och inte hur godset ska skyddas. De bestämmelser om transportskydd som finns i de svenska föreskrifterna om transport av farligt gods på väg har enligt uppgifter från Sjöfartsverket och de besökta hamnarna inte beaktats i hamnskyddsplanerna. Men i de uppdaterade hamnskyddsplanerna avses de bli beaktade.

4.5.3 För järnväg och vägtransporter finns indikationer på en låg skyddsnivå

Av föreskrifterna om transportskydd framgår bland annat att områden som används som tillfällig uppställningsplats för farligt gods under transport ska

⁷³ 4 kap. 1–3 §§ lagen (2006:1209) om hamnskydd.

⁷⁴ 2005/06:RFR7, *Sjöfartsskydd – En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott*, trafikutskottet, januari 2006.

vara säkra, upplysta och, om möjligt, inte tillgängliga för allmänheten. Personalen som deltar i fordonstransport ska kunna legitimera sig, och farligt gods får endast överlämnas till transportörer som kan identifieras på lämpligt sätt. Utbildning i hantering av farligt gods ska också omfatta transportskydd, till exempel risker, hur man upptäcker riskerna och metoder för att minimera dem.

För farligt gods med hög riskpotential, det vill säga sådant gods som vid terrorbrott kan få allvarliga konsekvenser, ställs särskilda krav. För transportörer, avsändare och andra delaktiga i transport med farligt gods med hög riskpotential ska särskilda skyddsplaner införas och tillämpas. Planerna ska omfatta en genomgång av hur en transport ska genomföras med hänsyn till aktuella risker och vilka åtgärder som vidtas för att minska riskerna. En skyddsplan ska bland annat omfatta ansvarsfördelning, översikt över rutiner med bedömning och tydlig beskrivning av åtgärder för att minska risken för kränkning av skyddet (såsom utbildning, transportskyddspolicy, utrustning och resurser), metoder för värdering och test av skyddsplaner samt metoder för revision och uppdatering av planerna. Transportskyddspolicyn ska exempelvis omfatta åtgärder vid förhöjd hotbild och kontroll i samband med anställning av personal.

En indikator på att skyddet är begränsat för järnvägstransportsystemet generellt kan vara det växande antalet godsstölder. Detta har bland annat tagits upp i en rapport av järnvägstransportföretaget CargoNet.⁷⁵ Stölderna omfattar stora mängder värdefulla varor och synes utföras i organiserade former. Man misstänker till exempel att signalsystemet manipuleras så att tågen råkar ut för omotiverade stopp. Dock känner man i dag inte till stöldernas exakta omfattning eftersom statistiken över stölderna inte är tillförlitlig. Stölderna anmäls också i liten utsträckning. I CargoNets rapport konstateras att det inte initieras några satsningar på förebyggande arbete, när inte omfattningen av brotten kan preciseras. Från Rikspolisstyrelsen, Banverket och Green Cargo har man vid Riksrevisionens besök framfört att det finns problem med godsstölder men att omfattningen inte är känd på grund av ofullständig rapportering och brister i statistiken.

Av en rapport från Nationellt centrum för lärande från olyckor framgår att stölderna inom godstrafiken på väg också är många. Men även i detta fall är benägenheten att anmäla brott låg.⁷⁶ Enligt en annan undersökning på uppdrag av Europaparlamentet 2007 stjäls varje år i Europa mer än ett hundra tusen kommersiella lastfordon till ett värde av drygt 70 miljarder kronor. Vidare konstaterar Nationellt centrum i sin rapport att allteftersom transportföretag och tillverkare ökar sitt skydd och gör terminalerna säkrare,

⁷⁵ CargoNet 9804, *Samverkan inifrån - en kamp mot stöld av gods från yrkesmässig trafik*.

⁷⁶ NCO 2006:2, Ett samverkansprojekt mellan Räddningsverket/NCO – Nationellt centrum för lärande från olyckor, Högskolan i Borås och Vinnova, *Att säkra godsflödet, delprojekt 5: E18 som säkerhetskorridor och laboratorium för säkerhetsforskning*.

minskar antalet stölder vid dessa. Brottsligheten inriktas i stället på transportfordonen. Den kartläggning man gjort visade emellertid att merparten av stölderna fortfarande genomfördes i eller i anslutning till terminalerna, eftersom det fortfarande var lätt att komma åt godset där.

4.6 Övningsverksamhet

För att uppnå en god skyddsnivå bör relevant övningsverksamhet genomföras med jämna mellanrum, övningarna dokumenteras och upptäckta brister utgöra underlag för planerade förbättringar. I vår granskning har vi endast granskat om sådana övningar genomförts och då endast för luftfarten och hamnarna.

4.6.1 *Övningar och utbildningar inom luftfarten berör i ingen eller liten utsträckning skydd av farligt gods*

Enligt företrädare för Arlanda och Landvetter flygplatser får all personal som har tillträde till behörighetsområden regelbunden utbildning i luftfartsskydd, i enlighet med det nationella utbildningsprogrammet och bestämmelserna om luftfartsskydd. I utbildningen ingår moment som avser skyddet mot terrorism men inte specifikt skydd av farligt gods. Luftfartsstyrelsen utövar tillsyn av denna övningsverksamhet. Vid verksamhetsutövarnas utbildningar i farligt gods berörs skyddsaspekter endast översiktligt.

På lokal nivå genomförs det, enligt företrädare för flygplatserna, regelbundet övningar med inriktning på luftfartsskydd. Övningarna i luftfartsskydd behandlar inte farligt gods.

Utbildnings- och övningsverksamheten rörande olycksrisker med farligt gods respektive luftfartsskydd fokuserar på respektive område men inte på skydd av farligt gods.

4.6.2 *Hamnar har övat hamnskydd och skydd av farligt gods, men brister och behov av åtgärder dokumenteras inte*

I Sjöfartsverkets föreskrifter om hamnskydd finns bestämmelser om hamnskyddsövningar. Bland annat föreskrivs att hamnskyddsövningar ska genomföras minst en gång varje kalenderår.⁷⁷

En serie övningar har påbörjats i Stockholms hamnar som avser hamnskyddet⁷⁸, varav en under våren 2008 omfattade farligt gods.

⁷⁷ SJÖVFS 2007:1 *Sjöfartsverkets föreskrifter om hamnskydd*.

⁷⁸ Det bör observeras att bestämmelserna om hamnskydd började gälla först 2007.

Vid Sjöfartsverkets inspektion ska en hamn kunna visa att man har genomfört övningar. Höjning av skyddsnivån ska enligt hamnskyddslagen övas regelbundet. Vidare pågår en planering av nationella övningar med höjning av skyddsnivån.

Genomförda övningar dokumenteras i protokoll. Av protokollen⁷⁹ framgår enbart att övningar har genomförts. Eventuella åtgärder på grund av brister som framkommit vid övningar redovisas inte. Ingen bedömning av förmåga enligt Krisberedskapsmyndighetens skala⁸⁰ görs vid dessa inspektioner.

Kapellskärs hamn har övat incidenter med farligt gods med vissa rederier och Göteborgs hamn har genomfört samverkansövningar med Polisen, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten med flera. Övningarna har innehållit scenarier med terroristhot. Utvärdering av övningarna har gjorts av Försvarsmakten.

Enligt Sjöfartsverket kontrollerar hamninspektören övningsprotokollen och att åtgärder vidtagits för att undanröja eventuella brister som har framkommit i övningarna.

4.7 Tillsyn

Om tillsynen av transportmyndigheternas verksamhet till del är inriktad på skydd av farligt gods bidrar tillsynen till ett bättre skydd. Möjligheten att upptäcka och åtgärda brister i skyddet minskar om tillsynen saknar sådana inslag.

4.7.1 *Det finns en omfattande tillsyn av luftfartsskydd men den gäller inte hur farligt gods skyddas mot brottsliga handlingar*

Luftfartsstyrelsen utövar tillsyn av transport av farligt gods när det gäller lufttransporter⁸¹ samt tillsyn av luftfartsskydd. I allt väsentligt genomförs tillsynen inom dessa områden åtskilt från varandra.

Ett övergripande mål vid transporter av farligt gods är att verka för att inga flyghaverier eller allvarliga incidenter orsakas av brister i hanteringen av farligt gods eller att luftvärdigheten för luftfartyget påverkas. Det kvantitativa målet är att verksamhetskontroller ska göras varje år hos de verksamhetsutövare som hanterar farligt gods vid någon av de större flygplatserna. De flygoperatörer som har tillstånd att transportera farligt gods ska kontrolleras vartannat år. Tillsynsarbetet ska planeras årligen, och rapporterade avvikel-

⁷⁹ Riksrevisionens granskning har inte innefattat granskning av protokollen.

⁸⁰ God förmåga; i huvudsak god förmåga men med vissa brister; viss men bristfällig förmåga; ingen/mycket bristfällig förmåga.

⁸¹ 10 § 2 förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

ser ska följas upp för att säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs.⁸² Hittills har Luftfartsstyrelsen inte genomfört tillsyn som innefattar skydd av farligt gods och luftfartsskydd. Avsikten är dock att en sådan tillsyn ska genomföras.⁸³

Luftfartsstyrelsens inspektioner fokuseras på flygföretag och flygplatser. LFV har i egenskap av infrastrukturförvaltare fått ett ansvar av Luftfartsstyrelsen att säkerställa att de verksamhetsutövare som är knutna till Stockholm Arlanda flygplats följer bestämmelserna⁸⁴ om hantering av farligt gods. Kontrollverksamheten har traditionellt inriktats på hantering av farligt gods för att förebygga och förhindra olyckor, men enligt uppgift från företrädare för flygplatsen har den på senare tid även omfattat skydds- respektive miljöaspekter. För att säkerställa att verksamhetsutövarna följer bestämmelserna och flygplatsens egna ordnings- och säkerhetsföreskrifter genomför LFV, tidigare Luftfartsverket, verksamhetsrevisioner, senast under november månad 2006.

Luftfartsstyrelsen utför tillsyn av luftfartsskyddet vid de cirka 250 verksamhetsutövare som omfattas av kraven i det nationella säkerhetsprogrammet.⁸⁵ Sammanlagt omfattas 11 verksamhetsområden av tillsynen, till exempel flygföretag, speditörer och fraktkonterminaler. Tillsynen genomförs som förannmäld tillsyn eller oanmälda inspektioner och tester. Luftfartsstyrelsen genomförde 55 verksamhetskontroller (tillsynsaktiviteter) av luftfartsskyddet under 2005, medan 99 kontroller genomfördes under 2006. De flesta tillsynsaktiviteterna har genomförts som oanmälda inspektioner och tester, där urvalet baserats på riskbedömningar. Tillsammans med flygplatsinspektörerna gjordes gemensamma verksamhetskontroller för att få en helhetssyn på verksamhetsutövarnas säkerhetsarbete, utveckla arbetsmetoder och överföra kompetens.⁸⁶

Enligt företrädare för Luftfartsstyrelsen har dock myndigheten inte genomfört några tillsynsaktiviteter inom luftfartsskyddet som berört transporter av farligt gods.

4.7.2 *Oklara ansvarsförhållanden och en svag tillsyn av hur farligt gods skyddas i hamnar*

Kustbevakningen svarar för tillsynen av farligt gods i hamnar.⁸⁷ Tillsynen utförs av besättningar på Kustbevakningens fartyg. Med något undantag har

⁸² SAMTILL, Lägesrapport 2006.

⁸³ Enligt uppgifter från företrädare för Luftfartsstyrelsen.

⁸⁴ Luftfartsstyrelsens föreskrifter (t.ex. LFS 2007:23) och ICAO-TI.

⁸⁵ Luftfartsstyrelsens årsredovisning för 2007.

⁸⁶ Luftfartsstyrelsens årsredovisningar för 2005, 2006 och 2007.

⁸⁷ 10 § 5 förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

Kustbevakningen ingen fast bemanning i hamnarna för tillsynsuppgiften. Det finns också en gråzon i hamnarna när det gäller tillsynen av farligt gods. Utanför hamnområdet är det polisen som svarar för tillsynen av farligt gods. På fartyget är det befälhavaren som har ansvar för det farliga godset. I exempelvis Kapellskärs hamn är vid normal skyddsnivå hamnområdet utanför hamnanläggningen inte fysiskt avgränsat, vilket kan göra det oklart vem som har tillsynsansvaret utanför själva hamnanläggningen men inom hamnområdet.⁸⁸

Kustbevakningens tillsyn av farligt gods i hamnar begränsas ofta till att avse enbart kontroll av godsdeklarationen beroende på att godset är plomberat. För att klargöra att förpackningarna innehåller det som anges i godsdeklarationen krävs som regel att godset lastas om. Det är i dag oklart vem som ska stå för kostnaderna för en sådan omlastning: transportören, ägaren av hamnen eller tillsynsmyndigheten.

Enligt Sjöfartsverket finns de största bristerna när det gäller farligt gods i dokumentationen och i felaktigt märkta förpackningar. Enligt verkets bedömning finns det ett mörkertal, det vill säga det finns mer farligt gods än vad som uppges av transportörerna, rederierna etcetera.

Sjöfartsverkets tillsynsverksamhet planläggs utifrån hamnarnas upprättade hamnskyddsplaner. Av våra intervjuer framgick att alla hamnar kontrolleras med en periodicitet på fem år. Däremellan görs kontroller i halvtid. Kontroller kan även göras vid incidenter eller uppkomna problem.

Vid Sjöfartsverkets tillsyn kontrolleras enbart att hamnmyndigheten följer sin skyddsplan, vilket innebär att ingen särskild tillsyn i dag görs av skyddet av farligt gods i hamnområdet.⁸⁹

4.7.3 *Det finns en omfattande tillsyn av landtransporter av farligt gods, men de avser inte skydd mot brottslig handling*

Räddningsverket utövar tillsyn över säkerhetsrådgivare för transporter av farligt gods för alla transportslag.⁹⁰ Tillsynen gäller till stor del dokument. Man bevakar att säkerhetsrådgivare anmäls (4 400 anmälda företag 2007), granskar årsrapporter (ca 100 under 2007), granskar rapporter från olyckor och tillbud. Verket gör också ett antal (ca 70 under 2007) aviserade tillsynsbesök per år. Vid besöken görs en genomgång av rutiner, årsrapporter och annan dokumentation. Denna tillsyn avser att minimera risken för olyckor och inte skydd mot brottslig handling.

Polismyndigheterna har ansvar för tillsyn av transporter av farligt gods på land utom för järnvägstrafiken och har som mål att genomföra ca 7 000

⁸⁸ Uppgifter från besök i Kapellskärs hamn 2008-01-09.

⁸⁹ Uppgifter från besök vid Sjöfartsverket 2007-11-22.

⁹⁰ 10 § p 8 förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

tillsyner av farligt gods i vägtrafik och på terminaler. Under 2007 genomfördes 6 320 farligt-godstillsyner.⁹¹

Järnvägsstyrelsen har tillsynsansvar för transporter av farligt gods.⁹² Men styrelsens tillsyn av farligt gods har liten omfattning. Den görs utifrån bestämmelser med stöd i järnvägslagen och gäller då vagnar (knappt 100 under 2007).⁹³

EU förväntar sig att 1 av 1 000 transporter på väg ska kontrolleras men dessa kontroller avser endast transporterens säkerhet mot olycksrisker. Tillsynsmyndigheterna har också angivit mål för antalet egna tillsyner. För tillsyn av skydd av transporter med farligt gods finns ingen motsvarande samordning eller målsättning.

Det förekommer ingen tillsyn av skyddet på bangårdar eller för järnvägstrafiken utan enbart internkontroll som verksamhetsutövarna svarar för. På Järnvägsstyrelsen anser man att det är en uppgift för Räddningsverket. Från Räddningsverkets sida framhålls att det är tydligt i lagstiftningen att Räddningsverket har ansvaret för denna tillsyn. Från båda myndigheterna framförs dock att Räddningsverket varken har kompetens eller resurser att genomföra en sådan tillsyn.

4.7.4 Polisens tillsyn gäller inte skydd av farligt gods

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens tillsyn över transporter av farligt gods⁹⁴ anges att Polisens tillsyn avser transporter på land med undantag för järnvägstransporter. Skydd mot brottslig handling berörs inte i föreskriften. Polismyndigheternas tillsynsansvar omfattar tiden från förberedelse av transport till dess att godset nått mottagaren. De ansvarar också för tillsyn av lastning och lossning av farligt gods samt för företagets och myndigheternas utbildningsrutiner på området.⁹⁵

Inom säkerhetsskyddsområdet är Säkerhetspolisen tillsynsmyndighet. Tillsynen utövas i första hand mot de myndigheter⁹⁶ som ingår i Säkerhetspolisens ansvarsområde samt enskilda vilka omfattas av bestämmelserna om säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen ska även lämna rådgivning till de myndigheter och företag som – utan att en fråga direkt avser rikets säkerhet – har ett särskilt ansvar för att förhindra uppkomsten av svåra påfrestningar på samhället i fredstid, men som har ett antagonistiskt ursprung.

⁹¹ Räddningsverkets tillsynsstatistik som också omfattar Polisens farligt gods-tillsyner, www.srv.se.

⁹² 10 § p 4 förordning (2006:311) om transport av farligt gods.

⁹³ Intervju med företrädare för Järnvägsstyrelsen 2007-08-28.

⁹⁴ RPSFS 2006: 10.

⁹⁵ 1 kap. 1 § RPSFS 2006:10.

⁹⁶ 39 § säkerhetsskyddsförordning (1996:633).

4.8 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Har de ansvariga myndigheterna gjort tillräckliga insatser för ett godtagbart skydd av transporter med farligt gods?

4.8.1 Risk- och sårbarhetsanalyser

Myndigheterna ska analysera risker och sårbarheter inom sina verksamhetsområden. Risk- och sårbarhetsanalyserna ska utgöra underlag när myndigheterna planerar åtgärder och strategiskt arbete. Analyserna ska därför utgå från en tydlig bild av riskerna, i detta fall hoten mot farligt gods.

Krisberedskapsmyndigheten har i sin samhällsövergripande risk- och sårbarhetsanalys utpekat att transporter av farligt gods framstår som ett område med ett av de allvarligaste hoten. Därvid kan personer involverade i terrorism avsiktligt använda kemiska, biologiska och radioaktiva ämnen i syfte att orsaka allvarlig skada.

Transportmyndigheterna beaktar i varierande grad transporter av farligt gods i sina risk- och sårbarhetsanalyser. Luftfartstyrelsen behandlar risker för antagonistiska hot mot luftfarten som helhet, men inte specifikt risker med farligt gods i transportsystemet. Sjöfartsverket och de hamnar som ingått i granskningen beaktar antagonistiska hot mot farligt gods inom sjöfarten och i hamnarna. Järnvägsstyrelsen beaktar också antagonistiska hot mot järnvägstransport av farligt gods och analyserar konsekvenser av sabotage mot farligt gods. Vad gäller transporter på väg så ingår farligt gods i Vägverkets risk- och sårbarhetsanalys. Räddningsverkets analys behandlar inte antagonistiska hot mot transporter av farligt gods.

Som planeringsunderlag är analyserna därför ofullständiga för såväl luftfarten som vägtrafiken. De ansvariga myndigheterna får därmed otillräckliga planeringsunderlag för att hantera mycket allvarliga situationer som kan uppstå hastigt, som allvarligt kan påverka samhällsfunktioner och där myndigheten förväntas ha en god förmåga att hantera situationen. Antagonistiska hot mot farligt gods har däremot beaktats beträffande risker och sårbarheter för hamnar och järnvägar.

Ytterligare iakttagelser som gäller riskanalyser redovisas i en hemlig bilaga till denna rapport.

4.8.2 Tidig förvarning om hot

Om ett hot mot farligt gods uppstår är det viktigt att det finns rutiner och ansvarsfördelning för en tidig förvarning, så att åtgärder tidigt kan sättas in. En god uppfattning om hotbilden på längre sikt är också ett stöd för

långsiktiga åtgärder för att dimensionera och utveckla skyddet och ställa krav på skyddsåtgärder hos verksamhetsutövarna. En väsentlig förutsättning för att kunna förebygga antagonistiska hot är att de verksamhetsansvariga hämtar in information och samverkar med polisen när det gäller hotbilden.

Samverkan med polisen är dock inte tillräckligt utvecklad främst för transporter med flyg, järnväg och väg samt att ansvaret för underrättelser inte är tydligt fördelat.

Myndigheterna har dålig information och kunskap om de hot de har ansvaret för att skydda farligt gods mot och därmed hur dessa hotbilder bör påverka utformningen av skyddsåtgärder.

Luftfartsstyrelsen har bedömt att problem med att få en gemensam lägesuppfattning var en identifierad svaghet i krisberedskapen.⁹⁷ Både Sjöfartsverket och Banverket har bedömt att myndigheternas förmåga är bristfällig vad gäller att tidigt upptäcka en händelse vid sabotage eller en terrorattack.⁹⁸

4.8.3 *Säkerhetsprövning och registerkontroll av personal*

Ett sätt att stärka skyddet av det farliga godset är att säkerhetspröva och registerkontrollera berörd personal.

Av andra skäl, som rör skyddet mot terrorism mot flygtrafiken, ska alla verksamhetsutövare som omfattas av Luftfartsstyrelsens föreskrifter säkerhetspröva sin personal. Luftfartsstyrelsen har ett kontrollansvar när det gäller säkerhetsskyddet vid bolag som bedriver flygtransportverksamhet.

Trots att många hamnanläggningar utgör skyddsobjekt av totalförsvarsskäl och att stora mängder farligt god transporteras genom hamnarna har varken Sjöfartsverket eller hamnarna någon utpekad befogenhet att besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism enligt säkerhetsskyddslagstiftningen. För järnvägstrafiken kan Banverket besluta om registerkontroll till skydd för rikets säkerhet, men inte till skydd mot terrorism.

Om Sjöfartsverket och Banverket ska ta beslut om registerkontroll avseende terrorism krävs att regeringen medger att särskilda skäl föreligger för att undantag ska göras och registerkontroll beslutas.

Det finns inte heller i lagstiftningen någon utpekad som kan besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism, när det gäller personal som arbetar med vägtransporter och vid godsterminaler.

⁹⁷ Luftfartsstyrelsens årsredovisning för 2007.

⁹⁸ Sjöfartsverkets risk- och sårbarhetsanalys avseende 2007 samt Banverkets risk- och sårbarhetsanalys 2006.

4.8.4 Tillträdesbegränsning och bevakning

För att förhindra att obehöriga skaffar sig tillgång till eller utnyttjar det farliga godset för att framkalla en allvarlig händelse fordras tillträdesbegränsningar och bevakning av känsliga transporter samt av lager och uppställningsplatser vid knutpunkterna i transportsystemen.

För såväl flygplatser som hamnar finns ett yttre skalskydd, skyddsplaner eller särskilda säkerhetsföreskrifter samt särskild personal med bevakningsuppgifter och rätt att snabbt ingripa vid eventuella brottsliga handlingar. Dessa skyddsmetoder riktar sig inte primärt mot skydd av farligt gods, men kan inriktas mot att stärka detta skydd.

Av Banverkets risk- och sårbarhetsanalyser framgår att det finns många brister i skyddet för järnvägstransportsystemet. I riskanalysen för Hallsbergs rangerbangård finns det också en särskild analys av hur kraven i de särskilda skyddsbestämmelserna för transport av farligt gods på järnväg uppfylls. Även i detta fall noterades åtskilliga brister. För vägtransporter finns ingen motsvarande dokumentation av brister, men den stora omfattningen av godsstölderna från både väg- och järnvägstransporter indikerar likartade brister i skyddet. Om det är lätt att komma åt gods som transporteras kan det också vid otillräckliga skyddsåtgärder vara stora risker för stöld av eller sabotage mot farligt gods.

Ytterligare iakttagelser om tillträdesbegränsning och bevakningsåtgärder i knutpunkter redovisas i hemlig bilaga till denna rapport.

4.8.5 Övningsverksamhet

En av flera förutsättningar för att beredskapen för hot av olika typer ska förbättras är att myndigheter och andra berörda aktörer har en utvecklad övningsverksamhet. Så är också fallet rörande hot mot de flesta samhällsfunktioner som Riksrevisionen tidigare har granskat. Skyddsaspekter avseende farligt gods ingår endast i ringa eller ingen omfattning vid utbildningar och övningar inom luftfarten. Inom hamnarna ingår skyddet av farligt gods i hamnskyddsövningar men dokumenteras inte med bedömningar av skyddet eller framkomna brister som underlag för planerade åtgärder. Övningsverksamheten ger därför ett begränsat bidrag till åtgärder för att förbättra skyddet.

4.8.6 Tillsyn

Inom luftfarten och sjöfarten är tillsynen av skyddet inte inriktad på farligt gods. För inget av dessa transportslag har tillsynen av skyddet utformats så att det också beaktar kraven på skydd av farligt gods.

Inom luftfarten bedriver Luftfartsstyrelsen tillsyn av farligt gods respektive av luftfartsskydd. Luftfartsstyrelsens tillsyn av farligt gods tar inte sin utgångspunkt i skydd, utan fokuseras främst på säkerhet mot olyckor. Tillsynen över luftfartsskydd avser inte farligt gods och beaktar inte behovet av skydd av detta mot brottsliga handlingar. Sammantaget innebär detta att tillsynen av skyddet för farligt gods är begränsad.

Kustbevakningen svarar för tillsynen av farligt gods i hamnar. Utanför hamnområdet är det polisen som svarar för tillsynen av farligt gods. Hamnområdet utanför hamnanläggningen är dock ofta inte fysiskt avgränsat, vilket kan innebära oklarheter om vem som har tillsynsansvaret utanför själva hamnanläggningen. Vid Sjöfartsverkets tillsyn av hamnskydd kontrolleras enbart att hamnmyndigheten följer sin skyddsplan, vilket i dag innebär att det inte heller i detta fall bedrivs någon tillsyn av skyddet av farligt gods i hamnområdet. Varken Kustbevakningen eller Sjöfartsverket har således tillsyn av skyddet för transporter med farligt gods i hamnar.

Räddningsverket har sedan den 1 juli 2006 ansvar för tillsyn av skyddet för transporter på land, men bedriver ingen sådan tillsyn avseende farligt gods. Räddningsverkets tillsyn av skyddet för transporter av farligt gods på land är begränsad till tillsynen av transportrådgivare och har mycket liten omfattning.

Tillsynsmyndigheterna bedömer inte nivån på skyddet för transporter av farligt gods, eftersom denna tillsyn av skydd mot brottslig handling inte inbegriper någon värdering av styrkor och svagheter i skyddet. Detta förklaras till stor del av att de ansvariga myndigheternas tillsyn av skyddet för transporter av farligt gods har en mycket begränsad omfattning, till skillnad från tillsyn av säkerhet mot olyckor vid transporter av farligt gods. Sammantaget innebär detta att tillsyn av skyddet för farligt gods är begränsad.

Riksrevisionens slutsatser om skyddet mot antagonistiska hot:

Riksrevisionens slutsats är att det finns allvarliga brister i förutsättningarna för skyddet av farligt gods, särskilt vid godsterminaler och rangerbangårdar på land. Även skyddet av farligt gods på flygplatser och i hamnar har brister. Myndigheterna tar för liten hänsyn till antagonistiska hot mot farligt gods, har i alltför liten utsträckning genomfört skyddsåtgärder och har inte utvecklat relevant övningsverksamhet. Tillsynen av skyddet är inte utformad så att de som är ansvariga för denna kan bedöma om skyddet är utformat på en tillfredsställande nivå. I punkterna nedan utvecklar vi slutsatserna per myndighet.

- **Luffartsstyrelsen** har som central förvaltningsmyndighet det huvudsakliga ansvaret för frågor som rör den civila luftfarten och är tillsynsmyndighet över transporter av farligt gods inom sitt verksamhetsområde⁹⁹. Trots att myndigheten de senaste åren i flera avseenden skapat förutsättningar för ett starkt luftfartsskydd inklusive skydd för *flygplatser* finns vissa brister i skyddet av farligt gods mot antagonistiska hot. Hot mot farligt gods beaktas inte i risk- och sårbarhetsanalyser. Samarbetet mellan verksamhetsutövarna inom luftfarten och Rikspolisstyrelsen för hotbildsanalyser är oklart reglerat. Skyddet av farligt gods beaktas i liten utsträckning vid övningar och utbildning. Farligt gods ingår inte heller i myndighetens i övrigt omfattande tillsyn av luftfartsskyddet.
- **Sjöfartsverket** är behörig myndighet vid tillämpningen av de internationella reglerna om farligt gods inom sjöfarten och i hamnar och tillsynsmyndighet. Enligt lagstiftningen om hamnskydd beslutar Sjöfartsverket om hamnskyddsplaner. De rutiner som finns i skyddsplaner för farligt gods gäller främst uppställningsområden inne i hamnanläggningen men oftast inte i hamnområde utanför hamnanläggningen. Vid hamnarna finns förutsättningar för en relativt god uppfattning om dimensionerande hotbilder. Riskanalyser inkluderar farligt gods och terrorhändelser. I åtminstone en större hamn analyserades brottsliga handlingar riktade mot farligt gods. Enligt uppgift genomför Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen regelbundet säkerhetsgenomgångar. Däremot finns emellertid vissa svagheter i skyddsåtgärderna. Ingen registerkontroll görs av personalen, och myndigheterna saknar en tydlig befogenhet att besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism. Oklarheter finns också om hamnskyddsområdenas avgränsning och skyddskontrollanternas föreskrifter. Det framstår också som oklart om övningar leder till förbättringsåtgärder. Ingen särskild tillsyn görs heller av skyddet av farligt gods i hamnområden.
- **Räddningsverket** är central förvaltningsmyndighet för bland annat frågor om transporter av farligt gods på land. Verket ska samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och utöva tillsyn över transportskydd för farligt gods på land. Räddningsverket är dessutom transportmyndighet för sådana frågor som inte kan hänföras till ett visst transportslag.
Räddningsverket har tillsynsansvaret för transportskyddet, det vill säga för skyddet av farligt gods vid godsterminaler och transporter på land mot brottsliga handlingar. Ansvaret för transporter av farligt gods på land är emellertid i hög grad uppdelat på olika myndigheter beroende på om tillsynen avser säkerhet mot olyckor eller skydd mot brottslig verk-

⁹⁹ 11 § förordningen om transport av farligt gods.

samhet. Järnvägsstyrelsen och polismyndigheterna har tillsynsansvaret för järnvägstransporter respektive vägtransporter, men inte för skyddet av farligt gods utan endast för säkerhet mot olyckor. Samtidigt är Räddningsverkets tillsyn av skyddet för transporter av farligt gods i praktiken mycket begränsad.

Granskningen visar att skyddsinsatserna för farligt gods som transporteras på väg eller järnväg är otillräckliga för att uppnå ett godtagbart skydd mot antagonistiska hot. Trots att Banverket för järnvägstransporter och Vägverket för vägtransporter i sina risk- och sårbarhetsanalyser tagit upp risker för terrorism eller sabotage mot farligt gods har detta inte behandlats i Räddningsverkets risk- och sårbarhetsanalyser. För järnvägar bedömde Banverket att man hade en bristfällig förmåga att tidigt upptäcka förberedelser för ett attentat samtidigt som samverkan mellan Rikspolisstyrelsen, Banverket och Räddningsverket var outvecklad. Vad gäller registerkontroll kan den ske för personal som arbetar med känslig verksamhet inom järnvägssystemet, men inte till skydd mot terrorism. Inom vägtrafiken däremot finns ingen infrastrukturhållare som kan besluta om registerkontroll. En växande mängd godsstöder från både järnvägsvagnar och lastbilar i eller i anslutning till terminaler indikerar brister i skyddsåtgärder för landtransporter. Det finns ingen målsättning eller samordning för tillsyn av skyddet av farligt gods. En omfattande tillsyn bedrivs av polismyndigheterna och Järnvägsstyrelsen av säkerheten mot olycksrisker, men dessa myndigheter har inte ansvar för tillsyn av skyddet av farligt gods på bangårdar, i järnvägstrafiken eller i lastbilsterminaler.

- **Rikspolisstyrelsen** ansvarar för frågor om skydd samt vissa verkställighetsföreskrifter om sjöfarts- och hamnskydd samt luftfartsskydd. Rikspolisstyrelsen beslutar också om skyddsnivå för ett fartyg, hamn eller hamnanläggning. Rikskriminalpolisen utgår från en operativ händelse och har uppgifter om säkerhetsklassade transporter för försvarsindustrin som kräver särskilt tillstånd av Polisen. Rikskriminalpolisen analyserar och följer upp dessa transporter. För övriga transporter av farligt gods har Rikskriminalpolisen inga uppgifter. När Säkerhetspolisen har underrättelser som tyder på ett sabotagehot mot verksamheter från terrorister eller extremister, ställer den samman hotbilder för verksamheterna. Säkerhetspolisen ska också bistå tillsynsmyndigheterna inom området farligt gods med hotbeskrivningar som används för att långsiktigt dimensionera skyddet och utforma skyddsåtgärder. Vid en händelse eller incident som rör skydd, oavsett om detta avser farligt gods eller inte, anser ansvariga myndigheter att samarbetet med den lokala polismyndigheten fungerar tillfredsställande. Hotbilder rörande farligt

gods sammanställs enligt Säkerhetspolisen ytterst sällan och kan därigenom inte fungera som dimensionerande för skydd av farligt gods. Detta hänger samman med att samverkan med polisen inte hade kommit i gång, då granskningen genomfördes främst för transporter med flyg, järnväg och väg samt att ansvaret för underrättelseinformation inte var tydligt fördelat.

5 Slutsatser och rekommendationer

Slutsatser

Riksrevisionen bedömer att för att uppnå och upprätthålla en god nivå på skyddet för samhällsviktig infrastruktur måste brister avhjälpas och förbättringar genomföras i skyddet av farligt gods.

Myndigheternas ansvar för regler, tillsyn och andra förutsättningar för skydd av farligt gods har delats upp på olika sätt beroende på om godset hanteras på flygplatser, i hamnar, på rangerbangårdar eller vid vägtrafikens godsterminaler. Olika regelverk gäller beroende på transportslag, och dessa har inte samordnats för att åstadkomma ett likvärdigt skydd av godset mot antagonistiska hot. Riksrevisionens slutsatser är följande för respektive transportslag.

Luftfartsstyrelsen har entydigt ansvaret för föreskrifter och tillsyn av skydd för farligt gods på *flygplatser*. Det finns internationella överenskommelser med rekommendationer om skydd av farligt gods. Dessa rekommendationer har dock inte införts genom föreskrifter för att stärka skyddet i Sverige. Det finns också samverkansformer för utbyte av information och underrättelser om hot med polisen, och detta anges också i lagstiftningen om luftfartsskydd. Luftfartsstyrelsen kan besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism, men detta beror på kopplingar till hot mot den civila luftfarten som sådan. Omfattande registerkontroller görs också av personal inom luftfarten. Brottslig verksamhet riktad mot farligt gods hanteras inte särskilt i risk- och sårbarhetsanalyser för luftfarten, vilket medför att inte heller förmåga att hantera sådana hot analyseras. Övningar och utbildningar inom luftfarten berör endast i liten utsträckning skydd av farligt gods. Det finns en omfattande tillsyn av skyddet för luftfarten som helhet, men den gäller inte specifikt hur farligt gods ska skyddas.

Ansvaret för frågor om skydd av farligt gods i *hamnar* är uppdelat i en sådan utsträckning att det är otydligt och komplicerat att avgöra vem som har ansvaret för föreskrifter och tillsyn. Beroende på om godset finns på båt, lossas och mellanlagras i hamn eller lastas och transporteras på lastbil eller järnvägsvagn inom hamnområdet gäller olika regelverk. Dessutom har olika myndigheter ansvar för föreskrifter och tillsyn av det farliga godset. Samtidigt har Sjöfartsverket ansvar för skyddet mot brottslig handling inom hamnområdet. I lagen om sjöfartsskydd regleras former för samverkan med polisen, och regelbundet görs genomgångar av hotbilden mellan Sjöfartsverket, Kustbevakningen, och Säkerhetspolisen. Registerkontroll till skydd mot terrorism har diskuterats inom Sjöfartsverket, men tillämpas dock inte, och Sjöfartsverket har inte uttryckligt lagstöd för sådana beslut. Risk- och

sårbarhetsanalyser inom sjöfarten och hamnarna innefattar i varierande utsträckning terrorhot mot farligt gods. I hamnskyddsplaner saknas rutiner för hur farligt gods ska skyddas, men sådana avses bli införda. Det finns en övningsverksamhet som övar hamnskydd och inkluderar farligt gods, men framkomna brister dokumenteras inte och eventuella åtgärder redovisas inte. Det gäller oklara ansvarsförhållanden för tillsyn av farligt gods i hamnar och tillsynen av skyddet är närmast av formell karaktär, det vill säga om en hamn följt sin skyddsplan eller inte.

För *rangerbangårdarna* är ansvaret för farligt gods uppdelat mellan Järnvägsstyrelsen som svarar för att hantera olycksrisker och Räddningsverket som svarar för föreskrifter och tillsyn av skydd mot brottslig handling. Inga bestämmelser finns om samverkan med polisen om skydd, och samverkan om hotbilder är outvecklad. Banverket, som infrastrukturhållare, har inte tydligt lagstöd för att kunna besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism, men beslutar om registerkontroll av viss personal med utgångspunkt från skyddet för totalförsvaret. Banverkets risk- och sårbarhetsanalyser inkluderar analyser av skyddet för farligt gods mot antagonistiska handlingar. Järnvägsstyrelsens tillsyn av farligt gods har liten omfattning och avser inte skyddet på bangårdar eller för järnvägstransporter. Räddningsverket som har tillsynsansvaret har vare sig resurser eller kompetens för att utföra denna tillsyn.

Granskningen av vägtransporter med farligt gods har fokuserats på *godsterminaler*. Polisen har ansvaret för tillsyn av säkerheten mot olyckor vid vägtransporter med farligt gods, men inte för skydd av det farliga godset mot brottslig verksamhet. Ansvaret för tillsyn och föreskrifter för detta skydd ligger i stället på Räddningsverket. Inga bestämmelser finns om att Räddningsverket ska samverka med polisen om skydd, och samverkan med polisen om hotbilder är outvecklad. Ingen myndighet är behörig att besluta om registerkontroll till skydd mot terrorism. Inom vägtrafiken beaktar inte Räddningsverket terroristhot för farligt gods, trots att myndigheten har ansvar för föreskrifter och tillsyn av skyddet. Det finns en mycket omfattande tillsyn av transporter av farligt gods, men denna tillsyn gäller risken för olyckor och inte skydd mot brottslig handling.

Rekommendationer

Riksrevisionen har funnit att ett antal frågor som är av betydelse för skyddet av transporter med farligt gods återkommer inom samtliga transportslag. Avvägningar mellan en ökad skyddsnivå för farligt gods och ökade kostnader, begränsningar i tillgänglighet och skydd av personlig integritet är frågor som gäller samtliga transportslag. Detta gäller särskilt för skyddet för farligt gods med hög riskpotential. Det behövs också underlag som gör det

möjligt för infrastrukturhållarna, regeringen och riksdagen att prioritera bland åtgärder och investeringar för att öka skyddet. Detta utifrån de samhälleliga konsekvenser som kan bli följden av en antagonistisk handling riktad mot farligt gods. Riksrevisionen förutsätter att regeringen på olika sätt bereder dessa frågor som är gemensamma för skyddet av transporter med farligt gods.

Riksrevisionens granskning har utgått från den nuvarande myndighetsorganisationen för skydd och säkerhet för transporter av farligt gods samt för sektorsövergripande skydd mot antagonistiska hot. Flera av de myndigheter som omfattats av granskningen håller på att ombildas, och verksamheter som rör skyddet för transporter av farligt gods kommer att ingå i nya eller andra myndigheter. Riksrevisionens rekommendationer riktar sig därför främst till regeringen. De syftar till att farligt gods ska beaktas särskilt då olika förutsättningar för skydd av samhällsviktig infrastruktur avgörs.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- analysera hur bristerna för främst landtransporter kan avhjälpas och vilka investeringar och avvägningar som krävs för detta; kraven på skyddet för farligt gods med hög riskpotential bör då också preciseras
- se till att ansvaret för tillsyn av skyddet av farligt gods för samtliga transportslag läggs på Transportstyrelsen
- ändra förordningen om transporter av farligt gods så att Rikspolisstyrelsens uppgifter för skyddet av transporter på land bättre stämmer överens med dem i luftfartsskyddet, sjöfartsskyddet och hamnskyddet
- undersöka möjligheterna att skapa en tydligare ansvarsfördelning för att meddela föreskrifter om farligt gods i hamnområden
- utreda hur de internationella rekommendationerna om skydd för transport av farligt gods inom luftfarten ska beaktas nationellt
- se över säkerhetsskyddslagen och fortsätta se över lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar på ett sådant sätt att även möjligheterna till ökat skydd för transporter av farligt gods beaktas med utgångspunkt från en analys av kritiska sårbarheter i transportsystemen
- i samband med översyn av säkerhetsskyddslagen pröva behovet av och förutsättningarna för att registerkontrollera personal, som hanterar farligt gods, särskilt när det gäller farligt gods med hög riskpotential.

Riksrevisionen rekommenderar Rikspolisstyrelsen att:

- besluta föreskrifter om skyddskontrollanter enligt lagen om hamnskydd för att öka förutsättningarna för skyddet av farligt gods i hamnar.

Riksrevisionen rekommenderar Transportstyrelsen att:

- utveckla tillsyn och normering för farligt gods med ett samlat perspektiv som både avser säkerhet mot olyckor och skydd mot brottsliga handlingar
- behandla farligt gods i risk- och sårbarhetsanalyser för samtliga transportslag med likartade bedömningsgrunder.

Riksrevisionen rekommenderar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att:

- särskilt behandla antagonistiska hot mot farligt gods i sina årliga analyser av samhällets krisberedskap.

Referenser

Riksdag och regering

- Bet. 2005/06:FöU:3 *Transporter av farligt gods*, rskr. 2005/06:170.
- Bet. 2004/05:TU4 *Inspektionsverksamheten inom trafikslagen*, rskr. 2004/05:64.
- Bet. 2007/08:FöU12 *Stärkt beredskap*, rskr. 2007/08:193.
- Bet.2008/09:TU3 *Transportstyrelsen och dess verksamhet*, rskr. 2008/09:94.
- Budgetpropositioner för åren 2006–2008: utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* och utgiftsområde 22 *kommunikation*.
- Ds. 2006:20 *Några frågor om säkerhetsprövning inför utlandsverksamhet m.m.*
- Dir. 2006:61 *Hamnstrategi*.
- Dir. 2008:45 *Transportstyrelseutredningen (N2007:05)*.
- Dir. 2008:45 *Tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen (N2007:05)*.
- Fö2005/1439/CIV.
- Prop. 1981/82:94 *Transporter av farligt gods*.
- Prop. 1995/96:129 *Säkerhetsskydd*.
- Prop. 2003/04:106 *Lag om sjöfartsskydd*.
- Prop. 2003/04:154 *Lag om luftfartsskydd*.
- Prop. 2005/06:212 *Hamnskydd*.
- Prop. 2005/06:52 *Transport av farligt gods*.
- Prop. 2005/06:137 *Ändringar i säkerhetsskyddslagen m.m.*
- Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.
- Prop. 2008/09:31 *Transportstyrelsen och dess verksamhet*.
- 1994/95:RR7 *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av spårbunden trafik*.
- 1994/95:RR9 *Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn – innebörd och tillämpning*.
- Regeringsbeslut 2006-06-08 *Uppdrag till Banverket att föreslå ett strategiskt nät för kombiterminaler*.
- Regleringsbrev för budgetåren 2005–2008 avseende Banverket, Järnvägsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Statens räddningsverk, Statens kärnkraftsinspektion och Statens strålskyddsinspektion.
- Riktlinjebeslut Näringsdepartementet för budgetår 2008 avseende politikerområde *Samhällets krisberedskap*, riktlinjer 2007-12-13.
- SOU 2002:87 *Rikets säkerhet och den personliga integriteten*.
- SOU 2003:32 *Vår beredskap efter den 11 september*.

SOU 2004:87 *Ny reglering för transporter av farligt gods.*
SOU 2007:04 *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet.*
SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten.*
SOU 2007:59 *Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv.*
SOU 2008:9 *Transportinspektionen – En myndighet för all trafik.*
SOU 2008:44 *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.*
SOU 2008:50 *Skyddet för samhällsviktig verksamhet.*
Skr. 2004/05:64 *Inspektionsverksamheten inom trafikslagen.*

Författningar

Förordning (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar.
Förordning (2006:311) om transport av farligt gods.
Förordning (2006:1213) om hamnskydd.
Förordning (2003:439) om lastning och lossning av bulktransporter.
Förordning (2004:283) om sjöfartsskydd.
Förordning (2006:942) om krishantering och höjd beredskap.
Förordning (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk.
Förordning (2007:959) med instruktion för Luftfartsstyrelsen.
Förordning (2007:1027) med instruktion för Banverket.
Förordning (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen.
Järnvägsförordning (2004:526).
Järnvägslag (2004:519).
Lag (1982:821) om transport av farligt gods.
Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.
Lag (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.
Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.
Lag (2003:78) om skydd mot olyckor.
Lag (2003:148) om straff för terroristbrott.
Lag (2003:367) om lastning och lossning av bulktransporter.
Lag (2004:487) om sjöfartsskydd.
Lag (2004:1100) om luftfartsskydd.
Lag (2006:263) om transport av farligt gods.
Lag (2006:1209) om hamnskydd.
Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2002:78), JAR-OPS 1, kapitel R – Transporter av farligt gods.

Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2002:78), JAR-OPS 1, kapitel S – Luftfartsskydd.

Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2005:249), allmänna bestämmelser om luftfartsskydd.

Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2005:25), säkerhetsprövning av personer.

Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2005:26), säkerhetsgodkännande av flygplatser och flygstationer.

Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2007:23), medförande av farligt gods.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 1991:5) om utbildning och utrustning av skyddsvakter samt bevakning av civila skyddsobjekt.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 2006:10) och allmänna råd om Polisens tillsyn över transporter av farligt gods.

Sekretesslag (1980:100).

Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 1991:8) om transport av farligt gods i hamn.

Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2003:10) om lastning och lossning av bulkfartyg.

Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2004:13) om sjöfartsskydd.

Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2007:1) om hamnskydd.

Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2007:20) om transport till sjöss av förpackat farligt gods (IMDG-koden).

Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2006:7) ADR-S om transport av farligt gods på väg och i terräng.

Statens räddningsverks föreskrifter (SRVFS 2006:8) RID-S om transport av farligt gods på järnväg.

Säkerhetsskyddslag (1996:627).

Säkerhetsskyddsförordning (1996:633).

Rikspolisstyrelsen föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd (RPSFS 2004:11).

Överenskommelser och internationella regler

ADR 1–10, *Accord Européen Relatif au Transport International des Marchandises Dangereuses par Route* (ADR), med regler om transportskydd, bilaga A och B till den europeiska överenskommelsen den 30 september 1957 om internationell transport på väg.

BLU-koden (koden för säker lastning och lossning av bulktransporter) IMO:s (International Maritime Organization) resolution A.862(20).

Chicagokonventionen, *Convention on International Civil Aviation*. Signerad Chicago 1944-12-07.

Convention on International Civil Aviation; The Safe Transport of Dangerous Goods by Air.

Convention on International Civil Aviation; Security, Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference.

COTIF, *Convention concerning International Carriage by Rail*, 1999 års fördrag om internationell järnvägstrafik.

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

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

Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) 2005/65/EG av den 26 oktober 2005 om ökat hamnskydd.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002.

IATA-DGR, den civila luftfartsassociationens IATA:s (International Air Transport Association) bestämmelser för transporter av farligt gods.

ICAO-TI, *Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air*, Doc 9284, AN/905 med tillhörande supplement.

IMDG-koden, *International Maritime Dangerous Goods*.

ISPS-koden, *International Ship and Port Facility Security Code*.

Kommissionens förordning (EG) nr 622/2003 av den 4 april 2003 om åtgärder för att genomföra gemensamma grundläggande standarder avseende luftfartsskydd.

Kommissionens förordning (EG) nr 1486/2003 av den 22 augusti 2003 om fastställande av förfaranden för utförande av kommissionens inspektioner på området luftfartsskydd för den civila luftfarten.

MARPOL, *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*.

RID, *Règlement Concernant le Transport International Ferroviaire des Marchandises Dangereuses*, med regler om transportskydd, bilaga 1 till bihang B till 1999 års fördrag om internationell järnvägstrafik.

SOLAS, *International Convention for the Safety of Life at Sea*.

Övrigt

Agence France-Presse, *More than 200 killed, 350 injured in Iran train explosion*, AFP, 2004-02-18b.

Banverket (2006), *Stödsystem för järnvägstransportsystemet och dess krisberedskap Slutrapport från projektet ROSITA 2006-11-22 dnr HK06-656/AL20*.

Banverket (2006), *Järnvägstransportsystemets krisberedskap Slutrapport från projektet ROSA 2006-03-01 dnr VO5-2912/AL20.*

Banverket (2007), *Järnvägssektorns utveckling Banverkets sektorrapport 2006.*

Banverkets risk- och sårbarhetsanalys för 2006 och 2007.

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

FOI, *Tågurspårningen i Kungsbacka 2005-02-28, FOI-R--2286--SE.*

Horton/Berkowitz/Kaye 2002:3. *Journal of occupational and environmental medicine*, 44(10):906–913.

IFRC 2004-02-19, *Iran: Neyshabur – City of sorrow.*

International Foundation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC, pressmeddelande: *Iranian Red Crescent staff member killed in explosion, 2004-02-20.*

Kommerskollegium 2008:1, *Säkerhet i leveranskedjan: Hur påverkas handeln av det ökade antalet säkerhetsinitiativ?*

Krisberedskapsmyndigheten, *Fördjupad genomgång av: Arbetet med Krisberedskapsmyndighetens uppdrag/utredningar 2005, CBRN-frågor hos polisen, räddningstjänsten och akutsjukvården.*

Krisberedskapsmyndighetens uppdrag/utredningar 2006, *CBRN– Ämnen och hotbilder.*

Krisberedskapsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalyser för 2006 respektive 2007.

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

Londo E, *3 killed, 35 Injured in Chlorine Attack*, Washington Post February 22, 2007.

Luftfartsstyrelsen, *Information – Luftfartsskydd, 2005-10-14.*

Luftfartsstyrelsens rapport 2006-01-16, dnr LS2006-0809.

Luftfartsstyrelsens risk- och sårbarhetsanalyser för 2005 respektive 2006.

Luftfartsstyrelsens årsredovisning för åren 2005–007.

Mahdi B, *Iraq gas Attack makes hundreds ill*, cnn.com, March 18 2007.

National Transportation Safety Board (NTSB), Washington DC: 1998:2.

National Transportation Safety Board (NTSB), Washington DC: 1998:1.

NCO 2006:2, *Ett samverkansprojekt mellan Räddningsverket/NCO Nationellt centrum för lärande från olyckor, Högskolan i Borås och Vinnova, Att säkra godsflödet, delprojekt 5: E18 som säkerhetskorridor och laboratorium för säkerhetsforskning.*

OCHA Pressmeddelande, Situation Report Board No 1: *Iran – Chemical Train Derailment and Explosion, 2004-02-18.*

Registernämnden, *Verksamhetsberättelse för år 2007, 2008-02-18, dnr 95/07.*

Remissvar från Säkerhetspolisen, *Några frågor om säkerhetsprövning inför utlandsverksamhet, m.m. (Ds. 2006:20)*, 2007-01-15, dnr AD 001-11590-06.

Semple, K. och Elsen, J. *Chlorine Attaq in Iraq kills 20*, New York Times, April 6, 2007.

Sjöfartsverkets risk- och sårbarhetsanalyser för 2005, 2006 och 2007.

Statens kärnkraftsinspektion, *förslag till ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)*, 2005-06-21. dnr SKI 2005/722.

Statens kärnkraftsinspektion, *Angående förslag till ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)*, 2007-05-10, dnr SKI 2005/722 #57757.

Statens räddningsverk, 2006-03-16, skrivelse: *Begäran om stöd i frågor om hot mot godstransporter*, dnr 142-159-2006.

Statens räddningsverk (2007), *Kartläggning av farligt godstransporter September 2006*.

Statens räddningsverks risk- och sårbarhetsanalyser för 2006 och 2007.

Statens räddningsverk (2007), *SAMTILL Samordning av tillsynen av transport av farligt gods, Lägesrapport 2006*.

Statens räddningsverks tidning – Sirenen, *Det farliga godsets vägar*, nr 6 oktober 2007.

Trafikutskottet, *Sjöfartsskydd – En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott*, 2005/06:RFR7, januari 2006.

Vägverkets risk- och sårbarhetsanalyser för åren 2006–2008.

Watson, Patricia A. *Exxon Valdez Oil Spill*, Case Writing Workshop, 2003:13 f.

Yttrande 2008-03-17 från Rikspolisstyrelsens, dnr RA-031-1329/08.

Webb-platser

www.raddningsverket.se/templates/SRV_Page_510.aspx, 2008-05-14.

www.skyddc.mil.se/article.php?id=239, 2008-05-29.

Bilaga 1 Farligt gods – vad och var?

I detta kapitel redovisas vad som betraktas som farligt gods samt var sådant gods transporteras och hur mycket. Vidare redovisas några stora olyckor som inträffat med transport av farligt gods vid händelser som också hade kunnat inträffa till följd av brottsliga handlingar.

Vad som är farligt

Farligt gods är ett samlingsbegrepp för ämnen och produkter, som har sådana farliga egenskaper att de kan skada människor, miljö, egendom och annat gods, om de inte hanteras rätt under en transport. Inom sjöfarten ingår endast förpackat farligt gods i beteckningen farligt gods, vilket innebär att t.ex. bulktransporter i tankfartyg inte omfattas.

Det farliga godset och de ämnen som det består av kan orsaka många olika skador. Vart och ett av ämnena har sina fysikaliska och kemiska egenskaper. Ämnena kan t.ex. ha olika löslighet i vatten och/eller luft. Kombinationer av olika ämnen kan innebära nya egenskaper och därmed ytterligare risker uppstå. De farliga egenskaperna kan orsaka olyckor, men kan också utnyttjas för att orsaka skada.

Indelningen av farligt gods i olika riskkategorier utgår från FN:s rekommendationer.¹⁰⁰ Klassificeringen är gemensam för transportslagen, och varje ämne och produkt som ingår i de olika klasserna har tilldelats ett s.k. FN-nummer. Det går inte att säga att en klass är farligare än en annan, utan faran beror på omständigheterna. Vissa ämnen och produkter kan medföra flera olika risker. I dessa fall görs klassificeringen utifrån den fara som är mest dominant. (Se tabell 1.)

Klassificeringssystemet utgör grunden för hur olika typer av farligt gods ska transporteras. Vissa ämnen får inte transporteras tillsammans medan andra över huvud taget inte får transporteras. En annan indelningsgrund för vissa farliga ämnen är CBRN¹⁰¹ (Kemiska, Biologiska, Radiologiska och

¹⁰⁰ Rekommendationerna publicerades första gången år 1956. Uppdatering görs kontinuerligt, och de reviderade bestämmelserna publiceras vartannat år.

¹⁰¹ Enligt Totalförsvarets skyddscentrums webb-plats förklaras CBRN-händelser med: **C = Kemiska**; Händelser där verkan av toxiska kemikalier utgör en fara oavsett om de härrör från en olycka vid transport, lagring eller tillverkning av kemikalier (ROTA), eller avsiktlig spridning genom terrorism eller annan kriminalitet, eller insats av C-stridsmedel. **B = Biologiska**; Händelser där sjukdomsalstrande mikroorganismer utgör fara oavsett om de härrör från en olycka som förorsakar spridning av sjukdomsalstrande ämnen, en naturlig spridning av sjukdomsalstrande ämnen, eller avsiktlig spridning genom terrorism eller annan kriminalitet, eller insats av B-stridsmedel. **R/N = Radiologiska – Nukleära**; Händelser där joniserande strålning utgör en fara oavsett om strålningen härrör från en olycka i en kärnteknisk anläggning, andra olyckor med radioaktiva ämnen eller joniserande strålning, eller avsiktlig spridning genom terroristhandling eller annan kriminalitet, eller insats av N-stridsmedel.

Nukleära ämnen och/eller vapen). CBRN är emellertid inte en transportklassificering, utan ett samlingsbegrepp för synnerligen farliga ämnen vilka kan användas som vapen (stridsmedel).

Tabell I. Klassificering av farligt gods

Klass	Benämning	Exempel på risker och egenskaper
1	Explosiva ämnen och föremål	Risk för splitter, tryckvåg, värmestrålning och brand. Riskavståndet är cirka 700–1 000 meter. Till klass 1 hör allt från tomtebloss till dynamit. En explosion kan inträffa om godset t.ex. utsätts för värme eller mekanisk åverkan.
2.1	Brandfarliga gaser	Risk för brand och explosion. Det finns även risk för köldskador om man befinner sig i omedelbar närhet eftersom vissa gaser transporteras nedkylda till 30–40 minusgrader. Stort spridningsområde vid en olycka.
2.2	Icke brandfarliga eller icke giftiga gaser	Risk för kvävning. Stort spridningsområde vid en olycka.
2.3	Giftiga gaser	Risk för förgiftning och frätskador. Stort spridningsområde vid en olycka.
3	Brandfarliga vätskor	Risk för brand, explosion, förgiftning och miljöskador. Kan vid olycka förångas och bilda farliga gaser.
4.1	Brandfarliga fasta ämnen, självreaktiva ämnen och fasta okänsliggjorda explosivämnen.	Risk för brand och förgiftning. Ämnena kan bl.a. antändas genom friktionsvärme och stötar. Vissa ämnen, t.ex. röd fosfor, avger giftiga gaser vid brand.
4.2	Självantändande ämnen	Risk för brand och förgiftning. Ämnena kan antändas eller upphettas vid kontakt med luft eller andra ämnen. Exempelvis ingår oorganiska sulfider och vit fosfor, där det sistnämnda ämnet dessutom är mycket giftigt.
4.3	Ämnen som utvecklar brandfarliga gaser vid kontakt med vatten	Risk för brand och explosion. Till exempel natrium reagerar häftigt i kontakt med vatten. Riskavstånd 50–300 meter.
5.1	Oxiderande ämnen	Risk för brand, explosion och förgiftning. Oxiderande ämnen tillför mer syre till en brand vilket ökar förbränningen. Ämnena kan reagera häftigt och kan få samma egenskaper som explosiva ämnen om de förorenas. Riskavstånd 50–300 meter.
5.2	Organiska peroxider	Risk för brand, explosion och frätskador. Organiska peroxider som blandas med ammoniumnitrat kan orsaka en kraftig explosion. Några ämnen i denna klass är mycket temperaturkänsliga. Riskavstånd 50–300 meter.
6.1	Giftiga ämnen	Risk för förgiftning och miljöskador. Skadligt vid inandning och förtäring dock inom ett begränsat område. Riskområde 50–100 meter eller mer vid brand.
6.2	Smittförande ämnen	Sjukdomsalstrande mikroorganismer, t.ex. mjältbrand. Transporter av dessa ämnen sker främst till och från sjukhus.
7	Radioaktiva ämnen	Risk för strålskador på levande organismer och miljöskador genom joniserande strålning.
8	Frätande ämnen	Risk för frätskador på huden och på slemhinnor, miljöskador, brand och förgiftning.
9	Övriga farliga ämnen och föremål	Olika risker beroende på ämne eller föremål. Miljöfarliga ämnen som inte kan räknas in i andra klasser placeras här. Exempelvis inordnas krockkuddar och lysraketer i denna klass.

Det ställs högre säkerhets- och skyddskrav för transporter av ämnen med hög riskpotential, t.ex. explosiva ämnen, större volymer (mer än 3 000 liter) av bensin och gasol, svaveldioxid, klor samt ammoniak. Den största mängden farligt gods som transporteras i Sverige är brandfarliga vätskor, t.ex. bensin, medan mängden självantändande och smittförande ämnen är relativt liten.

Transporterat gods – var och hur mycket

Transporter av farligt gods utförs på land, i luften eller till sjöss. Den totala mängden godstransporter i Sverige har under senare år stigit i snabbare takt än prognostiserat.¹⁰² En viktig förklaring till denna utveckling är ökningen av utrikeshandeln.

För att kartlägga transportflödena av farligt gods på vägar, på räls, i luften och till sjöss samt hanteringen av detta gods vid knutpunkter har vi utgått från Räddningsverkets kartläggning av farligt godstransporter som redovisades i september 2007.¹⁰³ SCB genomförde på uppdrag av Räddningsverket kartläggningen som var avgränsad till Sverige och september månad 2006.¹⁰⁴ Medverkan i undersökningen var frivillig men trots detta blev svarsfrekvensen relativt hög (67–88 procent beroende på transportslag).

Det som framkom vid kartläggningen ska ses mot bakgrund av att underlaget inte är fullständigt. För transporter av farligt gods på väg finns t.ex. inte uppgifter om transittrafik¹⁰⁵ eller transporter av farligt gods som utförs av utländska företag. För järnväg redovisas inte färdvägen för transporter av radioaktiva ämnen, och för flyget är uppgifterna om transporter av radioaktiva ämnen inte fullständiga. Kartläggningen till sjöss byggde på ofullständiga uppgifter, och uppgifter om farligt gods som fraktats med tankfartyg saknas. Fartyg som vare sig avgått från eller ankommit till Sverige finns inte heller med i materialet. Metodiken för att genomföra kartläggningen skilde sig också åt mellan de olika transportslagen, men genomgående var att uppgifter om den transporterade sträckan inte togs med.

Transportflödena presenterades för respektive transportslag, med uppgifter om godsets fördelning på FN-nummer, transporterad mängd i kg eller m³, radioaktivitet och antal kollin för transport av radioaktiva ämnen, avsändningsort, mottagningsort och transportväg. Nedan återges det samlade resultatet från Räddningsverkets kartläggning.

¹⁰² (SOU 2007:59) *Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet - ett framtidsperspektiv*.

¹⁰³ Föregående kartläggning publicerades 1998.

¹⁰⁴ Uppdraget gavs av Regeringen 2006-06-29 (Fö2005/1439/CIV) åt Räddningsverket.

¹⁰⁵ Transporter som varken har sin avsändare eller mottagare i Sverige.

Tabell 2. Sammanställning av transporter med farligt gods

Farligt gods som transporteras under en månad – antal ton					
Klass		väg	järnväg	båt	flyg
1	explosiva ämnen och föremål	1 100	0,1	4 532	0,391
2*	gaser			1 340	
2.1	brandfarliga gaser	25 047	23 178	807	0,002
2.2	icke brandfarliga eller giftiga gaser	80 736	814	3 405	0,557
2.3	giftiga gaser	166	7 750	690	0
3	brandfarliga vätskor	959 953	112 370	50 542	2,3
4.1	brandfarliga fasta ämnen	3 630	147	1 297	0,42
4.2	självantändande ämnen	429	120	151	0,181
4.3	ämne som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt m vatten	753	2 385	1 534	0
5.1	oxiderande ämnen	8 820	25 039	35 362	0,002
5.2	organiska peroxider	46	213	1 777	0,004
6.1	giftiga ämnen	1 694	2 721	8 016	0,061
6.2	smittförande ämnen	1 819	0	0	0,002
7	radioaktiva ämnen	**	27,5	327	0
8	frätande ämnen	172 767	20 966	25 009	4,747
9	övriga farliga ämnen o föremål	123 163	12 580	19 913	19,964
Totalt		1 380 124	208 311	154 702	28,882

* Där delklassen inte är känd redovisas som klass 2. ** Finns ej redovisat efter vikt, endast antal kollin.

Källa: *Det farliga godsets vägar*.¹⁰⁶

Den transporterade mängden av farligt gods i Sverige beräknas av Riksrevisionen¹⁰⁷ till totalt 21 miljoner ton per år. Landtransporter svarar för ca 19 miljoner ton där vägtransporter står för cirka 90 procent av dessa. Inom samtliga transportslag är transporter av brandfarliga vätskor (klass 3) mest förekommande förutom när det gäller transporter i luften där övriga farliga ämnen (klass 9) är vanligast.¹⁰⁸

Farligt gods på flygplatser

Räddningsverket redovisade i kartläggningen¹⁰⁹ av transporter med farligt gods att knappt 30 ton hanterades vid de svenska flygplatserna under september månad 2006. Huvuddelen utgjordes av *övriga farliga ämnen och föremål* i klass 9. Inga giftiga gaser eller ämnen som utvecklar brandfarliga

¹⁰⁶ Statens Räddningsverks tidning – Sirenen, nr 6 oktober 2007.

¹⁰⁷ I Riksrevisionens skattning förutsätts att mängden farligt godstransporter under ett år blir desamma som under september månad 2006 multiplicerat med 12.

¹⁰⁸ Under de senaste 30 åren har det skett en tredubbling av de fraktvolymer som hanteras på svenska flygplatser, vilket motsvarar en ökning med cirka 4,5 procent per år.

¹⁰⁹ Räddningsverket, *Kartläggning av farligt godstransporter*, september 2006.

gaser vid kontakt med vatten hanterades vid flygplatserna.¹¹⁰ Den övervägande delen av det farliga godset hanterades vid landets tre största flygplatser. Vid Stockholm–Arlanda hanterades drygt 11 ton, vid Göteborg–Landvetter drygt 1,5 ton och vid Malmö–Sturup knappt 16 ton. I övrigt var det endast vid tre mindre flygplatser som det förekom hantering av farligt gods och då i begränsad omfattning. Räddningsverket konstaterar att analysen inte innehåller någon sammanvägning av farligheter eller transportmängder. Detta innebär att analysen inte kan användas för att dra några slutsatser om vid vilka flygplatser som riskerna är störst med farligt gods.

Farligt gods i hamnar

Farligt gods lastas och lossas i ett tjugotal hamnar i Sverige.¹¹¹ De hamnar som enligt Räddningsverkets kartläggning av farligt godstransporter för september månad 2006 hanterade de största mängderna farligt gods var Göteborgs hamn, Trelleborgs hamn, Stockholms hamn, Piteå hamn och Kapellskärs hamn. För respektive hamn hanterades mellan 9 000 och 20 100 ton farligt gods. Den största mängden farligt gods i hamnar var enligt kartläggningen brandfarliga vätskor¹¹², ca 27 000 ton.¹¹³ Näst största mängden var oxiderande ämnen, ca 20 000 ton och tredje största mängden utgjordes av frätande ämnen, ca 15 000 ton. I övrigt kan nämnas att mängden gaser var ca 3 000 ton och giftiga ämnen ca 4 000 ton.

Explosiva ämnen och föremål hanterades i huvudsak i Stockholms och Göteborgs hamnar, ca 2 500 ton. Endast en hamn hanterade organiska peroxider under månaden, ca 500 ton. I två hamnar förekom ämnen som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten, ca 500 ton. Mängden radioaktiva ämnen var knappt 200 ton, under perioden fördelade på fyra hamnar.

Förutom att farligt gods lastas och lossas i hamnar förvaras¹¹⁴ sådant gods i hamnar, kortare eller längre tid. Det finns ingen tillgänglig statistik över omfattningen av förvaring av farligt gods i hamnar. Från risk- och sårbarhetssynpunkt är emellertid sådan förvaring av särskilt intresse.

¹¹⁰ Farligt gods som är förbjudet att medföra under flygning framgår av Luftfartsstyrelsens föreskrift (LFS 2007:23), Medförande av farligt gods. Dessutom framgår av de internationella bestämmelserna, ICAO-TI, vilka ämnen och föremål som är totalförbjudna att transportera med flyg.

¹¹¹ Räddningsverket, *Kartläggning av farligt godstransporter*, september 2006.

¹¹² Vätskor i tankcontainrar, tankfordon eller flyttbara tankar.

¹¹³ Mängduppgifterna avser enbart en månad, september 2006.

¹¹⁴ Det farliga godset förvaras som ett led i transporten till och från en hamn.

Farligt gods på väg och järnväg

Transport av farligt gods utförs i större utsträckning på väg än på järnväg, men sträckan järnvägsgodset transporteras är oftast längre. I Räddningsverkets kartläggning anges att totalt 208 300 ton farligt gods transporterades på järnväg under september 2006 vilket uppskattningsvis¹¹⁵ innebär nästan 2,5 miljoner ton under ett år. Betydligt mer, sex gånger mer än på järnväg, transporterades på väg. Däremot är järnvägstransporterna betydligt längre och mätt i antalet kilometer utförs en tredjedel av alla landtransporter av farligt gods med tåg.

Farligt gods på järnväg förekommer enligt kartläggningen i hela Sverige, men med viss koncentration till särskilda stråk och noder. Mest koncentrerat är det farliga godset kring Hallsberg, som är den största rangerbangården i Sverige, i olika riktningar till och från Göteborg samt sträckan Gävle–Arlanda. På järnväg transporterades enligt kartläggningen den största mängden farligt gods på sträckan Gävle–Arlanda, 50 000–60 000 ton under månaden. Det mesta utgjordes av transporter av flygbränsle till Arlanda. Hallsberg rangerbangård var den rangerbangård, där det hanterades mest farligt gods på järnväg i Sverige under månaden.

Vägtransporterna är mer flexibla än järnvägstransporterna och går därför på betydligt fler sträckor. Transporter av farligt gods på väg fördelade sig enligt kartläggningen ganska jämnt i landet med viss koncentration till större städer. På sträckan Södertälje–Stockholm är transporter med farligt gods vanliga. Klass 3, brandfarliga vätskor, är det ämne som mest förekommer på den sträckan, även om alla klasser finns representerade.¹¹⁶

I och omkring Örebro var dock farligt gods på väg mest koncentrerat, och sträckan Västerås–Örebro på E 18 hade en hög andel av transporter med farligt gods, i synnerhet mellan Köping och Västerås. Under september 2006 transporterades enligt Räddningsverkets kartläggning 165 000–200 000 ton farligt gods på denna sträcka. Även på sträckorna E 20 Örebro–Göteborg samt E 4 Jönköping–Stockholm transporterades en betydande mängd transporter av farligt gods. I Räddningsverkets kartläggning anges att det i Stockholms respektive Göteborgs tätortsområden transporterades mellan 29 400 och 72 300 ton farligt gods under perioden. Huvuddelen av det farliga godset i tätort utgjordes av klass 3, brandfarliga vätskor.

¹¹⁵ Enligt Riksrevisionens uppskattning där det förutsätts att mängden farligt godstransporter är desamma under ett helt år som den mängd Räddningsverket presenterar i kartläggningen för september månad 2006.

¹¹⁶ I flödesanalysen för vägtransporter redovisas för klass 7, radioaktiva ämnen, antalet kollin i stället för transporterade mängder. Därför går det inte att utläsa hur mycket radioaktiva ämnen som transporteras på en viss sträcka.

Gods i stråk och strategiska knutpunkter

I betänkandet *Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv* (SOU 2007:59) redovisade utredaren förslag från två regeringsuppdrag i ett sammanhang. Det gällde dels det egna uppdraget att som statlig förhandlare¹¹⁷ identifiera hamnar av strategisk betydelse, dels ett uppdrag till Banverket att föreslå ett strategiskt nät för kombiterminaler.¹¹⁸ Sammantaget skulle utredningarna beskriva på vilket sätt viktiga hamnar och kombiterminaler genom sin placering och sina funktioner utgör delar av ett gemensamt nät av viktiga godsstråk inom landet med förbindelse till de länder som är viktiga för svensk utrikeshandel.

I betänkandet lämnades förslag till framtida noder och kombiterminaler som borde få en prioriterad ställning i det svenska transportsystemet.

Det framgår inte särskilt vilken betydelse säkerhets- och skyddskriteriet tillmätts, men sammanlagt tio hamnar med olika funktioner pekas ut som prioriterade vid framtida strukturinsatser liksom åtta orter vilka ses som lämpliga att förlägga eller ytterligare utveckla omlastningsmöjligheterna i. Farligt gods tas inte särskilt upp i betänkandet, utan godsflödet i hamnar och kombiterminaler behandlas som helhet. De knutpunkter som vi valt att besöka i granskningen tillhör dem som föreslås bli prioriterade för framtida insatser till lands och till sjöss.

Av betänkandet framgår också att ökad import och export har medfört fler långväga godstransporter vilket också inneburit att transporter i större utsträckning förekommer med flera transportslag. Därmed är samverkan mellan transportslagen, intermodalitet, allt viktigare och har i dag en nyckelfunktion i transportkedjorna. Exempel på intermodala knutpunkter som utvecklas och expanderar är svenska hamnar. Göteborg t.ex. har en särställning när det gäller containertrafiken, då den är den enda hamnen i Sverige med direkta anlöp av översjötrafik med containrar från Asien. Men inte bara hamnområdena utgör viktiga knutpunkter, utan större passagerarflygplatser, särskilt Arlanda och Landvetter, är viktiga noder för flygtransporter till och från Sverige.

¹¹⁷ Dir. 2006:61, *Hamnstrategi*.

¹¹⁸ Regeringsbeslut 2006-06-08, *Uppdrag till Banverket att föreslå ett strategiskt nät för kombiterminaler*.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavgift? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändero
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter

- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor

- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena

- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring
– tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se